



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Políticas para mejorar la participación de pequeños productores en la comercialización de alimentos en Colombia

Omar Alejandro Gutiérrez Rodríguez

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Agrarias, Ingeniería Agronómica
Bogotá, Colombia
2016

Políticas para mejorar la participación de pequeños productores en la comercialización de alimentos en Colombia

Omar Alejandro Gutiérrez Rodríguez

Trabajo de investigación presentado como requisito para optar al título de:
Magister en Ciencias Agrarias – Área Desarrollo Empresarial Agropecuario

Director:
MSc. Juan Patricio Molina Ochoa
Codirector:
Ph.D. Álvaro Parrado Barbosa

Grupo de Investigación:
Grupo de Investigación en Gestión y Desarrollo Rural

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Agrarias, Ingeniería Agronómica
Bogotá, Colombia
2016

A Rosita y Mario, mis padres, por nunca perder la esperanza.

A mis hermanos por su respaldo incondicional.

A Claudia... por el sol de su presencia...

A mis Compañeros por enseñarme a creer, a crear y a construir...

A las campesinas y campesinos de todos los tiempos y territorios, por ser la razón y motor de está y todas mis investigaciones.

Agradecimientos

A todos los productores y comerciantes que colaboraron y permitieron conocer su experiencia, sobre la cual se basa esta investigación.

Al proyecto “Seguridad alimentaria, políticas y nuevos modelos de negocios entre pequeñas/os productores y mercados en tres contextos de América Latina” financiado por la Unión Europea, coordinado por OXFAM GB y ejecutado, en el capítulo de investigación Colombia, por el Grupo de Investigación en Gestión y Desarrollo Rural (GIGDR) de la Facultad de Ciencias Agrarias sede Bogotá de la Universidad Nacional de Colombia; por el apoyo técnico y financiero en la realización de la investigación.

Al profesor Juan Patricio Molina, docente de la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Colombia sede Bogotá, por su orientación a lo largo de esta investigación.

A Álvaro Parrado Barbosa, Investigador del Grupo de Investigación en Gestión y Desarrollo Rural (GIGDR) de la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Colombia sede Bogotá, por su amistad y valiosos aportes al desarrollo de esta investigación.

A los Investigadores del Grupo de Investigación en Gestión y Desarrollo Rural (GIGDR), en especial a Nubia Milena Bayona por el apoyo y comentarios a esta investigación.

Resumen

Se realiza una propuesta de elementos de política pública de comercialización de alimentos con base en los datos cualitativos y cuantitativos obtenidos mediante la aplicación de la metodología de elaboración propia denominada “circuitos de productos de origen campesino”, que toma como pilar fundamental las cadenas o circuitos cortos de comercialización y mediante un análisis funcional de todos los escenarios y actores participantes dentro de la cadena, particularmente para el tomate y la papa, productos de con origen en la economía campesina de mayor consumo dentro de la dieta de los colombianos. Se caracteriza las políticas públicas de comercialización de alimentos basados en el derecho a la alimentación, la soberanía y seguridad alimentaria tanto en el ámbito nacional e internacional. Se realizó un análisis comparativo en las políticas y planes de abastecimiento de las ciudades de Bogotá y Medellín. Los resultados de la investigación evidencian en los dos productos en estudio y de origen campesino en general; una falta de política pública que regule y facilite la participación de los pequeños productores en el abastecimiento de las grandes ciudades y cadenas de comercialización con demasiada intermediación, lo cual repercute en bajos ingresos al productor y precios altos al consumidor final. Se propone la construcción de mercados de cadena corta más justos y equitativos para los pequeños productores con base en la justicia y solidaridad económica.

Palabras clave: políticas públicas de abastecimiento de alimentos, economía campesina, circuitos cortos de comercialización, Planes de abastecimiento de alimentos de Bogotá y Medellín, análisis funcional de la comercialización.

Abstract

A proposal for elements of public policy food marketing based on qualitative and quantitative data obtained by applying the methodology of own development called "product circuits of peasant origin", which takes as its cornerstone chains or circuits is performed short marketing and through a functional analysis of all scenarios and actors involved in the chain, particularly for tomato and potato products originating in the peasant economy most consumed in the diet of Colombians. Marketing public policies based on the right to food, food sovereignty and food security at both national and international level is characterized. A comparative analysis was conducted in policies and plans supply the cities of Bogota and Medellin. The research results showed the two products under study and peasant origin in general; a lack of public policy to regulate and facilitate the participation of small producers in supplying large cities and marketing chains too intermediation, which affects low-income senior producer and the final consumer prices. It proposed the construction of markets fairer and more equitable for small producers based on justice and economic solidarity short chain.

Keywords: public policies of food supply, peasant economy, short marketing circuits, Plans food supply of Bogota and Medellin, functional analysis of marketing.

Contenido

	Pág.
Resumen	IX
Lista de figuras	XIII
Lista de tablas	XIV
Introducción	1
1. Fundamentos para el análisis de política pública	7
1.1 Estado	7
1.2 Política pública	11
1.3 Análisis de políticas públicas según Meny y Thoening	13
2. Políticas para el derecho a la alimentación en Colombia	19
2.1 Conceptos que sustentan la política pública de abastecimiento	19
2.1.1 Derecho a la alimentación	20
2.1.2 Soberanía alimentaria	21
2.1.3 Seguridad alimentaria.....	23
2.2 Política de abastecimiento de alimentos en la ciudad de Bogotá	25
2.3 Política de abastecimiento de alimentos en la ciudad de Medellín	37
2.4 Paralelos entre los planes de abastecimiento de Bogotá y Medellín	39
3. La comercialización de alimentos en Colombia	45
3.1 Niveles de los mercados de alimentos en Bogotá	48
3.1.1 Mercados Mayoristas en Colombia.....	48
3.1.2 Mercado Minorista en Colombia	52
3.2 Cadena de distribución de alimentos	53
3.2.1 Cadena larga de comercialización	53
3.2.2 Cadena corta de comercialización.....	54
3.3 Mercados campesinos, cadena corta de comercialización	59
3.4 Análisis de funciones de comercialización	62
3.4.1 Funciones físicas.....	63
3.4.2 Funciones de intercambio.....	67
3.4.3 Funciones auxiliares o de facilitación.....	68
4. Los circuitos de productos de origen campesino de alto consumo	71
4.1 Actores o agentes de los circuitos de comercialización campesina	72
4.2 Los márgenes de comercialización	76
4.3 Circuito tomate municipio de Tibacuy – Cundinamarca	77
4.3.1 Márgenes de comercialización del circuito de tomate.....	79

4.3.2. Análisis funcional de circuito de comercialización de tomate.....	81
4.4 Circuito papa – municipio de Ventaquemada- Boyacá.....	85
4.4.1 Márgenes de comercialización del circuito de papa	86
4.4.2 Análisis funcional de circuito de comercialización de papa.....	90
4.5 Reflexiones sobre los circuitos de comercialización de tomate y papa	94
5. Propuesta de elementos de política pública	99
6. Conclusiones	105
Anexos:.....	109
Anexo 1. Normatividad respecto al derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria.....	109
Anexo 2. Orientación Normativa en los planes de abastecimiento de Medellín y Bogotá	115
Anexo 3. Revisión Plan de Abastecimiento de Alimentos de la ciudad de Bogotá.....	124
Anexo 4 Síntesis circuito tomate – municipio de Tibacuy – Cundinamarca	126
Bibliografía	131

Lista de figuras

	Pág.
Figura 2-1 Derecho a la alimentación.....	21
Figura 2-2. Enfoques para la Soberanía Alimentaria en la política pública de abastecimiento.....	22
Figura 2-3. Enfoques de seguridad alimentaria implementados en Colombia.....	23
Figura 2-4. Política de abastecimiento de alimentos en la ciudad de Bogotá.....	27
Figura 2-5. Avances Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá para 2011.....	28
Figura 2-6 Sistema de abastecimiento según PMASAB 2005	34
Figura 2-7. Plan de Abastecimiento de Alimentos de Medellín	39
Figura 3-1. Clasificación de los mercados de alimentos	48
Figura 3-2. Enfoques de la central de abastecimiento Corabastos	50
Figura 3-3. Cadena Corta de Comercialización	57
Figura 3-4. Mercados Campesinos.....	61
Figura 3-5. Elementos para la localización de centros de acopio	65
Figura 4-1. Circuito de comercialización campesina	72
Figura 4-2. Circuito de comercialización del tomate	78
Figura 4-3. Márgenes de comercialización circuito tomate.	79
Figura 4-4. Márgenes de Intermediación – circuito tomate	81
Figura 4-5. Circuito de comercialización de la papa	86
Figura 4-6. Márgenes de comercialización circuito papa.	87
Figura 4-7. Márgenes de Intermediación – circuito papa.	90

Lista de tablas

	Pág.
Tabla 1: Características de la política pública según Meny y Thoening	14
Tabla 2. Dimensiones de la seguridad alimentaria	24
Tabla 3. Composición del comercio minorista de alimentos 2005	34
Tabla 4. Corabastos en cifras	35
Tabla 5 Derecho a la alimentación en las Ciudades de Medellín y Bogotá.....	40
Tabla 6. Centrales Mayoristas de Abastecimiento de Colombia, 1998	49
Tabla 7. Participación de los rubros en el total de la venta en Corabastos.....	50
Tabla 8.Generalidades Canales Cortos de Comercialización.....	55
Tabla 9. Experiencias de canales cortos de comercialización en el mundo.....	57
Tabla 10. Márgenes de Intermediación – circuito tomate.	80
Tabla 11. Márgenes de Intermediación - circuito papa.....	88

Introducción

La formulación de elementos de política pública que posibiliten la integración de los pequeños productores de alimentos al mercado, sugiere un ejercicio de análisis y reflexión que articule una serie de elementos teóricos de la realidad de la sociedad colombiana. En el contexto en el que hoy se desarrolla la comercialización de alimentos, el pequeño productor es marginado y excluido de los crecientes procesos de desarrollo urbano, llegando a poner en riesgo la seguridad y soberanía alimentaria de diversos grupos de población.

A partir de estos elementos de reflexión, esta investigación caracteriza las políticas públicas de abastecimiento en sus dimensiones nacional y territorial, a partir del marco de referencia de la orientación normativa, basada en el enfoque de derechos, especialmente de los referidos a la alimentación y al agua tal como fue estipulado en el Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria de Bogotá (PMASAB). En el caso de la ciudad de Medellín también se formuló un Plan Maestro de Alimentos de Medellín (PADAM), pero con un enfoque más centrado en la eficiencia de la distribución, aunque en ambos escenarios de política se evidencia la preocupación fundamental por el suministro de alimentos a los consumidores de las dos ciudades más importantes del país.

Las ciudades de Bogotá y Medellín son pioneras en la implementación de este tipo de políticas públicas, sin embargo, a su vez, obedecen diferenciadamente a la orientación normativa y de competencia social. Por lo anterior, las políticas públicas en materia de abastecimiento en las ciudades de Bogotá y Medellín pueden considerarse un avance con relación a la concreción del derecho a la alimentación en el país. Sin embargo, estas formulaciones a pesar de tener como punto de encuentro el derecho a la alimentación y conceptos como el de seguridad y soberanía alimentaria, además de la orientación normativa, presentan diferencias que se concentran principalmente en la concepción del enfoque de derechos presentado en cada una de ellas, la cual se expresa en la forma

que se pretende solucionar la condición de hambre e inseguridad alimentaria que enfrenta la población de las dos ciudades.

En Colombia, la producción de alimentos y el abastecimiento a los centros urbanos y grandes ciudades proviene, en su mayoría, de economías campesinas, las cuales no están debidamente reconocidas por la excesiva intermediación que poseen los productos agropecuarios. Algunos académicos establecen que un producto antes de llegar al consumidor final puede pasar, en promedio por cinco intermediarios, donde la calidad del producto disminuye y los costos de intermediación hacen que el precio para el consumidor aumente y la ganancia para el pequeño productor sea baja. Esta situación exige que sean analizados los actuales canales de comercialización en los que el pequeño productor es el más perjudicado por aspectos como la falta de asociatividad, el limitado acceso a los servicios financieros, las fallas de calidad de sus productos y los bajos volúmenes de su oferta. Estos aspectos impiden a los pequeños productores llegar a los mercados en condiciones de negociación equitativas.

Ante las diversas dificultades que enfrenta la economía campesina, los canales cortos de comercialización (CCC) son una alternativa para afrontar el marginamiento de estos actores económicos. En este sentido los CCC responden a un modelo de *recampesinización*, en el que se potencian algunos elementos de las economías campesinas como la flexibilidad, la diversidad de oferta, la multiactividad y la maximización de la fuerza de trabajo propia, para así hacer más rentables las producciones en un mercado global que margina las pequeñas iniciativas. Lo anterior sugiere el diseño de lineamientos en materia pública que vinculen al pequeño productor de manera justa y equitativa al circuito de comercialización donde se apunte al fortalecimiento de la economía campesina. Una de las experiencias alternativas de comercialización en Colombia está referida a los Mercados Campesinos, consistentes en ventas directas al consumidor en la capital del país y en varios municipios.

Frente a la problemática planteada, la pregunta de investigación que se abordará corresponde a ¿Qué elementos de política pública se pueden formular o tener en cuenta para vincular de manera más justa y equitativa a los pequeños productores a la comercialización de alimentos? De igual forma, esta investigación parte de la hipótesis de trabajo de que la experiencia del país en materia de planes de abastecimiento de

alimentos en dos de sus principales ciudades, Bogotá y Medellín, al igual de que otros ejercicios municipales e iniciativas organizativas de productores, aportan valiosos insumos e instrumentos en materia de política pública. De ahí la importancia de esta investigación que busca identificar y examinar estos elementos de política derivados de estas experiencias para, a partir de ello, determinar una serie de recomendaciones que puedan favorecer la participación más justa y equitativa de los pequeños productores, en particular de los campesinos, en la comercialización de alimentos.

A partir de lo anterior se plantea como objetivo general de esta investigación: elaborar elementos de política que faciliten la integración de los pequeños productores al mercado en el marco del análisis de las políticas públicas de comercialización de alimentos en Colombia. Para cumplir con este objetivo se plantearon los siguientes objetivos específicos:

1. Caracterizar las políticas públicas de comercialización de alimentos en sus dimensiones nacional y territorial.
2. Examinar la participación de los pequeños productores de alimentos en los diferentes canales de comercialización de alimentos a escala nacional y territorial.
3. Realizar un análisis comparativo entre los planes de abastecimiento de alimentos de las ciudades de Bogotá y Medellín.
4. Formular elementos de política para el fortalecimiento de mercados incluyentes y la participación de los campesinos en ellos.

La metodología utilizada para dar cumplimiento a los objetivos propuestos se enfocó en la utilización de datos cualitativos y cuantitativos que permitieron un estudio detallado de las políticas de comercialización de alimentos y de los circuitos campesinos estudiados.

El trabajo de investigación incluyó tres fases principales. Una primera fase orientada a la búsqueda y análisis documental sobre la información secundaria disponible en materia de comercialización a nivel nacional y regional. Una segunda fase de trabajo de campo para indagar sobre las políticas, acciones y procesos de los diferentes actores de la cadena de comercialización. En la última fase de trabajo se realizó el análisis y triangulación de la información recolectada mediante el trabajo de campo y la revisión documental.

En la primera fase de revisión documental se recopiló la información proveniente de estudios realizados por diferentes instituciones acerca de la comercialización de alimentos, así como de las políticas nacionales y locales más sobresalientes en Colombia.

Durante esta fase además de la revisión de las políticas y demás información comercial, también se realizó la revisión de literatura sobre los conceptos básicos que guiaron el desarrollo de éste trabajo de investigación.

En la segunda fase de investigación se realizó el estudio de los circuitos de comercialización de tomate y papa. Para el caso de tomate se estudió el circuito desde la producción en el municipio de Tibacuy (Cundinamarca) hasta su llegada a las centrales mayoristas y fruvers en la ciudad de Bogotá. En papa el estudio del circuito implicó el estudio de la producción en el municipio de Ventaquemada (Boyacá) hasta su llegada a las centrales mayoristas y fruver en la ciudad de Bogotá.

El estudio de estos dos circuitos implicó la identificación de cada uno de los eslabones y actores de la cadena de comercialización, los márgenes de comercialización de cada circuito, así como su análisis funcional.

En esta fase de investigación además de estudiar los dos circuitos enunciados anteriormente, se realizaron entrevistas semiestructuradas a funcionarios vinculados con la implementación de los planes maestros de abastecimiento de alimentos en las ciudades de Bogotá y Medellín.

En la tercera fase además de analizar la información recolectada durante las fases anteriores, se formularon las propuestas de política pública para el fortalecimiento de mercados incluyentes.

Los resultados de la información recolectada y producida en el marco de esta investigación se presentan a continuación en cinco capítulos. En el primer capítulo se presentan los conceptos de Estado y política pública los cuales son la base fundamental que guió el desarrollo de la investigación. En el segundo capítulo se presentan los conceptos que enmarcan las políticas nacionales y de los planes maestros de alimentos de Bogotá y Medellín y se hacen análisis comparativos entre estos dos planes maestros.

En el tercer capítulo se describe el proceso de comercialización en Colombia, teniendo en cuenta los diferentes niveles de mercado de alimentos, la cadena de distribución de los alimentos y el análisis de las funciones de comercialización.

En el cuarto capítulo se presentan los resultados y reflexiones realizadas sobre los circuitos de tomate y papa estudiados. Para cada circuito se identificaron los actores que los integran, los márgenes de comercialización y el análisis funcional de cada uno.

En el quinto y último capítulo se presentan las propuestas de elementos de política pública para la democratización y el mejoramiento de los procesos de comercialización, las cuales mantiene estrecha relación con los resultados y análisis presentados en los cuatro primeros capítulos de este documento.

1. Fundamentos para el análisis de política pública

El siguiente apartado se centrará en los diferentes elementos teóricos que guiarán el análisis de las políticas de abastecimiento de alimentos en las ciudades de Bogotá y Medellín. El primer concepto que se presentará en este capítulo es el de Estado y como éste se ha transformado en el marco de enfoques políticos y económicos como el neoliberalismo, el cual ha representado grandes impactos en la forma en la que la política aborda el agro y el derecho a la alimentación en Colombia.

En segundo lugar se presentará el concepto de política pública para posteriormente abordar el enfoque de análisis de la política pública de Meny & Thoenig, autores que brindan elementos conceptuales y analíticos para la reflexión y generación de propuestas en materia de políticas de abastecimiento de alimentos.

1.1 Estado

El concepto de Estado es aún un concepto intuitivo para el cual existen variadas definiciones. Sin embargo, según Isuani (1984),

“Se pueden encontrar tres nociones básicas de Estado en la literatura de la teoría política: a) como una asociación o comunidad incluyendo una institución de gobierno; b) como una dimensión de la sociedad, cubriendo u oponiéndose a otras dimensiones sociales. C) como un aparato para el gobierno, la administración y la coerción” (Isuani, 1984:36).

En efecto, según Roth (2002) de los varios modelos de Estado que han sido contruidos a lo largo de la historia, se puede inferir que el Estado no fue impuesto desde sus orígenes tal como se conoce hoy. Se trata de un proceso largo de modernización política que se caracteriza principalmente por un acercamiento

progresivo de la centralización del poder en el Estado por un lado y, por otro, por la integración social y política de la población bajo modalidades y condiciones variables.

El Estado moderno surge en Europa occidental en los siglos XV y XVI, como respuesta a unas condiciones sociales, políticas y económicas enmarcadas en la crisis de sistema feudal. Sin embargo, el Estado es también considerado “un ideario que se impone sobre otras sociedades desconociendo sus particularidades” (Roth, 2002:20).

Este proceso de modernización del Estado en Europa trajo consigo, la concentración de diversos recursos de poder, además de la monopolización y uso legítimo de la violencia sobre un territorio específico. En las sociedades latinoamericanas tuvo lugar una adaptación del Estado Occidental asociada a los procesos de emancipación adelantados y orientados por élites que promovieron la centralización de la autoridad bajo una forma estatal que excluía el conjunto de la población de la época.

El concepto de Estado tiene diferentes acepciones relacionadas con las diferentes aproximaciones de soberanía, territorialidad y de unicidad del orden institucional. A pesar de la aceptación latinoamericana al Estado occidental, esto no ha significado su pleno reconocimiento en todos los espacios sociales. El proceso de modernización de las sociedades y la adaptación del Estado occidental han significado la configuración de Estados heterogéneos. Frente ello, se puede hacer referencia a una especie de continuum en el que se pueden diferenciar las sociedades con y sin instituciones estatales fuertes.

En Colombia en la constitución política de 1991, el Estado se concibe como:

“Un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general” (Artículo 1, Constitución Política de Colombia, 1991).

Dentro de los fines del Estado colombiano se encuentran:

“Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de

los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo” (Artículo 2, Constitución Política de Colombia, 1991).

Cabe resaltar que la definición de Estado no es estática y que tanto el concepto como las funciones del Estado se modifican de acuerdo con el contexto social, político y económico. Así, en el marco del modelo neoliberal el papel del Estado se ha orientado a favorecer los derechos de propiedad privada individual, las instituciones del libre mercado y del libre comercio (Harvey, 2005). Estas nuevas orientaciones han traído consecuencias importantes en el sector agropecuario y en los procesos de comercialización y abastecimiento de alimentos en Colombia.

A principios de los años 90 con el triunfo de las ideas de se da una transformación importante en la acción y participación del Estado en la economía. A pesar de ser el liberalismo el aglutinante ideológico hasta 1989, venía conformándose paralelamente una nueva ideología que constituía un nuevo liberalismo que desde finales de la última década del siglo XX (Harvey, 2005). Se convirtió en el principio rector de la gestión y el pensamiento económico mundial (Harvey, 2007).

El neoliberalismo es ante todo una teoría de prácticas político económicas que afirman que la mejor manera de promover el bienestar humano consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada, mercados libres y libertad de comercio. El papel del Estado en este nuevo contexto es crear y preservar el marco institucional apropiado para el desarrollo de estas prácticas (Harvey, 2005).

La nueva política económica se caracterizó por una mayor orientación al mercado, un régimen comercial más libre, la privatización de empresas públicas, una menor intervención del Estado en las actividades productivas y en esfuerzos de desregulación de la economía, principalmente.

Colombia fue uno de los países que más se demoró en implementar la apertura, sin embargo entre el periodo comprendido entre 1950 y 1989 hubo varios episodios de liberación de comercio, la mayoría de los cuales fueron total o parcialmente revertidos. Al finalizar el gobierno Barco comenzó a abrirse una iniciativa para racionalizar el comercio exterior colombiano, lo cual se constituyó en el primer paso hacia las reformas económicas que posteriormente llevaría a cabo el gobierno de Cesar Gaviria (Kalmanovitz y López, 2006)

En agosto de 1990, el gobierno del presidente César Gaviria retomó la iniciativa de la apertura económica, lo que condujo a la generación de reformas que se dieron sobre la base de que la protección de los mercados internos y, en general, el modelo de desarrollo vigente, le estaba costando al país en términos de modernidad, de inserción en la economía mundial y de progreso social y distributivo (CRECE, 2007).

La agricultura también fue incluida en la estrategia general de apertura del mercado y de reformas institucionales. Para el caso del sector agrícola según Kalmanovitz y López (2006) la liberalización del comercio internacional se tradujo en el desmonte de la intervención tradicional del gobierno a través de controles de importaciones, precios de sustentación y precios de cosechas y adicionalmente se promovió la integración comercial con los países de la Comunidad Andina (CRECE, 2006).

Éstos cambios en el papel del Estado se tradujeron en nuevas estrategias de política que en el sector agropecuario se han caracterizado desde los años 90 en la disminución del papel del Estado en materia de subsidios a la producción, la eliminación del régimen de precios de garantía, el retiro del mismo en el proceso de comercialización, y el abandono de su rol como el administrador directo del proceso productivo en este sector. Lo anterior se dio bajo la premisa de que la actividad agropecuaria protegida por el Estado de Bienestar afectaba los ingresos de productores, por las caídas de precios provocadas por la saturación del mercado en épocas de cosecha.

En este contexto, se hizo apremiante el desarrollo de programas de producción y de comercialización, que permitieran encaminar al sector hacia un desarrollo económico y social de cara a la apertura económica, en el que la premisa fundamental fuera la

rentabilidad. De esta manera los actores que participan en la actividad agropecuaria se enfrentaban al libre juego de la oferta y la demanda con las fronteras abiertas a productos de otros países, con serios problemas, debido a la diferencias de precios.

1.2 Política pública

Teniendo claro el concepto de Estado y las transformaciones del mismo en el modelo neoliberal, es necesario presentar el concepto de política pública que enmarcó el desarrollo de este trabajo de investigación.

La definición de política pública en esta investigación se enmarca principalmente en los aportes realizados por los autores franceses Yves Meny y Jean-Calude Thoenig. Es un acercamiento teórico y metodológico en el que, en un primer momento, los autores concentraron su atención en el significado del *Welfare State* o Estado de Bienestar, como enfoque del Estado en Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos. Este modelo repercutió en los países de América Latina y la fragmentación se inició a finales de la década de los 80, afectando profundamente las relaciones sociales, políticas y económicas en el mundo.

“El Estado de Bienestar es entendido como el esfuerzo del Estado para modificar las condiciones del mercado y proteger a los individuos de las consecuencias económicas que podrían afectarlos” (Room, 1979, en (Meny & Thoenig, 1992:18). Aunado a lo anterior y desde una visión más restrictiva, este modelo de Estado se entiende, como la realización de los derechos de los ciudadanos después del reconocimiento de los derechos sociales y políticos (Meny & Thoenig, 1992:18).

Para estos autores no es suficiente con definir el Estado de bienestar, además, es fundamental adentrarse en lo que ellos han identificado como las dos preocupaciones principales: la primera, abordada desde tres ejes interpretativos, la dimensión económica y fiscal, la dimensión política y la referida a los aspectos ideológicos y culturales.

Se puede agrupar el desarrollo de los diferentes argumentos económicos en función de la creciente importancia de la política pública:

1. La lógica de desarrollo industrial debería conducir a la convergencia y a un alineamiento progresivo de los diferentes sectores de la sociedad, además de una expansión de los sistemas de protección social. Esta hipótesis fue matizada a partir de los estudios realizados por Flora Alber y Wildavsky.
2. Desarrollo por etapas del Estado de Bienestar. Su expansión se dio en la década de los 30's. Dado que su consolidación se dio en un clima de inseguridad económica y social, es importante incluir dentro del análisis las guerras o recesiones, por su incidencia en las políticas sociales.
3. La influencia de la variable económica es más específica de los Estados, que por su magnitud, la estructura de su economía o de su dependencia de los mercados exteriores, los que son más sensibles a la coyuntura internacional. (Meny & Thoenig, 1992, pág. 25)
4. El papel de los impuestos como fuente de financiación de los gastos públicos.

El segundo eje interpretativo se refiere a las políticas sociales, compuestas por tres factores, los cuales son orientados por la inquietud de que la política es la fuente de las políticas públicas o las políticas públicas hacen las políticas (Meny & Thoenig, 1992). El primer factor tiene que ver con el centro de la ciencia política clásica, es decir, lo referido a elecciones y partidos políticos, según el cual el principio de la competencia política es un elemento a considerar en los cambios y transformaciones de las políticas sociales. En la misma vía, el siguiente elemento interpretativo tiene que ver con los intereses que representan los partidos que se encuentran en el poder, aquí cabe destacar el trabajo realizado por Shaelv, quien analiza la relación entre el modelo socialdemócrata y el movimiento sindical, determinada esta por el apoyo y respaldo que encontrara dicho modelo en los obreros vinculados a organizaciones sindicales (Meny & Thoenig, 1992).

El tercer factor relacionado con las políticas públicas, es el papel que desempeñan las burocracias, las cuales son las responsables del diseño y ejecución de los programas del Estado de Bienestar.

La última mirada con la cual se analiza el crecimiento del Estado de Bienestar hace referencia a los valores, la cultura y la ideología; es una mirada considerada subsidiaria con relación a las ya expuestas, por no considerarse relevante. Existen muchos planteamientos alrededor de la forma como los valores inciden en las políticas públicas ya que posibilita la diversificación de los Estados, además de la incorporación de nuevos elementos en los valores dominantes, apuntando así a su transformación. Ante diferentes enfoques y cuestionamientos sobre el papel de la ideología, Skocpol de acuerdo con Meny & Thoenig (1992), desarrolla una postura global e integradora sobre una serie de elementos de índole cultural, en calidad de *polity-centered approach*. Es un enfoque global, que incorpora elementos sociales, políticos, culturales y económicos, sin dejar por fuera ninguno de ellos. Este enfoque trata de comprender los efectos *feed-back* generados por los valores con relación a elementos políticos, culturales, económicos.

1.3 Análisis de políticas públicas según Meny y Thoenig

Para analizar las políticas de abastecimiento de alimentos, en los casos de las ciudades de Bogotá y Medellín, se utilizará el enfoque conceptual y analítico de Meny & Thoenig. Para estos autores las políticas públicas pueden ser definidas como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico. Junto a dicha definición, se pueden encontrar las características que estos autores le adjudican a la política pública; las cuales corresponden al contenido, un programa, la orientación normativa, un factor de coerción y la competencia social.

En la tabla 1 se detallan las características de las políticas públicas pertinentes para el análisis de esta investigación.

Tabla 1: Características de la política pública según Meny y Thoening

Características	DESCRIPCIÓN
CONTENIDO	La actividad pública se identifica bajo la forma de una sustancia, de un contenido. Se movilizan los recursos para generar resultados o productos. Estos productos (<i>outcomes</i>) son los que el analista examina como un problema de investigación para la acción, y resultan de un proceso de trabajo y de acción. Dicha característica para esta investigación corresponde a los elementos contenidos en los planes de abastecimiento de alimentos para las ciudades de Bogotá y Medellín.
PROGRAMA	Los actos se articulan en torno a uno o algunos ejes específicos que forman un denominador común: el sector de intervención, el “problema” tratado, la constancia del decisor público en sus opciones e intenciones. En el caso de este proyecto de investigación corresponde al abastecimiento y comercialización de alimentos, analizando especialmente la participación de los pequeños productores.
UNA ORIENTACIÓN NORMATIVA	Los actos traducen orientaciones: intencionalmente o no, satisfacen intereses, son portadores de ciertos valores, tienden hacia objetivos específicos. La orientación normativa aquí trabajada corresponde a las orientaciones internacionales, nacionales y regionales sobre el abastecimiento de alimentos, es decir aquellas normas establecidas para la “garantía” del derecho a la alimentación.
UN FACTOR DE COERCIÓN	La actividad pública procede de la naturaleza autoritaria de que se halla investido el actor gubernamental. En otras palabras, éste posee una legitimidad que es la de la autoridad legal, o ejerce una coerción que se apoya en el monopolio de la fuerza. Por ello el acto público se impone; está habilitado en tanto que expresión de las potestades públicas (Gilbert; 1985). La autoridad de la que está investido se impone a la colectividad. A pesar de que la política pública de abastecimiento en alimentos corresponde a las necesidades de la sociedad colombiana, en su diseño y ejecución no se ha contado ampliamente con sectores como los pequeños productores, imponiéndose así una visión y orientación sobre el derecho a la alimentación de ciudades como Medellín y Bogotá, especialmente en lo referido a la comercialización, pese a la formulación de algunas alternativas como los mercados campesinos.
UNA COMPETENCIA SOCIAL	Una política pública se define por su competencia, por los actos y disposiciones que afectan la situación, los intereses y los comportamientos de los administrados: referidos aquí a los pequeños productores, quienes han fomentado procesos organizativos y solidarios en aras de desarrollar procesos de comercialización más justo y equitativos.

Fuente: Elaboración propia con base en (Meny & Thoenig, 1992)

Aunado a la definición de política pública como programa gubernamental, Meny & Thoenig (1992) incorporan elementos de orden sociológico a la conceptualización ya existente. Desde esta perspectiva, la política pública se entendería como testimonio de una teoría del cambio social, que evidencia y posibilita la identificación de fenómenos normativos, creencias y representaciones en materia de funcionamiento de la sociedad y del cambio social. Esta identificación debe enmarcarse dentro de los siguientes parámetros:

- Los objetivos perseguidos por la política pública considerada.
- Los sujetos afectados por la política pública.
- Los ejecutores a quienes se confía la aplicación de las medidas gubernamentales
- Los tipos de políticas públicas.

Teniendo en cuenta la naturaleza de la coerción, la cual puede ser ejercida de forma directa o indirecta, y en la que el sujeto asume un comportamiento determinado, se consideran los desarrollos de Lowi, quien establece una tipología sobre las políticas públicas:

1. **Política reglamentaria:** es una acción pública que consiste en dictar normas autoritarias que afecta, se limitan las libertades individuales de los afectados, y sus intereses se transforman por decreto, estableciendo un nivel máximo de coerción.
2. **Política distributiva:** es una acción mediante la cual el poder público concede una autorización a casos particulares especialmente designados. El ejemplo tipo son los permisos para construir. Aquí. El afectado se beneficia con una excepción a la regla, gracias a un favor unilateral del Estado o porque satisface cierto número de condiciones.
3. **Política redistributiva:** consiste en que el poder público dicta criterios que dan acceso a ventajas, y este acceso no se otorga a casos o sujetos designados especialmente, sino a clases de casos o de sujetos. El ejemplo típico es el de la seguridad social. El Estado dicta las condiciones (edad, situación económica, etc.)

para que las personas se puedan beneficiar de una cobertura social. Pero corresponde a quienes cumplen estas condiciones el derecho a utilizar o no esta posibilidad si lo desean. El Estado manipula los criterios generales; no designa individualmente a los beneficiarios o a los perjudicados.

4. **Política constitutiva:** se traduce en que la acción pública define las reglas sobre las normas o acerca del poder. Adaptación de (Meny & Thoenig, 1992:100).

Otra taxonomía de las políticas públicas puede realizarse a partir de la forma como los sujetos reaccionan o se ven afectados por una acción gubernamental de este tipo. Estas percepciones son concebidas como utilidades, a razón de las consideraciones que los receptores de la acción pública poseen.

Con relación al análisis de las políticas públicas Meny & Thoenig (1992) proponen la agrupación en tres grupos de modelos teóricos para analizar las políticas públicas:

1. Enfoque social, que rescata el pluralismo social y al individuo, concibiendo al Estado desde una perspectiva funcionalista.
2. Enfoque neomarxista y neweberiano, que asigna al Estado la condición de instrumento de una clase o grupos específicos.
3. Enfoque intermedio, el cual interpreta y traduce las políticas públicas como forma de expresión de los equilibrios y desequilibrios del Estado y la sociedad.

Dentro de estos modelos teóricos se hará un abordaje sobre la contribución de la *policy science*, desde la conjunción de teorías racionalistas derivadas de la ciencia económica (Meny & Thoenig, 1992), comenzando por el *Public Choice*, un enfoque que posee tres fundamentos principales;

1. Los individuos toman sus decisiones de manera racional, únicamente en consideración a sus intereses personales (*self-interest*) y buscando optimizar los beneficios de sus decisiones.
2. Distinción entre bienes privados, que son producidos por el mercado, y los bienes públicos, que emanan de los servicios públicos y de las administraciones. Los teóricos del *Public Choice*, tratan de identificar los bienes

públicos aplicando el método utilizado con los bienes privados: midiendo sus costos y la asignación de estos a los beneficiarios del servicio. De esta manera, esperan controlar al máximo las externalidades (positivas o negativas) producidas por un bien público determinado. Uno de los objetivos de la *Public Choice*, es transformar las administraciones. En lugar de burocracias que actúan obedeciendo órdenes de arriba, deben ser capaces de satisfacer las preferencias individuales expresadas en contextos diferentes (*Responsive State*).

3. Asignación limitada de recursos, según la cual los partidarios del *Public Choice* se interesan por los rendimientos de los servicios públicos o las administraciones. Al actuar así, la escuela del *Public Choice* rechaza los mecanismos de organización y control centralizados en las sociedades contemporáneas, oponiéndoles las estructuras descentralizadas, especializadas y de pequeño tamaño. (Meny & Thoenig, 1992, págs. 47-49)

En este capítulo se mostró la diversidad de enfoques sobre la manera de concebir el Estado, y como éste se transforma en los diferentes contextos sociales políticos y económicos. Adicionalmente, se evidenció como bajo los diferentes enfoques conceptuales y funcionales del Estado, se formulan instrumentos de política que hacen tangibles las visiones del Estado sobre los diferentes aspectos de la vida individual y colectiva.

Estudiar y analizar las políticas que el Estado implementa en los diferentes territorios, permite entender los lineamientos de acción propuestos a nivel central y cómo estos afectan la vida de comunidades, que como las campesinas, se han visto afectadas directamente por los nuevos enfoques políticos y económicos en donde las transformaciones en materia de producción y comercialización hacen que aún continúe vigente la necesidad de discutir sobre el derecho a la alimentación la seguridad y soberanía alimentaria, temáticas que serán desarrolladas en el capítulo presentado a continuación.

2. Políticas para el derecho a la alimentación en Colombia

Luego de exponer los fundamentos de análisis sobre políticas públicas y parte de su concepción teórica, en este capítulo se plantean los elementos generales de programa, además de contenido y orientación normativa propuestos por Meny & Thoenig, (1992). Se hace especial énfasis en estos últimos, ya que responden a la normatividad y legislación sobre el derecho a la alimentación en los planes de abastecimiento de Medellín y Bogotá; finalmente se adelantará una aproximación y comparación de la política pública propuesta para estas dos grandes ciudades como expresión de una política redistributiva orientada a un sector en particular, en la cual se expresan una serie de formulaciones en materia de política pública.

A partir del concepto de orientación normativa como característica de la política pública, en Colombia puede aseverarse que el derecho a la alimentación no se encuentra consagrado como un derecho fundamental. Sin embargo, lo adelantado en la Ciudad de Bogotá inicialmente y luego en Medellín llevó a diferentes actores sociales y políticos a cuestionarse sobre la normativa al respecto. De allí que se amplíe la visión de los tratados internacionales suscritos por el país que contemplan problemáticas como el cumplimiento y garantía a las diferentes generaciones de los Derechos Humanos como el derecho a la alimentación, lo cual lleva a reflexionar sobre la necesidad de diseñar y ejecutar planes estrategias y objetivos a garantizar los derechos fundamentales de la población actual y futura.

2.1 Conceptos que sustentan la política pública de abastecimiento

Teniendo en cuenta las características de las políticas públicas presentadas en el primer capítulo, para este segundo capítulo se dará cuenta de los contenidos centrales de la

política pública de abastecimiento de alimentos que, además, pueden articularse con lo referido a la competencia social planteada anteriormente. En este sentido se realizará una aproximación a los conceptos de derecho a la alimentación, la soberanía y seguridad alimentaria, la cual tiene como referente lo expuesto en cada uno de los planes de abastecimiento de las ciudades de Bogotá y Medellín.

2.1.1 Derecho a la alimentación

El derecho a la alimentación no se encuentra contemplado explícitamente dentro de la legislación colombiana. Sin embargo, su marco jurídico y orientación normativa se encuentran en la Constitución Política Nacional, respaldada por una serie de sentencias constitucionales, además de los tratados internacionales a los cuales se ha suscrito el país¹, prevaleciendo de esta forma un enfoque de Derechos, propio del Estado Social de Derecho. La suscripción a tratados internacionales, la Constitución Política de Colombia y las diversas sentencias emanadas de la Corte Constitucional posibilitan la existencia de una orientación normativa que direcciona y sustente el contenido de una política pública de abastecimiento de alimentos.

En este sentido, la definición planteada sobre el derecho a la alimentación en el Acuerdo 038 de 2005², por el cual se establece la política pública de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional en Medellín, en su Artículo No 2, recoge el contenido de la política pública que hoy existe al respecto en las ciudades de Bogotá y Medellín,

“Todas las personas en todas las etapas de la vida, tienen derecho a tener

¹ Tales como, la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículos 22 y 25, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales –PIDESC–, la Convención sobre los derechos del niño (1989), la Cumbre Mundial a Favor de la Infancia (1990), la Declaración de los Derechos del Niño (Principio 4), Declaración Sobre el Derecho al Desarrollo (Artículo 8), la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en sus artículos 11, 12 y 14; la Cumbre Mundial de la Alimentación (1996), la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, el Proyecto Regional de Cooperación Técnica con la FAO (2003) “Estrategias e Instrumentos para Mejorar la Seguridad Alimentaria en los Países de la Comunidad Andina”, la conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y desarrollo Rural –ICARRD– 2006, el Protocolo de San Salvador y el cumplimiento de las Metas del Milenio.

² Gran Parte de la orientación de la política pública relacionada con el abastecimiento de alimentos en el país corresponde a las conclusiones del tratado sobre seguridad alimentaria, en el foro global de organizaciones no gubernamentales en Río de Janeiro, en el año de 1992 <http://www.eurosur.org/NGONET/tr9243.htm>

acceso a alimentos de alta calidad y sin riesgos. Derecho que debe ser garantizado por el Estado. Para asegurar este derecho de las personas a alimentarse, la seguridad alimentaria debe basarse en la autosuficiencia local. Por ello es necesario priorizar la producción, el transporte y el consumo de los alimentos locales y reducir en la medida de lo posible la dependencia con respecto a la importación de alimentos, reconociendo que puede ser necesaria para complementar el suministro local” (Acuerdo 038 de 2005, Art. 2).

En la figura 2-1, se presenta gráficamente los elementos que la política pública considera sobre el derecho a la alimentación.

Figura 2-1 Derecho a la alimentación.



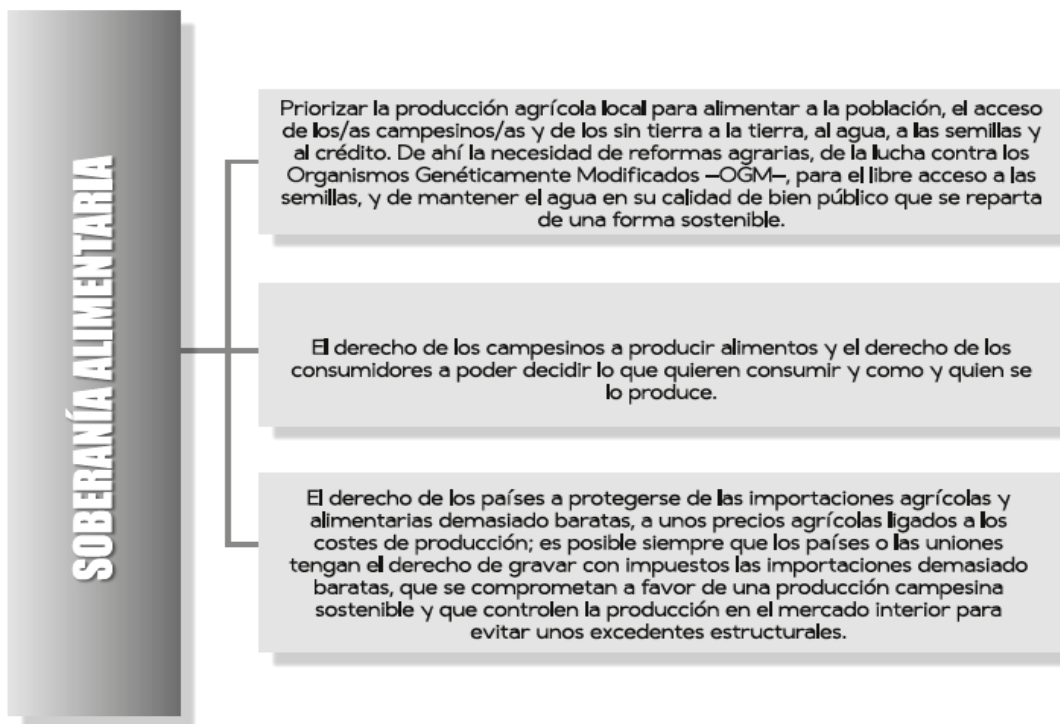
Fuente: Elaboración propia con base a los planes de abastecimiento en alimentos de Bogotá y Medellín

2.1.2 Soberanía alimentaria

La Soberanía Alimentaria como eje central de la política pública de abastecimiento, debe ser analizada a partir de tres enfoques: priorización de la producción agrícola y el acceso a los recursos de la producción por parte de la población local, el derecho de los campesinos a sobre la producción y consumo de alimentos y el derecho de los países de

velar por su seguridad en términos alimentarios. La explicación de cada uno de los enfoques de la soberanía alimentaria se presenta en la figura 2-2.

Figura 2-2. Enfoques para la Soberanía Alimentaria en la política pública de abastecimiento.



Fuente:Elaboración propia con base en la Vía Campesina, 2003

En estos tres enfoques la idea central que los orienta, corresponde a la garantía de la producción agrícola local para alimentar a una población determinada. Sin embargo, estos enfoques difieren en los métodos y formas como se garantiza dicha producción, resaltando así la huella ecológica, la calidad de los alimentos, la incidencia de estos en la salud de quienes los consumen y la protección o no de una economía de índole local, regional y nacional.

A partir de lo estipulado en el Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria, desarrollado en la Habana, en septiembre de 2001, se entiende por Soberanía Alimentaria,

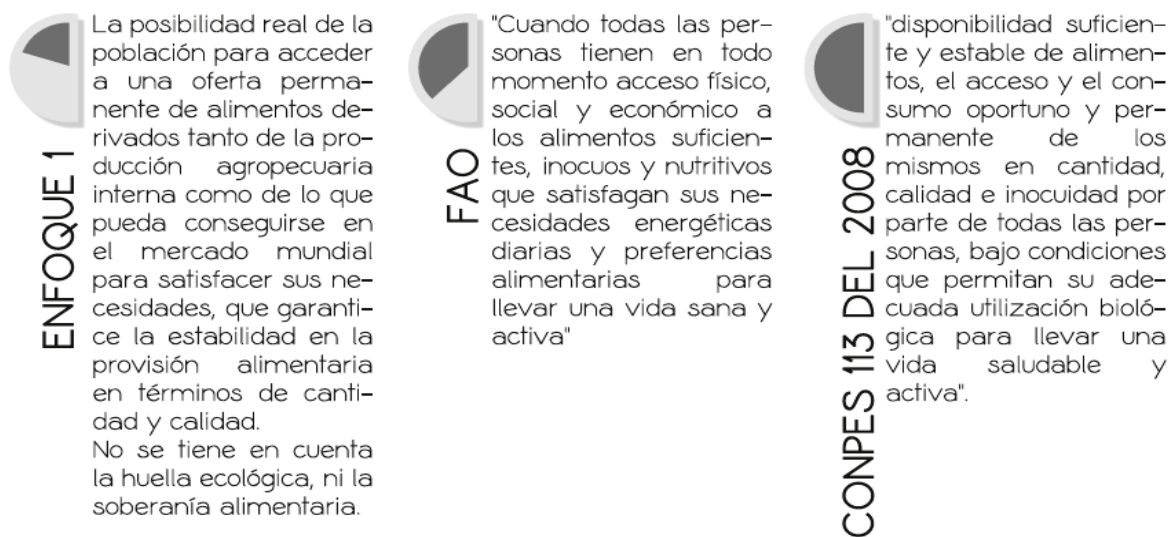
“El derecho de cada pueblo a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación de toda la población, con base en la

pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental” (ILSA, 2004).

2.1.3 Seguridad alimentaria

El concepto de seguridad alimentaria en Colombia ha sido abordado desde tres enfoques, el primero referido a la posibilidad que tienen las personas para acceder a una oferta permanente de alimentos, el segundo corresponde a la propuesta realizada desde la FAO y el último tiene que ver con lo establecido en el CONPES Social 113 de 2008. En la figura 2-3, se presenta la descripción de los tres principales enfoques de seguridad alimentaria en Colombia

Figura 2-3. Enfoques de seguridad alimentaria implementados en Colombia



Fuente: Elaboración Propia con base a los planes de abastecimiento en alimentos de Bogotá y Medellín

La definición de seguridad alimentaria establecida en la Cumbre Mundial Sobre la Alimentación (1996), dentro de la consagración al derecho a la alimentación se pueden encontrar cuatro dimensiones referidas a la seguridad alimentaria, las cuales corresponden a la disponibilidad, la accesibilidad, el consumo y el aprovechamiento. En la tabla 2 se presentan las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria.

Tabla 2. Dimensiones de la seguridad alimentaria

DIMENSIONES DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA	Disponibilidad	“la oferta de alimentos en los mercados locales, en las condiciones de calidad y cantidad requeridas para el bienestar individual y colectivo, que sean además inocuos y aceptables para todos, en medio de la diversidad cultural”.
	Accesibilidad	Los medios productivos y alimentos deben estar al alcance de las familias y las personas. Acceso de toda la población a una canasta básica de alimentos y al agua potable, en cantidad y calidad suficiente, de forma autónoma y en igualdad de condiciones y oportunidades.
	Consumo	Dietas nutritivas y seguras para la salud, procedentes según el ciclo vital de las personas que la consumen, y a entornos ambientales, sociales y biológicamente propicios, que faciliten la asimilación física y nutritiva del alimento.
	Aprovechamiento	Cuánto aprovecha el cuerpo humano los alimentos que consume y cómo los convierte en nutrientes para ser asimilados por el organismo. Sus principales determinantes son: el estado de salud de las personas, los entornos y estilos de vida, el estado nutricional, la calidad y el acceso a los servicios de salud, la disponibilidad de agua potable y saneamiento básico.

Fuente: Elaboración propia con base en FAO.

<http://www.fao.org/docrep/014/al936s/al936s00.pdf>

En el país la política pública en materia de abastecimiento de alimentos se ha impulsado especialmente en las ciudades de Bogotá y Medellín, siendo la primera pionera en este tipo de iniciativas puestas en marcha desde el año 2004 con el Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá (PMASAB). El PMASAB, formulado para una acción inicial de nueve años (2004-2015), se inscribió desde un comienzo en el fortalecimiento de la ciudad-región y su continuidad en el tiempo ha estado asociada con la formulación de una serie de normas, como la Política Pública de Seguridad Alimentaria para la ciudad elaborada en 2007.

Para la ciudad de Medellín la preocupación por el diseño y ejecución de una política pública es más reciente. Toma como base lo implementado en el Distrito Capital, adaptándolo a los requerimientos del conjunto del Valle de Aburrá, ya que se comparte la idea de la consolidación de una ciudad-región.

Aunque la política de abastecimiento de la ciudad de Medellín considere la experiencia

en la capital del país, presenta distanciamientos frente a su formulación y aplicación. A continuación se describe los enfoques y lineamientos de las políticas de abastecimiento en Medellín y Bogotá, lo cual permite encontrar sus similitudes y diferencias.

2.2 Política de abastecimiento de alimentos en la ciudad de Bogotá

Para el distrito capital la Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Bogotá se refiere a:

“La garantía del derecho a la alimentación y nutrición compromete la realización de los principios y valores fundamentales asociados con la vida, la salud y la dignidad humana, es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos. Lo anterior indica que en la medida en que los ciudadanos-as en Bogotá disponen, acceden con autonomía, y alcanzan una utilización efectiva de los alimentos, pueden vivir dignamente y participar en igualdad de condiciones en los progresos económicos, sociales, culturales y políticos. Por lo tanto el Distrito requiere la adopción y articulación de políticas económicas, ambientales y sociales, en los niveles internacional, nacional, regional y distrital, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos” (SDDE 2011:6).

Para hacer efectiva la garantía del derecho a la alimentación, la política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Bogotá se ampara en un marco normativo que abarca el Acuerdo 086 de junio 13 de 2003, "Por el cual se crea el sistema distrital de nutrición de Bogotá", el Decreto 508 de noviembre 6 de 2007, "Por el cual se adopta la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá, Distrito Capital, 2007-2015, Bogotá sin hambre", el Decreto 546 artículo 24 que crea la CISAN (Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria), y el Documento Conpes Número 113 de 2008 por el cual se establece la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN) como marco nacional para la formulación de política pública referida a la alimentación.

Además de la orientación normativa ya enunciada, en el año 2013, teniendo como base el documento Conpes 113, se lanza de manera oficial el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional; cuyo objetivo es el de contribuir al mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de toda la población colombiana, en especial, de la más pobre y vulnerable.

Esta política de abastecimiento está estructurada en cuatro ejes. El primer eje corresponde a la disponibilidad suficiente de alimentos, nutricional y culturalmente adecuados e inocuos, al igual que el suministro de agua en la cantidad mínima esencial y con la regularidad y sostenibilidad necesarias para el consumo humano. En cuanto al segundo eje, la política de seguridad alimentaria y nutricional de Bogotá formula el acceso de toda la población a los alimentos y al agua potable en forma autónoma y en igualdad de condiciones y oportunidades. El tercer eje obedece a las prácticas de alimentación y modos de vida saludables en el marco de la diversidad cultural, y el cuarto eje hace referencia a la nutrición y entornos saludables.

En cuanto a los conceptos que sustentan y orientan esta política pública, se encuentran:

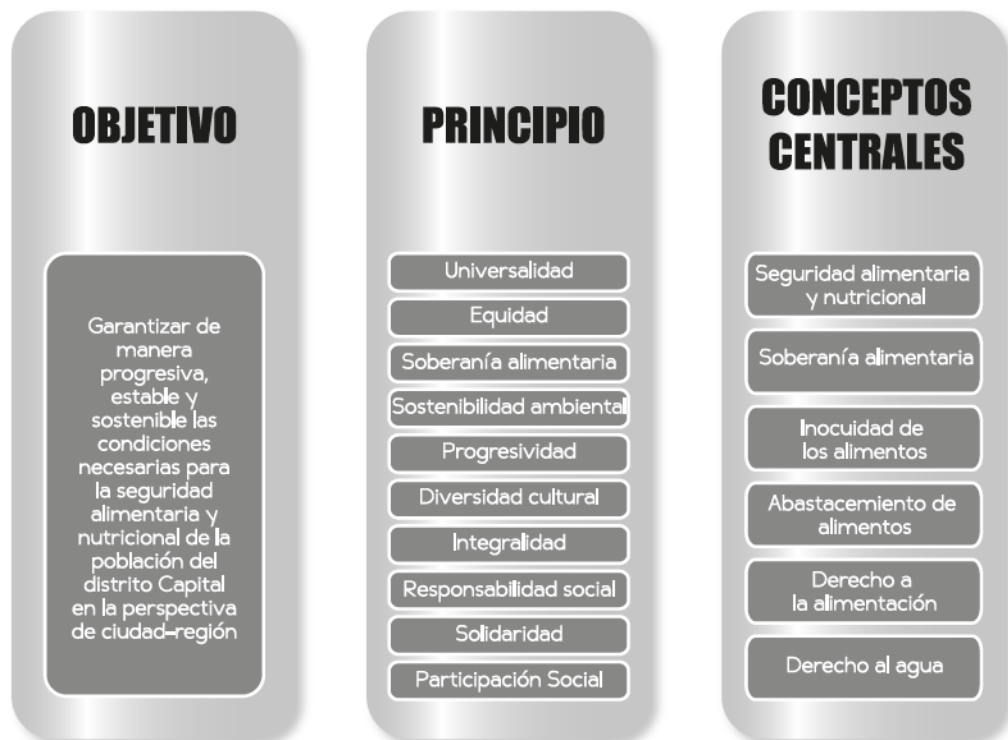
- **Seguridad alimentaria y nutricional:** se refiere a “la disponibilidad suficiente y estable de los suministros de alimentos a nivel local, el acceso oportuno y permanente por parte de todas las personas a los alimentos que se precisan, en cantidad y calidad, el adecuado consumo y utilización biológica de los mismos, para lo cual es indispensable el acceso a los servicios básicos de saneamiento y de prestación de servicios de salud” (SDDE 2011:7).
- 1. **Soberanía Alimentaria:** “es el derecho de cada pueblo a definir sus propias políticas agropecuarias y en materia de alimentación, a proteger y reglamentar la producción agropecuaria nacional y el mercado doméstico a fin de alcanzar metas de desarrollo sustentable, a decidir en qué medida quieren ser autosuficientes, a impedir que sus mercados se vean inundados por productos excedentarios de otros países que los vuelcan al mercado internacional mediante la práctica del ‘dumping’... La soberanía alimentaria no niega el comercio internacional, más bien defiende la opción de formular aquellas políticas y prácticas comerciales que mejor sirvan a los derechos de la población a disponer de métodos y productos alimentarios inocuos, nutritivos y ecológicamente sustentables” (SDDE 2011:7).
- 2. **Inocuidad de los alimentos:** es la “condición que garantiza que no causarán daño al consumidor cuando se preparen o consuman de acuerdo con el uso al que se destinan” (SDDE 2011:7).
- 3. **Abastecimiento de alimentos:** se refiere a “las posibilidades que pueden tener las personas para alimentarse; está relacionado con la cantidad y variedad de alimentos con

que cuenta un país, una región, comunidad o el propio individuo y será dependiente de la producción, la importación, la exportación, el transporte y medios de conservación de los alimentos” (SDDE 2011:8).

4. **Estado nutricional:** “es un indicador de calidad de vida de las poblaciones, en cuanto refleja el desarrollo físico, intelectual y emocional de los individuos, íntimamente relacionados con su estado de salud y determinantes alimentarios, sociales, económicos, ambientales y culturales, que afectan de forma diferencial a las personas a lo largo de su ciclo vital”. (SDDE 2011:8).

A continuación en la figura 2-4 se presentan objetivo, principios y conceptos centrales de la Política de Abastecimiento de Alimentos para Bogotá.

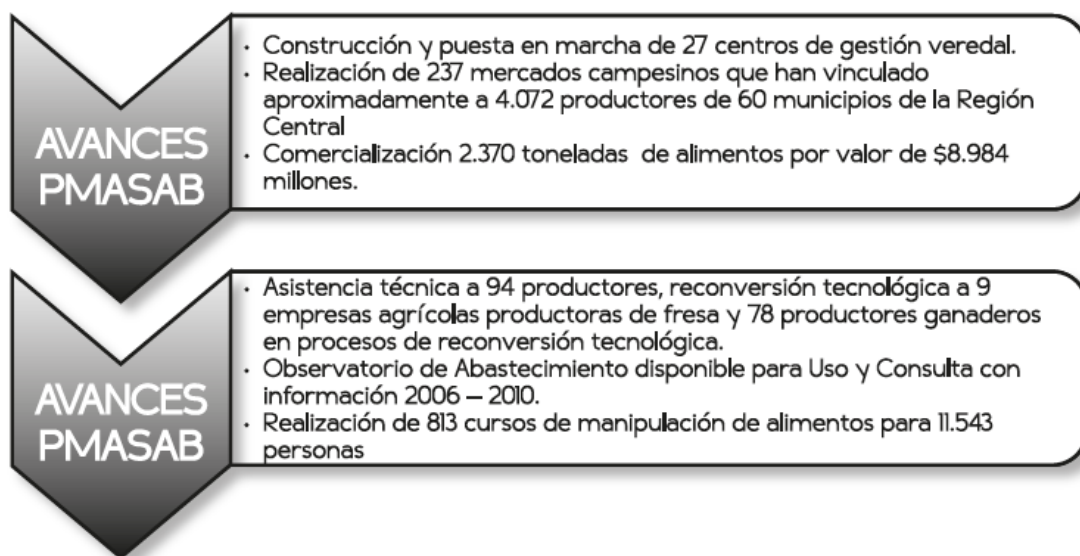
Figura 2-4. Política de abastecimiento de alimentos en la ciudad de Bogotá



Fuente: Elaboración propia con base a el Plan de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá.

El Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria para Bogotá – PMASAB, pretende crear un sistema eficiente de abastecimiento para la ciudad, con una visión sistémica del proceso, cuyos ejes fundamentales son la oferta y la demanda, desarrollando una red conformada por una plataforma informática y una red de plataformas logísticas que faciliten el movimiento de insumos y productos, buscando disminuir el costo en la cadena de abastecimiento, la mejor calidad del producto y la nutrición de los habitantes del Distrito Capital. En la figura 2-5 se presentan los principales avances del PMASAB que según la Alcaldía Mayor de Bogotá se habían logrado para el 2011.

Figura 2-5. Avances Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá para 2011.



Fuente: Elaboración propia con base en la evaluación presentada por la Alcaldía de Bogotá en 2011.

El sistema agroalimentario implementado en Bogotá, trabaja sobre tres ejes fundamentales, a saber: agroredes (acopio y productores), plataformas (logística e informática) y por último las nutriendes (plazas y tiendas), donde los dos primeros son de gestión de privada con apoyo de recursos públicos y las nutriendes de construcción pública pero con operación privada.

En este contexto, en el año 2004 surge el Proceso de Mercados Campesinos (PMC), el

cual es una iniciativa de varias organizaciones campesinas de los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta y Tolima para eliminar las cadenas de intermediarios entre los productores y el consumidor final.

Debido a la convergencia de objetivos entre el PMC y el PMASAB, se dio una articulación en el trabajo de ambos, lo que le dio una orientación de defensa de la economía campesina, la seguridad y soberanía alimentaria al PMASAB. Como estrategia para lograr este nuevo objetivo dentro del plan maestro, se pusieron en funcionamiento tres canales principales de comercialización. El primero constituido por diez parques de la ciudad donde los productores rurales venden directamente sus productos a los consumidores (canal minorista), el segundo, está constituido por las plazas de mercado donde se manejan los productos en gran volumen (canal mayorista) y el tercero integrado por los mercados campesinos regionales y locales, donde se encuentran 28 municipios, Tunja y dos localidades de Bogotá.

Teniendo en cuenta que el Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá lleva un trabajo de más de diez años y que ya se cuentan con resultados tangibles y análisis de dichos resultados, es importante en este apartado realizar las reflexiones y críticas pertinentes. Las reflexiones y críticas aquí desarrolladas se nutren del análisis desarrollado por Planeta Paz³ (2006) y de la tesis de maestría de Juan Daniel Ramírez⁴, publicada por FLACSO.

Planeta Paz realiza una lectura y reflexión de los elementos relacionados con el sistema agroalimentario en la ciudad de Bogotá con una perspectiva orientada a cuestionar las formas de participación de quienes se ven directamente afectados por la implementación “antidemocrática” de este tipo de políticas públicas,

³ En, Bogotá: autonomía agroalimentaria. Diálogos y controversias son varias las reflexiones propuestas por el equipo de Planeta Paz alrededor del Plan Maestro de Abastecimiento, especialmente desde una mirada crítica y propositiva.

⁴ La implementación de la Política de Abastecimiento alimentario de Bogotá en el sector mayorista de la comercialización de alimentos: Restricciones y dificultades, es la tesis, en la cual Juan Daniel Ramírez, presenta un estudio sobre las implicaciones del Plan Maestro sobre los Mayoristas.

“En esta perspectiva, las propuestas de estos documentos, si bien no buscan dejar, las cosas como están, tampoco aceptan que los planificadores diseñen los nuevos sistemas a su gusto, relegando el papel de muchos actores sociales —en particular los más pobres y desprotegidos de las instituciones— sobre la idea errónea de que son ineficientes. La democracia implica reconocer a los actores existentes del sistema de abasto de la ciudad, tanto a los hipermercados como a los vendedores ambulantes, los minifundistas y al gran empresario agrícola, con el propósito de traer a los consumidores, en particular de bajos ingresos, alimentos a precios bajos” (Planeta Paz, 2006:12).

Este planteamiento cobra importancia por las dos propuestas que se desarrollan para la política pública de abastecimiento de alimentos en Bogotá. La primera sugiere la creación de un sistema de información de precios y la segunda, retomar las propuestas de diferentes sectores para apoyar aquellas que técnica y socialmente aporten a las metas de abastecimiento, salud y estabilidad de la comunidad en general, las cuales deben ser tenidas en cuenta previo al desarrollo del Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria, el cual es calificado como un modelo rígido. Estos son los argumentos fundamentales en las recomendaciones que se hacen para formular una política pública nueva que también favorezca a los pequeños productores.

Para el desarrollo de estas dos propuestas se requieren diferentes medidas: la creación de un fondo competitivo de proyectos e iniciativas que apunten al mejoramiento del sistema de abastecimiento, además del diseño y ejecución de un sistema de información y regulación de precios. También deben ser corregidas las asimetrías entre actores, mejorar la calidad de los alimentos y promover el acceso de los mismos a partir de acciones de concertación, de protección de la población y de regulación de precios. Estas situaciones merecen la mayor atención debido a la forma como se adelantan los procesos de comercialización de alimentos, en los cuales la intermediación tiene una incidencia preponderante. Más adelante, en el capítulo cuatro, se abordará esta problemática mediante el análisis del desempeño de los circuitos comerciales de tomate y papa.

Teniendo como marco los cuestionamientos y propuestas del documento de Planeta Paz (2006), Román Vega (2006) incorpora, el tema de la salud como derecho asociado a la

alimentación, el cual debe estar en consonancia con los derechos humanos integrales, entendidos como la garantía al acceso de alimentos nutritivos, adecuados y seguros:

“El estatus nutricional se reconoce hoy como un indicador del grado de pobreza, del hambre y del estado de salud de una población, razón por la cual la estrecha relación entre alimentación, nutrición y salud es crucial no sólo en términos de resultados en salud sino de los mecanismos y estrategias para lograrlos. (Planeta Paz, 2006, pág. 13)

Siguiendo a Román Vega y a la declaración de los derechos humanos por parte de Naciones Unidas, como orientación normativa, las políticas públicas diseñadas y ejecutadas con relación a la seguridad alimentaria, deben desarrollarse desde una perspectiva de universalidad, integralidad, progresividad y equidad, lo que implica reconocer los problemas de la tierra, de la pequeña producción, la situación de las poblaciones más vulnerables y de los sistemas de seguridad social. En este sentido, Vega sugiere una reforma del sector salud que permita disminuir las problemáticas asociadas a la mal nutrición.

La principal diferencia planteada por los diversos trabajos condensados por Planeta Paz y con la cual este trabajo concuerda, corresponde a como el Plan maestro de abastecimiento, se concentra en el no reconocimiento del sistema agroalimentario existente en la región central del país, cuya construcción ha sido histórica, social, cultural y económica. En efecto, el plan maestro desconoce el sistema vigente y busca la construcción de uno nuevo desde una concepción logística moderna y un reordenamiento territorial no especificado en las diferentes propuestas. Esta diferencia se expresa en la probable desarticulación de los territorios campesinos y al mismo tiempo de la economía popular asociada a dicho sistema, como sucedería con los pequeños transportadores, en tanto el Plan Maestro propone establecer sistemas de transporte masivo por encima de los actuales sistemas diversificados de acarreo de alimentos.

A partir de los aportes de análisis de Planeta Paz (2006) es necesario tener en cuenta para la formulación de una política pública de comercialización y abastecimiento de alimentos, la importancia de enfocarse en:

“La defensa y mejoramiento del sistema agroalimentario actual, de sus actores sociales; de su consolidación partir del desarrollo de políticas de protección y

apoyo al mismo, y declarando de interés público la función social de producir, traer y transformar alimento. El enfoque político general de nuestra discusión, es que la resolución de los problemas del hambre, básica para el logro de una paz sostenible, no puede basarse en la desarticulación de las poblaciones rurales y economías populares (Planeta Paz, 2006:16).

Por otro lado, es preciso tener en cuenta que la implementación del Plan Maestro de Abastecimiento en Bogotá, respecto al sector mayorista de comercialización de alimentos, presenta restricciones y dificultades, en razón de las características tradicionales del mercado. Si bien el PMASAB pretende “garantizar a los habitantes de la ciudad la disponibilidad, calidad y acceso a los alimentos, promoviendo que el sistema de abasto suministre alimentos suficientes en cantidad, de calidad nutricional y a menores precios” (UAESP, 2005), hay dos razones que inciden en la problemática central del Plan (Ramírez, 2010),

“La primera se refiere a no tener en cuenta las restricciones que enfrenta uno de sus objetivos más importantes: reducir el precio de los alimentos propiciando relaciones directas entre productores rurales y distribuidores detallistas urbanos –tenderos-; y la segunda relacionada con la imposibilidad de desarrollo de la política en el sector mayorista de la comercialización, el cual intermedia cerca del 50 % de los alimentos que se consumen en la ciudad, abastece el 98% de los “productos frescos” demandados por las tiendas de barrio – el más importante distribuidor minorista de alimentos de la ciudad en especial para la población de menos ingresos-, y es el segundo proveedor de dichas tiendas en alimentos procesados” (Ramírez, 2010:10).

El análisis ya enunciado le aporta a esta investigación, las concepciones sobre la intermediación comercial que inciden en la implementación de la política de abastecimiento para la ciudad de Bogotá. Frente a esta preocupación, Ramírez (2010) formula dos cuestionamientos, que responden a la manera como participan determinados actores en la cadena de comercialización. ¿Cuál es el tratamiento de la intermediación comercial en el Plan? y segundo ¿Qué consecuencias se derivan de este tratamiento para su implementación?

Las ineficiencias del abastecimiento de alimentos que repercuten en mayores precios

para el consumidor, de este modo recurre a los estudios realizados por el gobierno distrital para la formulación de la política de abastecimiento, de los cuales cabe destacar el informe realizado por el UAESP en el 2005,

“En el escenario general del abastecimiento, de los 99 alimentos reportados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) como parte de la Canasta Básica Nutricional, el plan considera los 33 productos de mayor relevancia nutricional y que a su vez representan el 85 % del volumen total consumido por los bogotanos. A partir de esta información, los estudios previos de la política calcularon el nivel de consumo real en el año 2001 y estimaron el nivel deseado para el año 2010 teniendo en cuenta tanto el aumento de la población como las transformaciones esperadas en la dieta de los ciudadanos” (UAESP, 2005:28).

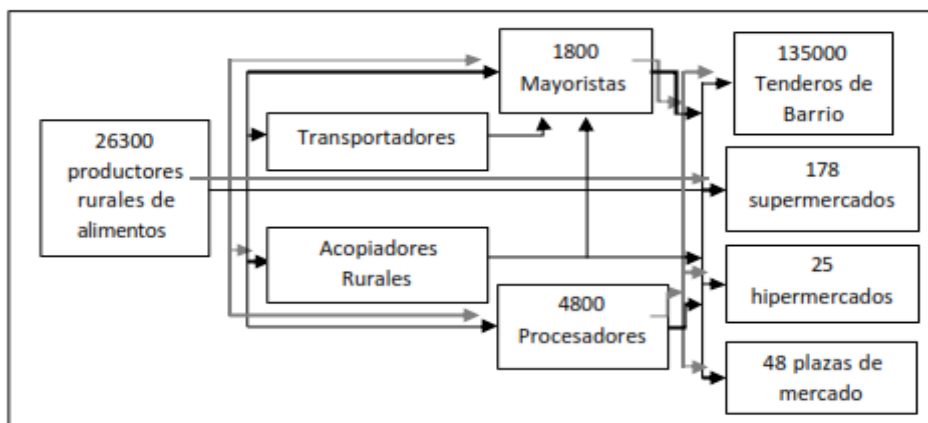
La Política de Abastecimiento para el año 2010 según las estimaciones realizadas por la administración distrital, sugería a la vez un aumento per-cápita de 117.11% respecto al consumo del año 2001, es decir, incrementar la demanda total de alimentos en 1.65 veces, los mayores incrementos esperados están en el grupo de las frutas (14.69 veces), hortalizas y verduras (3.49 veces) y grasas (3.75 veces). Alimentos que, a excepción de las grasas, son las cadenas de mayor preocupación para el PMASAB, a raíz de las “ineficiencias” en su funcionamiento. Estas “ineficiencias” según estudios previos, corresponde a manera como funciona actualmente el abastecimiento y a la no agregación de valor, que le significan el encarecimiento de los precios de los alimentos en un 21% al consumidor. Este funcionamiento es calificado como caótico y desarticulado.

La existencia de un sistema de abastecimiento informal se da sobre la base del distanciamiento de las “grandes cadenas integradas” (también conocidas como tiendas departamentales), y además se expresa en los sobrecostos por intermediación. Situación que según los estudios, afecta no solo a los consumidores sino además a los pequeños productores, quienes en el caso de las frutas y verduras reciben apenas el 35% del valor final de los alimentos comercializados. De lo anterior, y de acuerdo con Ramírez (2010), se concluye que la falta de información sobre la oferta y la demanda a la que tienen acceso los productores rurales y consumidores de la ciudad, implica que estos recurran a los intermediarios para la realización de sus transacciones. Sin embargo, esta una problemática que no trasciende de los calificativos y apreciaciones superficiales, lo que

lleva a no analizar los procesos vinculados a la comercialización.

Al adentrarse en las problemáticas asociadas con los actores del abastecimiento alimentario, se hace necesario presentar la figura 2-6, la cual ilustra el número de agentes del sistema de abastecimiento según el PMASAB 2005.

Figura 2-6 Sistema de abastecimiento según PMASAB 2005



Fuente: Tomado de (Ramírez, 2010)

Con relación al sector minorista, los estudios realizados por la administración distrital, resaltan que la distribución detallista al consumidor final corresponde principalmente a pequeños comercializadores como los tenderos, cuya participación en el mercado, puede llegar a ser de un 78%. Su importancia radica, de acuerdo con estos estudios, en la cercanía al consumidor y en las posibilidades que ofrece a la población con menor capacidad adquisitiva (Ver tabla 8).

Tabla 3. Composición del comercio minorista de alimentos 2005

Canales homologables	Porcentaje
Tiendas de Barrio	51,3
Supermercados	24,5
Mercado Institucional	15,2
Plazas de Mercado	6,6
Otros	2,4

Fuente: Unidad Ejecutiva de servicios públicos y programa Bogotá sin Hambre; 2005

En cuanto al sector mayorista se concentra principalmente en la Central de Abastecimiento de Alimentos de Bogotá tal como se muestra en la tabla 9.

Tabla 4. **Corabastos en cifras**

Aspecto	Bogotá ⁴⁰
Inicio de Operación	1973
Extensión	430 mil metros cuadrados
Abastecimiento	10 millones de consumidores
Transacciones Comerciales	4 billones de pesos colombianos anuales.
Volúmenes comercializados	11 mil toneladas diarias Aprox. 4 millones de toneladas anuales
Visitantes	200 mil personas diarias
Huella Alimentaria	Comercialización la producción de 240 municipios
Alimentos Comercializados	90 % son tubérculos, verduras, hortalizas y frutas
Personas vinculadas en forma permanente a la Central	Aprox. 43 mil personas ⁴¹

Fuente: Tomado de Ramírez (2010).

Los estudios previos justifican la adopción de la política pública de abastecimiento, debido a los efectos negativos generados por la intermediación, siendo el alza en los precios de los alimentos el más importante de estos, puesto que agrega sobrecostos y no valor. Por otro lado, las cadenas de alimentos no procesados se consideran como caóticas y desarticuladas. Lo anterior evidencia, según Ramírez, que los estudios no profundizan sobre

“El conjunto de relaciones e instituciones sociales que se configuran en la interacción en estos circuitos comerciales, pasando por alto la gran diversidad de estructuras de abastecimiento alimentario de la Ciudad-Región. Más aún, la importancia que señalamos de la Central de Abastecimiento – CORABASTOS - contrasta con el tratamiento por lo menos tangencial en el análisis del problema” (Ramírez, 2010:32).

En la política de abastecimiento, el acceso y la disponibilidad de los alimentos son los elementos más afectados, lo cual se expresa en los altos precios, además de la poca

articulación que existe con los diferentes circuitos económicos de la ciudad-región. De allí que su fortalecimiento tenga que ver con la reducción *del número de operaciones necesarias para que un producto pase de los territorios de producción a los territorios de consumo*, es decir, la promoción de relaciones directas entre productores y tenderos. Para bajar los precios de los alimentos, se sugiere el mejoramiento del sistema de abastecimiento, disminuyendo así los costos, optimizar las eficiencias de los actores económicos y eliminar la intermediación que no agrega valor.

Al respecto, dos son las estrategias planteadas por el Plan Maestro de Abastecimiento. La primera se refiere a un conjunto de estrategias básicas, y la segunda corresponde a un conjunto de medidas de orden ambiental, que articulan diferentes tipos de estrategias. Un primer conjunto de estrategias se define como “básicas”, un segundo grupo corresponde al conjunto de estrategias ambientales las que articulan el PMASAB con el Plan Distrital de gestión Ambiental, por último, se encuentran las “estrategias operativas” organizadas para cada una de sus políticas que constituyen el plan.

Esta serie de estrategias sugiere dos elementos importantes con respecto a la comercialización; por un lado, bajo la intención de reducir la intermediación, la política asigna preponderancia a las relaciones comerciales “directas” entre los productores rurales y los tenderos. Esta relación comercial directa, pretende ser saldada por el PMASAB a partir de la conformación de “redes” como mecanismo de cooperación y gestión conjunta entre los agentes de la oferta y, los agentes de la demanda, dicha cooperación permitirán la existencia de volúmenes necesarios de alimento para el establecimiento de intercambios comerciales sin intermediarios.

Por otra parte, del resultado de asociar la intermediación con la desarticulación en el abastecimiento, se concluye que los objetivos y estrategias del PMASAB dejan de lado el papel de algunos agentes de la comercialización para el mejoramiento de las cadenas alimentarias, caso de los actores mayoristas de la intermediación comercial, cuya participación en la construcción de la política es marginal. Con relación a la agregación de valor, el diagnóstico presentado por el PMASAB parece reflejar la ausencia de un mayor análisis sobre los procesos de la comercialización de alimentos, sometiéndolos a una serie de prejuicios que restan profundidad a la interpretación.

Para efectos analíticos, esta parte de la investigación se estructuró ciñéndose a las dos revisiones de los planes realizadas entre 2006 y 2009, profundizadas en el Anexo. 3

2.3 Política de abastecimiento de alimentos en la ciudad de Medellín

El Plan de Abastecimiento de Alimentos de Medellín (PADAM) tiene como objetivo “Generar las transformaciones culturales, operacionales y normativas, conducentes a garantizar la disponibilidad de alimentos a toda la población en cantidad, calidad y oportunidad a precio justo para toda la población de Medellín y la región, con énfasis en la población más vulnerable y ser un instrumento generador de desarrollo regional” (Alcaldía de Medellín, 2011).

El marco jurídico y normativo en el cual se sustenta el PADAM hace especial mención a la orientación normativa de orden internacional, debido al no reconocimiento del derecho a la alimentación como derecho fundamental dentro de la Constitución Política del país. En este sentido, esta política pública retoma los planteamientos desde la Declaración Universal de los derechos Humanos hasta los elementos correspondientes a las metas del milenio. En cuanto a las herramientas de índole nacional se ampara en el artículo 93 de la Constitución, al igual que en todas las sentencias emitidas por la corte constitucional al respecto.

Con relación a la orientación normativa de índole local, se tomaron los antecedentes del Distrito Agrario del Oriente y del Plan de Ordenamiento Territorial del Altiplano Oriente Antioqueño, diseñado en 1994-1996. Como antecedente de la política pública en abastecimiento también se encuentra el Plan Estratégico de Antioquia-PLANEA a través de la Ordenanza 12 de agosto de 1998 de la Asamblea de Antioquia, como acuerdo entre la Gobernación de Antioquia, la Alcaldía de Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Otro antecedente corresponde a la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional, para los menores de 14 años y sus familias, en el departamento de Antioquia, según Ordenanza 017 de 2003 de la Asamblea de Antioquia

Entre los elementos normativos más recientes cabe destacar la Política pública de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional de Medellín, formulada a partir del acuerdo Municipal 038 de 2005, además del Plan de Desarrollo de Medellín 2008-2011 según Acuerdo Municipal 016 de junio de 2008, el Plan de Ordenamiento Territorial Revisado (Acuerdo 46 de 2006. Artículo No 4 y Artículo No 450). También se cuenta con la Política pública de Desarrollo Rural de la ciudad de Medellín (Decreto 0819 de junio de 2009).

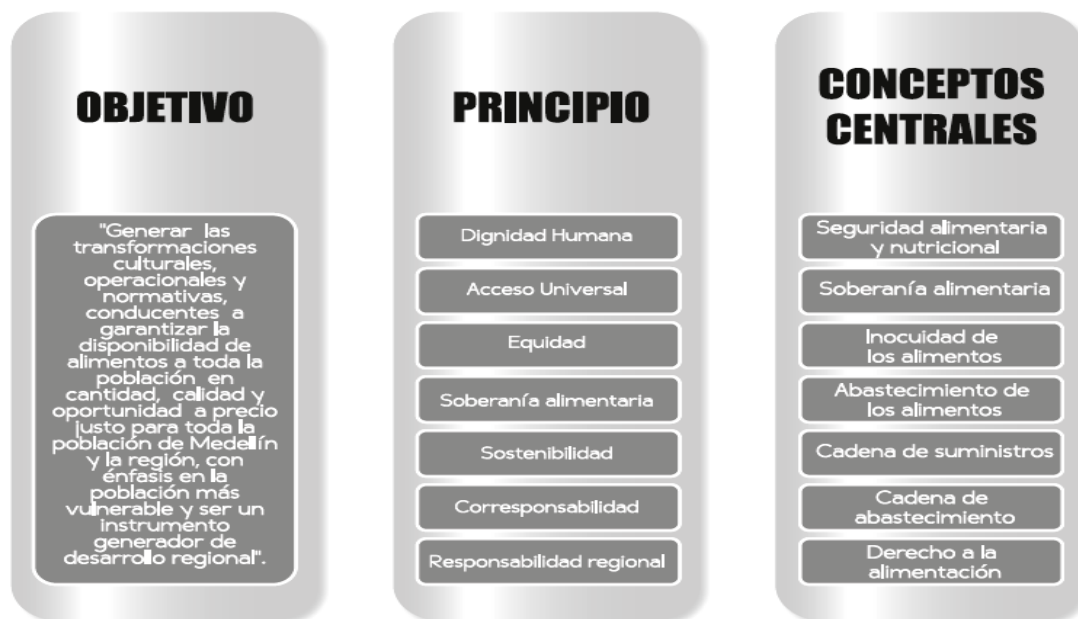
En cuanto a los conceptos que orientan el contenido de esta política pública se señalan, pero no con un desarrollo similar al planteado para Bogotá, los enfoques de seguridad y soberanía alimentaria, el de inocuidad de los alimentos y el de derecho a la alimentación. No obstante, es de destacar el énfasis referido a la cadena de abastecimiento la cual

“Incluye todas las actividades relacionadas con el flujo y transformación de bienes y productos, desde la etapa de materia prima hasta el consumo por el usuario final. Tiene como objetivo decidir qué tanto pedir en cuanto a cantidad, calidad, tiempo y costo (teniendo en cuenta que estos son factores dinámicos que dependen de la demanda, y esta no es constante)” (Alcaldía de Medellín, 2011:17).

Por otro lado, se establece la categoría de cadena de suministro de alimentos, CSA: Esta se refiere a la unión de todas las empresas y actores que participan en la producción, distribución, manipulación, almacenamiento y comercialización de alimentos; es decir, lo que integra a todas las empresas y actores que hacen posible que determinados alimentos salgan al mercado en un momento explícito. “Esto incluye productores, transformadores, distribuidores, transportistas detallistas y consumidores finales”. (Alcaldía de Medellín, 2011:19).

A continuación en la figura 2-7 se presentan el objetivo, principios y conceptos centrales del Plan Maestro Abastecimiento de Alimentos de Medellín.

Figura 2-7. Plan de Abastecimiento de Alimentos de Medellín



Fuente: Elaboración propia con base en el Plan de abastecimiento de Alimentos de Medellín

2.4 Paralelos entre los planes de abastecimiento de Bogotá y Medellín

La aproximación de las políticas públicas en materia de abastecimiento en las ciudades de Bogotá y Medellín puede considerarse un avance con relación a la concreción del derecho a la alimentación en el país. Sin embargo, estas formulaciones a pesar de tener como punto de encuentro el derecho a la alimentación y conceptos como el de seguridad y soberanía alimentaria y la orientación normativa internacional, tienen una serie de diferencias principalmente alrededor de la concepción del enfoque de derechos presentado en cada una de estas políticas públicas, así como en la orientación y la forma en que se pretende solucionar la condición de hambre e inseguridad alimentaria a la cual se enfrenta la población de las dos ciudades.

Dichas formulaciones responden a unos lineamientos mundiales, entendidos para esta investigación como parte del entramado de la orientación normativa, la cual a su vez se convierte en una política pública de carácter distributivo para dar respuesta a un sector en particular, especialmente aquel referido al abastecimiento y comercialización de alimentos.

En la ciudad de Bogotá se presenta un enfoque de derechos de la población desde el

punto de vista de la seguridad alimentaria y del derecho a la alimentación y al agua, centrado en la generación de las condiciones por parte de la administración distrital mediante el diseño, construcción y ejecución de una política pública macro, como es el Plan Maestro y los subsiguientes acuerdos o decretos. En el PMASAB no solo se busca la interrelación entre las cadenas de suministro y distribución, sino también con los comedores y jardines de la Secretaría del Integración Social, cuya población objetivo son los niños y adolescentes, adultos mayores y población discapacitada, con esta iniciativa se busca disminuir el problema de pobreza de la ciudad.

El enfoque en Medellín es un enfoque más sucinto y simple, que se centra en la distribución de alimentos desde el punto de vista de la cadena de suministro y de la cadena de abastecimiento con énfasis en aspectos técnicos e ingenieriles. Los esfuerzos se dirigen al ahorro económico derivado de la conformación de cadenas de valor, de suministro y de abastecimiento más eficientes. Para ello se contaría con una gran plataforma logística, la cual hace parte de la modernización y ampliación de la central de abastos de Medellín y el Valle de Aburra, ubicada en el municipio de Itagüí.

En la tabla siete se destacan las diferencias principales de los dos planes y en el anexo 2 se amplía y detalla el paralelo entre las especificidades de cada política.

Tabla 5. Derecho a la alimentación en las Ciudades de Medellín y Bogotá.

	MEDELLÍN	BOGOTÁ
DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	Es un derecho humano básico universal, en el que todas las personas en todas las etapas de la vida, tienen derecho a tener acceso a alimentos de alta calidad y sin riesgos. Este derecho debe ser garantizado por el Estado, para lo cual la seguridad alimentaria debe basarse en la autosuficiencia local. Por ello es necesario priorizar la producción, el transporte y el consumo de los alimentos locales y reducir en la medida de lo posible la dependencia con respecto a la importación de alimentos, reconociendo que puede ser necesaria para complementar el suministro local.	Es el derecho a tener acceso de manera regular, permanente y libre, sea directamente o mediante la compra con dinero, a una alimentación adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna. En el caso de Bogotá dentro del derecho a la alimentación, se considera el derecho al agua, el cual se define como el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible, y asequible, para el uso personal y doméstico.

SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL	<p>Hace referencia a:</p> <p>La posibilidad real de la población para acceder a una oferta permanente de alimentos derivados tanto de la producción agropecuaria interna como de lo que pueda conseguirse en el mercado mundial para satisfacer sus necesidades, que garantice la estabilidad en la provisión alimentaria en términos de cantidad y calidad. Este concepto debe diferenciarse del simple abastecimiento alimentario, pues éste sólo considera la disponibilidad de alimentos, independientemente de su procedencia, importaciones o producción e implica riesgos graves y latentes, por ejemplo: problemas fitosanitarios, que arrasan cultivos en los países proveedores, rompimiento unilateral de convenios y el desmonte de la protección interna de los países de origen.</p> <p>Según la FAO: “Cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a los alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfagan sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida sana y activa”</p> <p>Según el CONPES 113 de 2008: es la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica para llevar una vida saludable y activa.</p>	<p>Es “la disponibilidad suficiente y estable de los suministros de alimentos a nivel local, el acceso oportuno y permanente por parte de todas las personas a los alimentos que se precisan, en cantidad y calidad, el adecuado consumo y utilización biológica de los mismos, para lo cual es indispensable el acceso a los servicios básicos de saneamiento y de prestación de servicios de salud.</p>
--	--	---

SOBERANÍA ALIMENTARIA	Es la facultad de cada Estado para definir sus propias políticas agrarias y alimentarias de acuerdo con los objetivos de desarrollo sostenible y seguridad alimentaria. Ello implica la protección del mercado local contra los productos excedentarios que se venden más baratos o más caros en el mercado nacional e internacional, y contra la venta por debajo de los costos de producción.	“Es el derecho de cada pueblo a definir sus propias políticas agropecuarias y en materia de alimentación, a proteger y reglamentar la producción agropecuaria nacional y el mercado doméstico a fin de alcanzar metas de desarrollo sustentable, a decidir en qué medida quieren ser autosuficientes, a impedir que sus mercados se vean inundados por productos excedentarios de otros países que los vuelcan al mercado internacional mediante la práctica del ‘dumping’. La soberanía alimentaria no niega el comercio internacional, más bien defiende la opción de formular aquellas políticas y prácticas comerciales que mejor sirvan a los derechos de la población a disponer de métodos y productos alimentarios inocuos, nutritivos y ecológicamente sustentables.
OBJETIVO GENERAL	“Generar las transformaciones culturales, operacionales y normativas, conducentes a garantizar la disponibilidad de alimentos a toda la población en cantidad, calidad y oportunidad a precio justo para toda la población de Medellín y la región, con énfasis en la población más vulnerable y ser un instrumento generador de desarrollo regional”.	Garantizar de manera progresiva, estable y sostenible las condiciones necesarias para la seguridad alimentaria y nutricional de la población del distrito Capital en la perspectiva de ciudad-región.

Fuente: Elaboración propia con base en con base a los planes de abastecimiento en alimentos de Bogotá y Medellín

Pese a las limitaciones con relación a la implementación de conceptos unificados respecto a la seguridad, soberanía alimentaria y derecho a la alimentación, se han dado avances importantes que han redundado en la formulación de políticas nacionales que reconocen la importancia para el país de asegurar la adecuada alimentación de sus habitantes y de la posesión de los medios de producción.

A nivel regional cabe resaltar los esfuerzos que Bogotá y Medellín han realizado al respecto, logrando avanzar en la formulación de políticas y en la ejecución de diferentes proyectos para el fortalecimiento del abastecimiento y de los actores vinculados a este.

Además de la claridad conceptual sobre el derecho a la alimentación, la seguridad y soberanía alimentaria que sustentan los Planes Maestros de Abastecimiento para Bogotá y Medellín, es necesario estudiar el proceso comercial de los productos agropecuarios, lo cual brinda elementos para estudiar las problemáticas del abastecimiento y las dificultades enfrentadas por los diferentes agentes de la cadena comercial. Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación en el capítulo tres se estudiará la comercialización de alimentos en Colombia teniendo en cuenta los mercados mayoristas y los procesos comerciales de cadena corta y larga.

3.La comercialización de alimentos en Colombia

En Colombia, la producción de alimentos y el abastecimiento a los centros urbanos y grandes ciudades proviene, en su mayoría, de la oferta de pequeños productores; se estima que en ciudades como Bogotá, Medellín y Cali, alrededor del 65% de los alimentos consumidos provienen de economías campesinas.

Pese al papel fundamental que los pequeños productores desempeñan en el proceso de abastecimiento de alimentos a las grandes ciudades, estos no están debidamente reconocidos por la excesiva intermediación que tienen los productos de origen agropecuario en el país. Algunos analistas consideran que entre el productor y el consumidor final, un producto puede pasar en promedio por cinco intermediarios, lo que afecta la calidad del producto, aumenta los costos de intermediación y el precio al consumidor, y reduce la ganancia del pequeño productor.

En efecto, los pequeños productores tienen dificultades para acceder a los mercados, estas dificultades obedecen a factores estructurales como la tradición cultural, el arraigo a al cultivo de algunos productos y el trabajo individual. Otro factor que limita el acceso a mercados es la baja capacidad de los productores para cumplir con las condiciones de productividad y calidad exigidas a nivel comercial, situación que limita el acceso a diferentes canales de comercialización.

Aspectos como la falta de asociatividad, el limitado acceso a los servicios financieros, las fallas de calidad de sus productos y los bajos volúmenes de su oferta son frecuentemente factores que impiden a los pequeños productores llegar a los mercados en condiciones de negociación equitativas.

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, como los sistemas de información de precios y los cambios en las relaciones entre los agentes, en particular a nivel de los hipermercados y de los supermercados. En este escenario, los mercados mayoristas, como los centros de abastos, plazas mayoristas y plazas de mercado han empezado a perder protagonismo, 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.

El concepto de distribución y las actividades que lo conforman, se ha ido perfeccionando en la mayoría de las ciudades. El mercadeo o comercialización significa un conjunto de actividades físicas y económicas encargadas de acercar los bienes y servicios entre los productores (origen) y los consumidores (destino). El mercadeo o comercialización comprende actividades físicas de cosecha, empaclado, limpieza, selección, transporte, almacenaje, manipulación y actividades económicas como la compra, venta y formación de precios. Otras actividades poco tangibles o “auxiliares” son: los riesgos, la información de precios y de oportunidades de comprar o de vender, y la promoción de las ventas (Mendoza G. , 1990).

Hay diversas maneras o enfoques para conocer y analizar la comercialización agropecuaria y agroindustrial. Se destaca el enfoque funcional, basado en el conocimiento de las actividades o funciones encargadas de llevar los bienes desde el productor hasta el consumidor, en un orden lógico que se inicia con la cosecha, sigue con el acopio, el transporte, el almacenamiento, la transformación, la formación de los precios, la venta y entrega al consumidor final. Pero también puede analizarse a partir del conocimiento de las personas o entes que cumplen dichas funciones, como serían en el mismo orden: el acopiador, el mayorista, el detallista, el procesador, el consumidor. Éste se denomina enfoque de análisis institucional.

Los dos enfoques, funcional e institucional, se conectan y conforman una interrelación coherente de lo físico, lo económico y lo humano del conjunto de actividades de la comercialización que, en definitiva, son hechos de la sociedad y de las personas, a veces con visión encontrada: los productores ofrecen un bien tratando de lograr el mayor lucro posible y los consumidores demandan el bien buscando el menor precio y la mayor

satisfacción posible. Pero en esa discrepancia de intereses y de actitudes, siempre hay un acuerdo: quien ofrece necesita de quien demanda, y viceversa.

El país ha tenido tradicionalmente un comercio minorista altamente competitivo, resultado en gran parte de la segmentación geográfica que se presenta en el interior del país. Mantiene sin embargo la característica distintiva de que, aun cuando el avance de los supermercados e hipermercados ha sido muy importante en los últimos años, el canal tradicional de distribución (tiendas de barrio) captura todavía el 50% del mercado. Esta situación puede modificarse en el futuro, en la medida en que se incremente la presencia de cadenas multinacionales en el país y vayan ganado cuota de mercado. En este sentido, el sector podría tender a una concentración en la propiedad que no existe actualmente.

Los productores son el primer agente de la comercialización; así las funciones físicas de mercadeo que realiza sean mínimas, siempre ejecuta actividades de comercialización. La venta es la primera actividad de mercadeo del productor, tanto si vende en la finca como fuera de ella. Pero para los productores el mercadeo comienza antes de la venta, incluso antes de cultivar; el hecho de pensar, informarse y decidir qué producir, cuánto, cuándo y con cual destino, ya es un acto de comercialización.

Cualquier productor que piense en vender toda o parte de la cosecha, se ve enfrentado a la primera fase del proceso que sigue a la cosecha: el acopio. El propio productor podría acopiar su producción (reunir, para iniciar el proceso de concentración de la producción y llevarla al mercado) y trasladarla hasta el mercado mayorista. Lo común es que el acopio lo ejecute un “comerciante rural”, normalmente provisto de un camión que reúna los volúmenes pequeños y dispersos y los traslade a los mercados mayoristas. En la sociedad colombiana, es dominante la situación en la que el acopio se realiza a través de acopiadores especializados, que suelen denominarse “camioneros” (en su connotación de comerciantes provistos de camión, no en calidad de transportistas), “intermediarios de finca”, “mayoristas rurales”, etc. Aparentemente, cada día es más acentuada la tendencia del productor de entregar la cosecha al acopiador, ya sea en finca o en una ruta o punto de concentración en el área rural, y menos la de acudir a los mercados mayoristas para venderla.

3.1 Niveles de los mercados de alimentos en Bogotá

Los mercados de alimentos se pueden clasificar en cuatro niveles, los tres primeros corresponden al mercado mayorista y el cuarto se refiere a la distribución minorista, relacionados estos mercados con productos procesados, perecederos y granos. En la figura 3-1 se muestran los niveles de los mercados de alimentos y sus principales características.

Figura 3-1. Clasificación de los mercados de alimentos



Fuente: elaboración propia con base en (Mendoza, 1999).

3.1.1 Mercados Mayoristas en Colombia

Los mercados mayoristas en Colombia se han desarrollado en diferentes etapas. Antes de 1970, estos mercados venían en un proceso de evolución natural, sin gestión

gubernamental alguna para la planeación organizacional y mejoramiento de la infraestructura, de esta forma se presentaron fenómenos como la “plaza España” en la ciudad de Bogotá, fenómeno presentado a su vez en los grandes centros urbanos del país. En la década de los 70’s se da comienzo a un proceso de mejoramiento de los mercados mayoristas del país, abanderado por Bogotá y Medellín, seguido por Cali, Bucaramanga y Barranquilla. En los años 80’s las ciudades intermedias de Armenia y Pereira pusieron en operación un mercado mayorista con mayores adecuaciones; para 1997 Neiva adelantará esta misma tarea. En la tabla 3 se muestra las principales centrales mayoristas de alimentos del país y sus características principales.

Tabla 6. Centrales Mayoristas de Abastecimiento de Colombia, 1998

NOMBRE	CIUDAD	ÁREA TOTAL M2 000*	ÁREA DE MERCADEO M2 000	PROPIEDAD ESTATAL% **	PROPIEDAD PRIVADA%	AÑO
Corabastos	Bogotá	475.4	112.0	51	49	1972
Cavasa	Cali	290	75	70	30	1975
C.M.A.	Medellín	288	100	51	49	1971
Granabastos	Barranquilla	585.3	91	65	35	1988
Centro Abastos	Bucaramanga	262.5	15	71	29	1989
Conabastos	Cúcuta	43.3	15	96	4	1991
Llanabastos	Villavicencio	250	14.2	***	***	1994
Mercasa	Pereira	232.8	14.5	91	9	1990
Mercar	Armenia	174.4	10.8	88	12	1998
Surabastos	Neiva	486.6	37.4	56	44	1998

*El área total se destina para: mercadeo, áreas comunes (circulación, servicios y otras) y área disponible.

**Por propiedad estatal se entiende: nación, departamento, municipio y otras entidades públicas.

*** Figura como proyecto privado de propiedad horizontal. El proyecto fracasó y existe un nuevo plan de reordenamiento como mercado mayorista detallista.

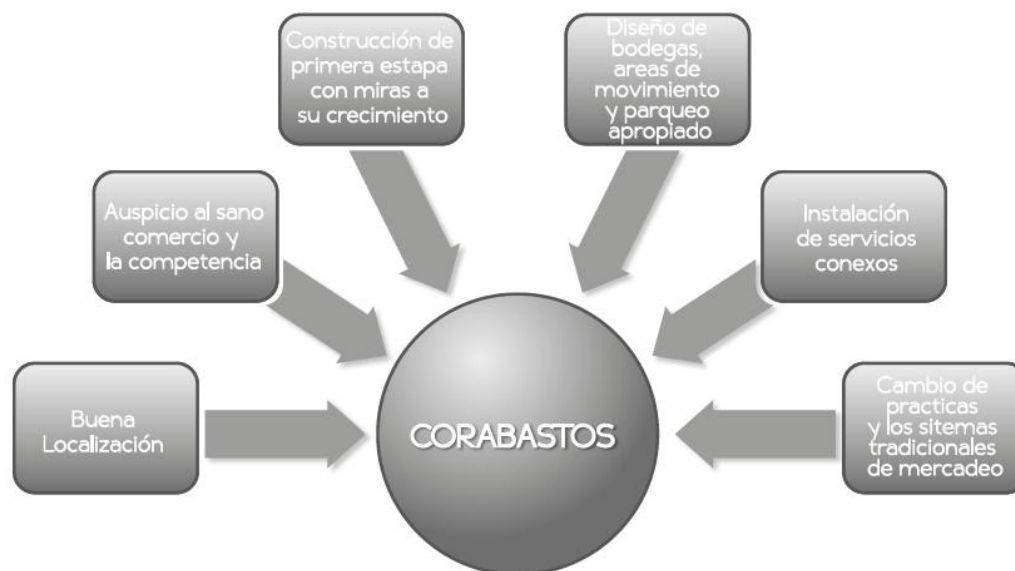
Fuente: Diagnóstico del Mercado Agrícola y Agroindustrial en Colombia.

3.1.1.1 La central mayorista de abastecimiento de Bogotá, Corabastos

Corabastos fue construida en 1972, a partir de los estudios formulados por el Centro de Estudios de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional, además de

contar con el impulso de entes como la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Gobernación de Cundinamarca, el INCORA y el Ministerio de Agricultura. La central de abastecimiento tuvo los enfoques presentados en la figura 3-2.

Figura 3-2. Enfoques de la central de abastecimiento Corabastos



Fuente: elaboración propia con base en (Mendoza G. , 1999)

En la tabla 7 se presentan los rubros en el total de la venta de Corabastos.

Tabla 7. Participación de los rubros en el total de la venta en Corabastos

GRUPO DE ALIMENTOS	TOTAL DE VENTA%
Granos y procesados	37
Tubérculos	28
Hortalizas y legumbres frescas	21
Frutas frescas	10
Plátanos	4
Total	100

Fuente Misión Bogotá siglo XXI

Según Gilberto Mendoza, Corabastos presentó una caída en la década de los 90's, la cual se expresó en:

- a) Venta detallista a su interior, de tal forma que un mayorista que vende una tonelada también vendía un kilogramo a cualquier persona que llegase en su auto a hacer mercado, restándole espacio a los camiones o a la industria que necesitara abastecerse.
- b) Invasión del espacio por parte de vendedores detallistas como de comida preparada.
- c) El control de la central por parte de los mayoristas tradicionales, desplazando al sector gubernamental, convirtiéndolo en un actor pasivo.
- d) Los terrenos proyectados para la expansión de la central fueron invadidos por algunos habitantes de la ciudad, al igual que destinados a propósitos de especulación.
- e) No se presentaron cambios en el manejo y presentación de los productos, además se mantienen sistemas anticuados de la negociación de productos. (Mendoza G. , 1999: 67).

Ante los problemas, la congestión y los horarios ofrecidos en Corabastos, surgen otros mercados mayoristas en la ciudad de Bogotá, como competencia a la principal central de abastecimiento del país. Se construyen tres mercados con recursos de inversionistas privados como Codabas, Maxiabastos y Uniabastos.

“Codabas está localizada en la carrera séptima con calle 180, y se proyectó para abastecer el norte de Bogotá; Maxiabastos está localizada en el municipio de Mosquera, sobre la troncal de occidente y se propuso abastecer al occidente del sur de la capital; Uniabastos se construyó en la autopista Medellín, y se orientó al mercado nor-occidental de Bogotá.

En general, la localización de los tres nuevos mercados parece apropiada y los respectivos proyectos tenían lógica en su propósito de descentralizar la función mayorista de Corabastos, y suplir la incapacidad de este mercado para crecer y contrarrestar la extrema congestión que la asfixia. Además, considerando el grave problema de taponamiento del tránsito de Bogotá y

municipios metropolitanos, en la Sabana, en Cundinamarca y otros departamentos, se concluye que es funcional y lógico que operen otras centrales mayoristas en Bogotá. (Mendoza G. , 1999: 68)

Sin embargo, los tres mercados mayoristas fracasaron debido a las fallas en infraestructura, especialmente lo relacionado con el área de estacionamiento de camiones y bodegas, la cual debe ser de 2 por 1, sumado a este se encuentra la inexistencia o debilidad del estudio de flujos comerciales y de mercadeo de los productos. Finalmente, primó la venta de locales como parte de una actividad económica de “propiedad horizontal, sobre el desarrollo de la actividad mayorista de alimentos.

3.1.2 Mercado Minorista en Colombia

Según D' Andrea (2003), citado por Silva (2001) durante los años 90 el paisaje del comercio minorista en Colombia como en el resto de América Latina, sufrió una transformación importante ya que cientos de modernos supermercados comenzaron a brotar en las principales ciudades de la región, al punto que para principios de la década del 2000 entre el 40 y 55% de las ventas en productos de consumo, tales como alimentos, bebidas, cuidados personales y limpieza, se concentra en estos grandes minoristas.

Lo anterior muestra que en Latinoamérica los pequeños comerciantes siguen mostrando una notable resistencia y en algunos países como Brasil y Argentina han contenido el crecimiento de las grandes cadenas.

En Colombia el consumo ha estado creciendo constantemente, y el comercio minorista se nacional e internacional se ha venido expandiendo en los últimos años. La presencia internacional y la implementación de nuevas tecnologías representan las principales transformaciones del mercado minorista del país. Anteriormente el comercio era entendido como una actividad pasiva que no agregaba valor a los productos y a ejecutar las decisiones del productor sobre la oferta realizada a los consumidores (Reina y Zuleta, 2003).

Hoy en día los distribuidores minoristas conocen más las necesidades del consumidor a una profundidad mayor que el mismo productor, estas transformaciones han

representado una nueva recomposición del poder de mercado entre los productores y los distribuidores minoristas situación que será un elemento en el análisis de los resultados presentados en esta investigación (Reina y Zuleta, 2003).

3.2 Cadena de distribución de alimentos

La agricultura se ha venido incorporando cada vez más en el enfoque empresarial, bajo el cual las actividades y productos se orientan al mercado. Estas transformaciones han sido procesos de largo plazo, que en Colombia se intensificaron a partir de la puesta en marcha del modelo neoliberal en el que la agricultura, que había estado excluida de los tratados comerciales, empezó a participar dentro de las condiciones orientadoras de la apertura económica.

Estas reformas, además de traer consecuencias a nivel productivo y comercial, implicaron una transformación estructural del sector agrícola, lo cual representó un proceso de integración vertical y horizontal entre la agricultura y la industria transformadora de materias primas, hablando entonces no sólo de un sistema agrícola sino de un sistema agroindustrial (Machado, 2002). El sistema agroindustrial es un conjunto de relaciones y procesos en los que se involucran los productores agropecuarios y sus agentes económicos y sociales en el recorrido de sus productos desde la producción primaria hasta el consumidor final (Machado, 2002).

Bajo este enfoque se introdujo el concepto de cadena, "las cuales se definen como los flujos continuos y discontinuos de productos, procesos y agregación de valores que siguen las materias primas hasta llegar al consumidor final" (Machado, 2002).

Las cadenas de distribución de alimentos pueden ser largas o cortas dependiendo de la cantidad de eslabones y actores que participen en la cadena.

3.2.1 Cadena larga de comercialización

Como se mencionó anteriormente en el mundo se observa la tendencia de que los consumidores adquieran sus alimentos a través de súper e hipermercados. El éxito de estos establecimientos de distribución se debe, principalmente, a que ofrecen menores precios en relación a otros tipos de establecimientos, lo que determina la decisión de compra de muchos consumidores. Algunos de estos establecimientos están siendo

adquiridos por empresas multinacionales como consecuencia del proceso de globalización. Esta concentración en la distribución de alimentos, conduce a que el volumen de compra que hacen a sus proveedores sea muy elevado, lo cual significa, un mayor poder de decisión frente a los agricultores y a los establecimientos que los abastecen.

Teniendo en cuenta la participación de estos grandes establecimientos y el desarrollo de la cadena de intermediación, se puede inferir que un pequeño productor debe contar con un gran volumen de producción además de ofertar sus productos a un precio reducido. Los pequeños agricultores de agricultura familiar, se encuentran así excluidos de estos canales de comercialización y las lógicas allí expresadas, por lo que sólo puede vender su producción a pequeñas tiendas o los canales cortos.

Se puede concluir que el “auge” que experimentan en la actualidad los súper e hipermercados se debe a diversas razones como el menor precio de venta de los alimentos, la mayor variedad de productos, además de la posibilidad de acceder a otras actividades, cuando estos se ubican en centros comerciales. Estos almacenes o establecimientos realizan volúmenes altos de compra a los pequeños productores, lo que les otorga una gran capacidad de decisión sobre el precio del producto, las condiciones que debe reunir, sobre su entrega y la forma de pago. Su poder de decisión aumenta a medida que el proceso de globalización favorece la concentración y distribución en pocas manos de los alimentos, atentando así contra la soberanía y seguridad alimentaria.

Los agricultores proveedores de estas cadenas deben ser grandes productores, obligados a producir a bajo costo, lo que a su vez significa el empleo de prácticas agrícolas que atentan contra el medio ambiente, la calidad del producto y la salud del consumidor final.

3.2.2 Cadena corta de comercialización

En el contexto descrito anteriormente, los canales cortos se plantean como las principales alternativas para que los pequeños productores puedan dar salida a sus productos y puedan mantenerse.

Por canal corto de comercialización se entienden los circuitos y formas como el productor de alimentos, lo vende al consumidor final sin intermediación alguna. Son canales cortos, la venta callejera ambulante, la venta en plaza de mercados o galerías, la venta en los domicilios, y los mercados campesinos. Estas alternativas a la cadena de comercialización tradicional tienen en común la relación directa entre el productor y el consumidor, por lo que ninguno de ellos se ve afectado por los intereses y decisiones de los intermediarios, tales como mayoristas y minoristas. En la tabla 8 se presentan las generalidades de los canales cortos de comercialización.

Tabla 8. Generalidades Canales Cortos de Comercialización.

Puntos de Partida	Implicaciones de los sistemas locales de alimentos	Elementos para el desarrollo de CCC
Los ML y los CCC tienen que facilitar un trato directo entre productor y consumidor.	Conlleva beneficios económicos para los productores y las comunidades locales. Lográndose a través de las cadenas cortas que garanticen la producción, procesamiento y comercialización local, con la finalidad de que la mayor parte del valor del producto regrese al productor local y permanezca en circulación dentro de la economía local.	Reducción de los costos de comercialización.
Productor, elaborador, comercializador y consumidor actúan según unos compromisos comunes y unos intereses complementarios.	Garantiza la posibilidad de contar con alimentos nutritivos y de calidad, y sus beneficios de salud al incrementar el acceso a toda la gente de alimentos frescos y sanos.	Generación de conocimiento público sobre la calidad de los productos ecológicos, funcionando como espacios de capacitación sobre los principios de la producción ecológica, así como promover la adopción de nuevas tecnologías, acordes a sus condiciones de producción y conocimientos locales
Los productos que circulan por un ML o un CCC tienen que	Implica beneficios al medioambiente al diversificar los sistemas agrícolas para satisfacer la demanda local de una amplia	Facilitar los vínculos entre productor-consumidor, que vayan

estar ligados al territorio y, si son elaborados, los ingredientes tienen que provenir fundamentalmente del mismo territorio	gama de productos.	más allá del mero acto de compra y venta.
Los productos tienen que ser comprensibles para el consumidor.	Permite beneficios ambientales y para la salud, garantizando que la comida viaja la distancia mínima posible, aquí el principio de proximidad puede ser aplicado a las necesidades locales.	Apoyar a la organización de productores de pequeña escala y/o campesinos.
Los consumidores tienen que construir criterios de compra coherente y también comprensible para el productor.	Trae beneficios ambientales y para la salud garantizando que para la producción de los alimentos se emplearon diversas prácticas sustentables.	Mejorar el flujo de información del productor al consumidor
La producción, la elaboración y la comercialización tienen que minimizar la contaminación.	Implica beneficios sociales a través de un contacto más estrecho entre productores y consumidores y la tierra.	Fomentar la organización de sistemas participativos de garantía, para favorecer la participaciones de todos los actores en los procesos de producción, transformación y comercialización

CATEGORÍAS DE MERCADOS SEGÚN FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE MOVIMIENTOS DE AGRICULTURA ORGÁNICA-IFOAM

1. Mercados regulares de productores en la comunidad o tiendas pequeñas en el campo /la finca.
2. Relaciones directas organizadas entre los productores y los consumidores (en comunidades, cosecha directa por el consumidor, sistemas de cajas casa a casa)
3. Tiendas propias de un grupo de productores o de la cooperativa en las ciudades (por ejemplo tiendas de café)
4. Ventas indirectas como cooperativas, tiendas especializadas o restaurantes locales, ventas a hospitales, otras organizaciones locales o autoridades públicas.

Fuente: Elaboración propia con base en IFOAM (2003).

CRITERIO	CARACTERISTICAS	EXPERIENCIAS
	<p>bajo dos premisas fundamentales: En primer lugar, que los productos para la venta sean de origen local (por lo general dentro de 30-80 kilómetros), y en segundo lugar, que la persona que venda, debe haber estado directamente involucrada en la proceso de producción de alguna manera (Kirwan, 2004; Kirwan, 2006). Así mismo plantean tres estrategias en su forma de operar:</p> <p>1) Educar al consumidor para que participen en estas iniciativas, 2) Proveer accesibilidad a los productos a los asistentes y 3) Mejorar la calidad del Mercado.</p>	<p>alrededor de 450 en todo ese país</p>
<p>Sistemas de Cajas o de Bolsas (Box esquemes).</p>	<p>Estos sistemas se caracterizan por tener una composición de productos frescos ecológicos, diseñados y empacados por una granja o por una empresa comercial.</p>	<p>En Paris, esta Bio-Paris, un sistema de cajas desarrollado por una compañía importadora y exportadora de productos ecológicos de unos 400 productos. En Inglaterra el 40% de los productos suministrados por esquemas de caja alimentos ecológicos actualmente es importado de Europa continental.</p>
<p>Formas emergentes de autoproducción</p>	<p>Circuitos cortos de Producción-Distribución-Consumo de alimentos de producción ecológica.</p> <p>Agrupaciones rurales o agrarias alternativas.</p>	<p>Sindicalismo agrario alternativo (Asamblea Pagessa, en Cataluña) o de la creación de organismos cooperativos de asistencia a la producción y distribución de los productos (Pueblos Blancos en Cádiz, Terra Sana en Valencia, etc.),</p>
<p>Ferias y/o Mercados Locales en América Latina.</p>	<p>se propone que sean lugares en que se dinamice la adquisición de la diversidad productiva, característica de la agricultura familiar de la región, siendo uno de los principales desafíos para el avance de los procesos de transición agroecológica y en contra del gran proceso de homogenización que se está dando con la agricultura ecológica convencional (Niedzielski y col, 2008).</p>	<p>Perú, Costa Rica, Brasil Colombia</p>

Fuente: Elaboración propia con base a (IFOAM, 2003)

3.3 Mercados campesinos, cadena corta de comercialización

El proceso de Mercados Campesinos se plantea como una alternativa socio-económica que tiene como fin aportar en la *construcción de una política de seguridad y soberanía alimentaria para Bogotá, la región central y el país en su totalidad*. Tarea que sugiere cambios en las formas y lógicas de la producción agropecuaria, además de la comercialización de lo producido, para así lograr vínculos más convenientes de los campesinos con los mercados y alcanzar precios de mutuo beneficio entre consumidores y pequeños productores.

“Mercados Campesinos es un proceso social, económico y político que busca la reivindicación de los campesinos y campesinas de la Región Central de Colombia⁵. Está cimentado sobre dos pilares fundamentales: por un lado, la incidencia directa del campesinado en el diseño y ejecución de políticas públicas y, por otra parte, la participación económica más justa de los campesinos y campesinas en el mercado” (Molina, 2014).

La experiencia en otros países da cuenta de la viabilidad de propuestas organizativas como la de Mercados Campesinos, en la cual las relaciones entre productores y consumidores son resignificadas con miras a un beneficio común, por otro lado, “el fortalecimiento de la economía campesina favorecería los ingresos de los pobladores rurales, presentándose mayor flujo de recursos (de los cuales porcentajes significativos tendrían como destino final Bogotá) y mayor empleo en los municipios vecinos a la ciudad” (Molina, 2014:145).

El escenario de Mercados Campesinos se ha constituido como una forma de comercialización alternativa en Bogotá, teniendo como base la organización económica y política, de los productores campesinos que abastecen la ciudad. Dicho escenario surge a partir de las potencialidades de la economía campesina de la región como respuesta a

⁵ Con el término Mercados Campesinos se incluye el proceso liderado por el Comité de Interlocución Campesina y Comunal (CICC) y que lleva este nombre, así como el proceso liderado por la Alianza Comunal y Campesina (ALCAMPO) denominado Mercados Campesinos y Populares.

los problemas de abastecimiento de alimentos en la ciudad producto de la situación económica mundial. La identificación de estas posibilidades también ofrece una alternativa a la situación socio-económica a la cual se enfrentan las familias campesinas del país.

El proceso de Mercados Campesinos nace en el 2004 por iniciativa de diferentes organizaciones campesinas y comunales que contaron con el apoyo del Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos (ILSA) y The Oxford Committee for Famine Relief (OXFAM). Dicha iniciativa derivó en la conformación del Comité de Interlocución Campesina y Comunal (CICC), entendido como espacio de diálogo, debate y consenso de la organizaciones tanto nacionales y regionales que pusieron en marcha Mercados Campesinos.

Además de poner en marcha esta iniciativa, los logros que se expresaron inicialmente se referían en primer lugar al reconocimiento del papel de la economía campesina en la seguridad alimentaria, aunado a esto se definió un sistema de abastecimiento basado en un precio justo en la que se benefician los pequeños productores y el consumidor final. Por otro lado, la participación de representantes de las diferentes organizaciones en el Comité Directivo del Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria de Bogotá (PMASAB) se configura como un logro con relación a la incidencia en la política pública de abastecimiento, finalmente el fortalecimiento de las organizaciones y su capacidad puede considerarse como uno de los mayores éxitos a raíz de la vinculación en especial de las mujeres.

De los logros más importantes de Mercados Campesinos obtenidos a la fecha, cabe mencionar la visibilización de la economía campesina y las posibilidades mayores de su participación en el diseño e implementación de la política pública en Bogotá en materia de abastecimiento de alimentos, al igual que en los más de 80 municipios que hoy día están vinculados al proceso. Por otro lado, se desarrolla la promoción de Comités Locales de Apoyo a la Economía Campesina Municipal, como parte de la vinculación de todos los actores que intervienen en el proceso de comercialización. Finalmente, con la reducción de la intermediación comercial y el establecimiento de precios justos, los productores campesinos mejoran sus ingresos, al igual que los consumidores pueden acceder a productos de mayor calidad a menor precio.

En el desarrollo de Mercados Campesinos, 2007 fue el año en el que se dio inicio a su crecimiento gracias al apoyo de la Alcaldía de Bogotá y la Unión Europea. Posteriormente, la ampliación de la cobertura a un mayor número de municipios y localidades de la ciudad permitió que en el 2013 surgiera la Alianza Comunal y Campesina (ALCAMPO) y los Mercados Campesinos y Populares. Con relación a los actores vinculados a este proceso, los cuales son diversos, ya que no se limitan exclusivamente a los pequeños productores o el consumidor final, también se encuentran como participes diferentes instituciones de educación superior, alcaldías locales, concejos municipales, gobernaciones, entre otros.

Han sido dos las formas de comercialización que ha adquirido Mercados Campesinos, el primero referido al canal o mercado presencial, es decir, la presencia en parques y en la plaza de Bolívar de la capital. En esta última, se realiza la venta de productos sin intermediación alguna dos veces al año y en 16 parques de la ciudad una o dos veces al mes. La comercialización de productos orgánicos también hace parte del canal presencial.

En la figura 3-4 se presentan la cadena de comercialización en Mercados Campesinos.

Figura 3-4. Mercados Campesinos



Fuente: Elaboración propia con base en (Molina, 2014)

3.4 Análisis de funciones de comercialización

Para comprender con mayor claridad la cadena de comercialización de los productos agropecuarios es necesario analizar las funciones de la comercialización. Las funciones de comercialización serán entendidas en este trabajo de investigación de acuerdo con los planteamientos desarrollados por Mendoza (1990) a partir del análisis funcional, en el cual el mercado se constituye por una serie de procesos, dados de manera lógica y coordinada, para la realización ordenada de la transferencia de los productos; teniendo en cuenta el planteamiento de Harrison, citado por (Mendoza, 1990) “los procesos de mercadeo agropecuario son de concentración, reunión o acopio; de uniformidad o preparación para el consumo; y de dispersión o distribución”. El análisis funcional pretende clasificar las actividades que se presentan a lo largo del proceso de mercadeo, también entendidas como funciones de comercialización.

El método utilizado por el análisis funcional, corresponde al método denominado como “fisiológico” debido al seguimiento y articulación de cada uno de los procesos que constituyen el mercadeo agrícola, lo que revierte en asignar mayor importancia en la forma en que se adelanta la comercialización, emplazando a los participantes de estos procesos, es decir, no se considera relevante la persona o entidad que los ejecuta. Para este tipo de procedimientos se acude a los aportes y caracterizaciones realizados por Kohls y Uhl:

“Las funciones afectan no sólo a los costos de mercadeo sino también el valor agregado a los productos alimenticios. El valor agregado por una función que puede ser mayor o menor que el costo de ejecución; por lo tanto, el análisis funcional debe evaluar tanto costos como los beneficios que se obtienen al cumplir la función de mercadeo. Aunque con frecuencia es posible “eliminar al intermediario”, resulta muy difícil eliminar la función de comercialización. Habitualmente, la eliminación del intermediario implica la transferencia de la función de mercadeo, y sus costos, a alguien más[...] De tal modo, es posible que los costos de ejecución de las funciones de mercadeo puedan reducirse; sin embargo, ello no significa que esas funciones sean eliminadas en el proceso de comercialización” (Mendoza, 1990:143).

Las funciones de mercadeo pueden ser ejecutadas por cualquier ente y en cualquier fase del sistema de comercialización. Todas las funciones pueden ser ejecutadas por una sola empresa que controle el proceso entre la granja y la mesa del consumidor, o bien pueden ser realizadas por firmas o agentes especializados que deben interconectarse (Mendoza, 1990).

Los elementos de análisis del enfoque se centran básicamente en: determinar si se está cumpliendo con el número necesario de funciones y si estas son ejecutadas de la manera más eficiente, dado que las funciones agregan valor a los productos a la vez que agregan costos. La minimización de funciones no es algo deseable, más bien deben darse servicios conexos hasta el momento que se igualen los costos y el valor agregado; junto a este análisis debe observarse al participante de la función, ya que algunas pueden ser desempeñadas por firmas especializadas.

Son tres las funciones asociadas al sistema de comercialización, la primera corresponde a las funciones de intercambio, en segundo lugar se encuentran las funciones físicas y en tercer momento emergen aquellas funciones de orden auxiliar o de facilitación.

3.4.1 Funciones físicas

Son aquellas que se relacionan con la transferencia física y las modificaciones de los productos

Clasificación: clasificar, es separar los productos para reunirlos en lotes homogéneos, con el propósito de facilitar su comercialización. Consiste en la selección de los productos por características que pueden ser la dimensión, la forma, el sabor, el grado de madurez u otro atributo medible que afecte el valor comercial del producto. El objetivo es ayudar a los compradores a escoger los productos, lo que permite obtener de las mercancías un precio más elevado.

Ventajas:

- Permite las transacciones por muestra y por descripción.
- Recibe los costos de mercado, al suprimir el movimiento de los productos que requieren la compraventa por inspección.

- Los productores pueden programar la producción de calidad para mercados determinados.

Empaque: esta cumple con los objetivos de preservar el producto, preparar lotes homogéneos para su manipulación y fraccionarlo con el fin de facilitar su distribución.

Se realiza en diferentes etapas del proceso: 1) en la finca para la recolección y acopio; 2) en los centros de acopio 3) en la clasificación para separar cantidades según el mercado; 4) en la distribución al detalle y venta al consumidor.

La producción, cada vez más especializada, a la vez que separa de los grandes centros de consumo, debe movilizarse de forma rápida y masiva; para ello, los empaques juegan un papel importante en el manejo, ya sea manual o mecanizado. Son útiles también por la protección que dan a su contenido, especialmente los productos perecederos. Los empaques más usados en la comercialización agrícola se clasifican en:

- Según el material de confección: madera, fibra, metal, vidrio etc.
- Según la duración: múltiples usos y desechables. Según la forma: plegables y fijos.
- La función de empaque junto con la clasificación contribuye a reducir las pérdidas físicas del producto, y promueven la calidad del mismo porque reflejan los mejores atributos del producto, favoreciendo las decisiones del productor y posiblemente obtener un precio más elevado.

Transformación: consiste en modificar la forma del producto para preservarlo y hacerlo asequible al consumidor, de manera que la función proporcione utilidad y forma. También se le conoce por conservación o procesamiento. El grado de transformación depende de las necesidades y exigencias de la demanda.

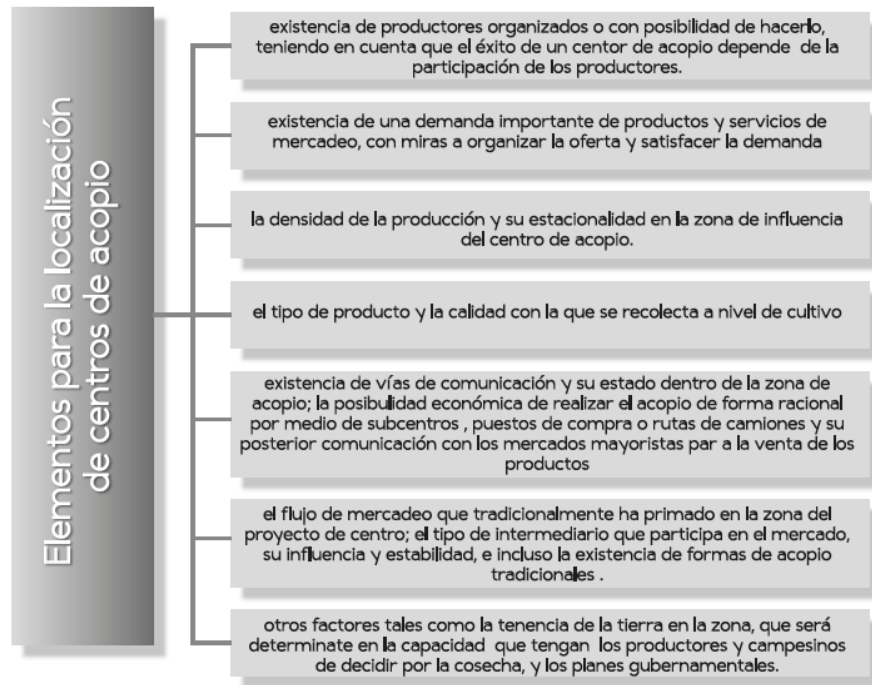
Acopio: se entiende por acopio, la función física de reunir la producción procedente de distintas unidades para facilitar el transporte y otras funciones de comercialización. El acopio surge de la necesidad de formar lotes de productos que contribuyan a la utilización racional de los medios de transporte. Normalmente la cosecha de un productor pequeño o mediano no cubre la capacidad de un camión, lo que obliga a reunir las

cosechas de varios productores a fin de utilizar a plena capacidad los medios de transporte y así reducir los costos por unidad transportada. □

Al agente de mercado que realiza el acopio se le llama habitualmente acopiador; tiene también otras denominaciones, tales como acopiador rural, intermediario rural, comparador rural y acopiador camionero o camionero.

- Centro de acopio: un centro de acopio es un lugar donde se reúne la producción. Es un lugar por tradición y costumbre o porque han sido creadas las condiciones para facilitar el transporte y otras funciones de comercialización. Los centro de acopio contribuyen en buena medida a mejorar la coordinación en el mercadeo y a fortalecer las organizaciones de productores, haciéndolas más sólidas y permanentes. En la figura 3-5 se presentan los elementos a tener en cuenta para la localización de centros de acopio.

Figura 3-5. Elementos para la localización de centros de acopio



Fuente: elaboración propia con base en (Mendoza, 1990)

- Tipos de centro de acopio: existen centros primarios, secundarios y terciarios.

Centros primarios: Centros de acopio estables localizados en zonas de producción muy definidas, casi siempre con instalaciones físicas permanentes y equipos complementarios. □

Centros secundarios: Centros de segundo orden localizados en zonas de menor producción, que no justifican la operación diaria sino en los días tradicionales del mercado. □

Centros terciarios: No se conciben como puestos fijos, sino como rutas de acopio en camiones que operan de forma programada en las áreas de producción, para reunir las cosechas de parcelas dispersas pero vinculadas a una zona geográfica. □

Almacenamiento: el almacenamiento tiene la función de mantener el producto de depósito por un tiempo, con el propósito de ajustar la oferta a los requerimientos de la demanda. El almacenaje proporciona “utilidad de tiempo” a los productos, aunque en algunos casos también añade “utilidad de forma”, como ocurre con algunos quesos, vinos y otros productos. La necesidad de almacenamientos se origina porque la producción agrícola es estacional y el consumo constante a través de todo el año.

Transporte: el transporte agrega “utilidad de lugar” a los productos mediante su traslado, desde las zonas de producción a las zonas de consumo. Así como el transporte agrega utilidad al bien, el tiempo empleado en el mismo no es un factor de utilidad. El tiempo actúa negativamente, no solo en los costos de transporte sino también los riesgos y deterioros y en las oportunidades de venta

Las características asociadas al tipo de transporte se relacionan con la modalidad del transporte: automotor, marítimo, por ferrocarril, aéreo.

- La importancia del transporte en el mercadeo agrícola se resume en:
- La viabilidad de competencia de nuevas zonas de producción depende en gran medida de los servicios y costos de producción.
- El acopio sin transporte no es posible □

- La estacionalidad de las cosechas genera dinámicas en las tarifas del transporte □
- El transporte afronta el problema de descomposición de fletes; hay mayor demanda por el transporte desde las zonas de producción a los centros de consumo que en el sentido opuesto. □
- El transporte demanda el uso de empaques y embalaje apropiados □
- El transporte se especializa según el producto, a fin de protegerlos reducir los □daños y deterioros y hacer mínimo el manipuleo. □

3.4.2 Funciones de intercambio

Estas funciones están articuladas con los de derechos de propiedad de los bienes; se vinculan con la utilidad de posesión. Las funciones de intercambio son la compraventa y la determinación de los precios. □

Compra-venta: los participantes en los procesos de mercadeo (productores, intermediarios y consumidores) compran y/o venden los bienes, se conocen tres métodos de compra y venta de los productos agropecuarios:

- *Compra-venta por inspección:* Exige la presencia de la totalidad del producto en el lugar de la transacción e inspección de la mercancía. Es el método tradicional y más frecuente en el mercado de los productos perecederos. □
- *Compra-venta por muestra:* El vendedor lleva una pequeña parte de la mercancía al comprado; dicha muestra debe ser representativa de la calidad del producto en negociación. □
- *Compra-venta por descripción:* Se negocia sobre la calidad escrita o verbal de la mercancía. Tiene en cuenta la vigencia de normas de calificación muy conocidas y aceptadas, así como la existencia de plena confianza entre las partes que transan.

Determinación de precios: la determinación de precios puede ser libre o regida por normas oficiales. En condiciones de concurrencia se presenta dos sistemas para la determinación de precios: regateo y subasta pública.

Regateo: Destaca el desarrollo de una serie de actitudes entre compradores y vendedores, en conversación verbal o escrita, se expresa las consideraciones de unos y otros y en un tiempo corto se llega a un acuerdo sobre las condiciones de la negociación. En la subasta no existe comunicación entre el dueño de la mercancía y los compradores. Es una dependencia encargada de realizar transacciones masivas de productos; busca agilizar y ampliar los volúmenes comercializados y unificar los precios.

3.4.3 Funciones auxiliares o de facilitación

Finalmente están las funciones auxiliares que contribuyen a la ejecución de las funciones físicas y de las funciones de intercambio y se cumplen en todos los niveles del proceso de mercadeo.

Información de precios y mercados: esta función se relaciona con la prestación de un servicio de recolección de datos, su procesamiento, análisis y difusión a fin de informar a los participantes y dar transparencia al mercado. La información proporcionada cumple un doble propósito: a corto plazo, encausa el flujo regular de productos a los mercados, neutralizando las restricciones artificiales o especulativas que puedan establecer participantes inescrupulosos. A mediano y largo plazo orienta la producción, dirigiéndola a los rubros más rentables.

El alcance de la información debe ser claro al momento de ser difundido, los servicios más comunes son:

- Precios de los productos a diversos niveles de mercado: agricultor, mayorista, detallista y consumidor. □
- Tendencias de los precios. □
- Tendencias de la oferta y la demanda. □
- Existencia de alimentos en almacenamiento. □
- Políticas y normas gubernamentales que incidirán en la oferta o la demanda □
- Localización de la oferta y la demanda. □

Otras características importantes de la información, para ser considerada un buen servicio de noticias de precios y mercados son: la veracidad, la imparcialidad, la oportunidad, la agilidad, la permanencia y la amplia difusión.

Aceptación de riesgos: esta función es una de las más importantes en el mercadeo y es la menos tangible en apariencia. En el mercadeo agrícola hay dos clases de riesgos: pérdidas físicas y financieras; los riesgos físicos son los derivados de los daños y deterioros a los que están expuestos los productos agrícolas en el proceso de mercadeo, esto depende de la perecibilidad y el ambiente en el cual se desarrolla la comercialización del producto. □

Los riesgos financieros consisten, en las pérdidas por bajas en las cotizaciones de precios; estos riesgos son mayores en donde no existe un buen servicio de información de precios y mercados y donde es escasa la coordinación e integración del mercado.

En este capítulo se presentarán los elementos conceptuales más relevantes con relación a la comercialización de alimentos en Colombia los cuales son la base teórica y metodológica para el estudio de los circuitos de productos de origen campesino de alto consumo los cuales se presentan en el próximo capítulo.

4. Los circuitos de productos de origen campesino de alto consumo

En este capítulo el análisis funcional propuesto por (Mendoza, 1990) será implementado en los **Circuitos de productos de origen Campesino** de papa y tomate los cuales son productos de alto consumo en la ciudad de Bogotá. Este análisis de circuitos se realizará teniendo en cuenta, en primer lugar, los actores que participan en dichos circuitos y las funciones propuestas por el autor en mención. Finalmente se realiza el cálculo del MBC (Margen Bruto de Comercialización) y los márgenes de intermediación, para dar cuenta de la afectación o no a los pequeños productores por parte de los intermediarios.

Con el fin de observar los tipos de intermediación presentes en los mercados cercanos a la ciudad de Bogotá y cuantificar los márgenes derivados de dicha actividad, se diseñó y aplicó una metodología participativa denominada **Circuito de productos de origen Campesino**. Esta metodología consiste en hacer un seguimiento presencial al producto y a los actores que intervienen en la comercialización mediante un recorrido por todos y cada uno de los eslabones de la cadena de comercialización, desde la cosecha, pasando por la venta al intermediario rural, hasta la compra realizada por el consumidor final, observando entre otras, las diferencias entre costos de producción y precio de venta y la relación entre precio al productor y precio al consumidor.

Para este estudio de circuito de productos de origen, seleccionaron los productos papa y tomate, por ser fundamentales en la dieta de los habitantes de la ciudad capital, y por tener la mayor demanda y opciones de comercialización. Además se tuvo en cuenta la diferencia origen, las condiciones agroecológicas para su producción y las diferentes relaciones sociales que presentan los productores de los municipios de Tibacuy y Ventaquemada. En la figura 4-1 se presenta gráficamente el circuito de comercialización campesina.

Figura 4-1. Circuito de comercialización campesina



Fuente: Elaboración propia con base a la implementación del Circuito de productos de origen Campesino.

4.1 Actores o agentes de los circuitos de comercialización campesina

La estructura de la cadena de comercialización de la papa y el tomate presenta gran número agentes o actores, cada uno tiene una función y papel determinado, algunos de ellos caracterizados por el desmedido poder que ejercen sobre los demás, aunque su nivel de importancia se determina por el grado de intervención. Los actores que participan en una cadena de comercialización son el pequeño productor, el intermediario o acopiador rural, el comerciante mayorista, CORABASTOS (de este agente se realiza un análisis particular por ser el mayor centro de comercialización de alimentos de Colombia), los detallistas y el consumidor final.

- **El pequeño productor**

Es el eslabón inicial de la cadena y su predio el lugar donde se adelanta el proceso de producción, previo al de comercialización. El pequeño productor es caracterizado como uno de los agentes más importantes de la cadena, además de considerarse que empieza a formar parte del proceso de mercadeo desde el momento en que toma la decisión sobre el producto a sembrar; esa decisión generalmente está influenciada por

información de buenos precios en los mercados, resultado de la recomendación del acopiador rural o de alguno de sus vecinos.

- **El intermediario o acopiador rural**

En la estructura general del proceso de comercialización adquiere una gran importancia, ya que el pequeño productor por tener sus parcelas alejadas de los centros de consumo y tener bajos volúmenes de producción, no tiene contacto con los demás agentes y niveles de intermediación. Este es el primer agente que acopia y agrega la oferta de un producto determinado, rompe las barreras geográficas y de dispersión que caracterizan la producción en la ruralidad colombiana.

Por lo general son dueños de los medios de transporte (camiones o camionetas de gran capacidad) y aunque en la mayoría de ocasiones el productor está sujeto a las condiciones que le impone el acopiador rural, como son cantidades compradas, calidad exigida, presentación y empaques, precio y forma de pago; también cumplen un papel social dentro de las comunidades, llevando encomiendas, medicamentos por encargo y mercados a los productores; antes de masificarse la telefonía celular, tenían la importante función de llevar cartas y mensajes entre productores y entidades estatales como son las Alcaldías Municipales, inspecciones de policía, juzgados, etc.

El acopiador rural también tiene la función de realizar la primera selección y clasificación básica y sencilla del producto. Existen muchos casos que el acopiador rural inicia como productor dentro de la cadena de comercialización y al observar que este tipo de intermediación da muy buenos dividendos económicos y sociales, ejerce esta actividad o la combina con la producción

- **El comerciante mayorista**

Este agente tiene la tarea básica de concentrar y organizar la producción. Por lo general los intermediarios rurales le venden los productos acopiados por ellos o en algunas ocasiones los mismos productores, su labor facilita la función formadora del precio y de almacenamiento masivo.

En los dos circuitos analizados se destacó la presencia de algunos de estos agentes mayoristas en plazas de mercado regionales o centros mayoristas. Para el caso de la

papa, el Centro Mayorista de Origen de Villapinzón, que por su ubicación geográfica y superficie para la comercialización, acopia la producción de los municipios Ventaquemada, Umbita y Turmequé en el departamento de Boyacá y de los municipios de Villapinzón, Lenguaque y Chocontá en el Departamento de Cundinamarca. Estos seis municipios según datos del Departamento Nacional de Estadística son los más importantes productores del altiplano cundiboyacense con una producción cercana a las 225.000 toneladas al año, de las cuales el treinta por ciento se comercializa en este mercado. Para el caso del tomate, la plaza mayorista del municipio de Fusagasugá juega un papel fundamental, ya que cerca del ochenta por ciento de este producto, que se produce en la Provincia del Sumapaz y el cuarenta por ciento de los productos que llegan a Bogotá pasan por este centro de comercio, además su cercanía a la ciudad capital, paso obligado desde los departamentos de Tolima y Huila, y centros de influencia tan importantes como la ciudad de Girardot.

- **Corporación de abastos de Bogotá - CORABASTOS**

Bogotá cuenta con una central mayorista, la Corporación de Abastos de Bogotá, S.A. Corabastos, que opera desde 1972, la cual abarca una superficie de cerca de 420.000 metros cuadrados con 80.000 construidos, de los cuales más de 39.000 son útiles para el almacenamiento. Está conformada por 57 bodegas en las cuales operan 338 mayoristas, 1.339 minoristas y 110 puestos campesinos. El área promedio es 80 metros por mayorista, 16 metros cuadrados por minorista y seis metros por puesto campesino.

La propiedad de la Central se distribuye de la siguiente forma, el 51% pertenece a los comerciantes y del 49% es dueño la dupla estatal, Alcaldía de Bogotá y Gobernación de Cundinamarca.

Como centro comercial, CORABASTOS ha venido decayendo por efecto de las estrategias de abastecimiento de las cadenas de grandes almacenes y otros mercados especializados en frutas y hortalizas como son los denominados “fruver”, pues en pocos años pasó de una cantidad de 6,5 en 1998 a 4,5 millones de toneladas durante el año 2012. Sin embargo, éste volumen (4´526.000 toneladas) indica un promedio diario de 12.400.000 kilos de alimentos, lo cual lo ubica no solo como el principal centro de distribución de alimentos de la ciudad, sino como el principal mercado mayorista del país. A nivel detallista, dado que también cumple esta operación, la central vende al

consumidor el 0,7% del consumo diario de la ciudad. En la Central se forja el precio mediante la oferta diaria de la gran mayoría de alimentos que se consumen en Bogotá y toda la Región Central de Colombia, además es referente para el resto del país.

En los últimos años se realizan frecuentes y reiteradas críticas a la Central como epicentro de desarrollo comercial y de movimiento financiero, pero con presencia de delincuencia organizada, micro-tráfico de sustancias ilegales, control territorial de los barrios circunvecinos y extorción a los comerciantes de la Central. Se habla de que la mejor alternativa es llevar la Central a las afueras de la ciudad, no solo por los problemas anteriormente mencionados, sino además por dificultades en la movilidad de ese sector de la ciudad y el fuerte problema ambiental que genera la gran cantidad de desechos que allí se generan. Se piensa en crear, en sitios estratégicos de concentración poblacional, una serie de plazas satélite. Este modelo propuesto es comparable con el que se aplica en el Valle del Aburra donde la central mayorista se encuentra en el Municipio de Itagüí y dentro de la ciudad de Medellín existe una gran plaza minorista y una serie de plazas en sectores clave.

- **Los detallistas**

Dentro de las funciones básicas de estos agentes están las de fraccionar grandes cantidades de producto como son el bulto o la canastilla, unidades comunes comercialización, de 50 y 20 kilos respectivamente, y distribuirlos al consumidor final. Por lo general venden pequeñas cantidades con altos márgenes de ganancia y comercialización.

Desde finales del siglo pasado el modelo de canal de comercialización moderno detallista y especializado principalmente en frutas y hortalizas, denominado “fruver”, ha crecido en la ciudad de Bogotá en más de 900%, según datos de FENALCO. Tiene acogida en todos los estratos de la población por ofrecer, mejor calidad, presentación, exhaustiva selección de los productos y pequeña diferencia en precio, respecto a los canales tradicionales. Los consumidores hoy día ven a los fruver como el lugar donde se pueden adquirir los productos para satisfacer la creciente demanda de vegetales y frutas, de buena calidad y a precios accesibles. Algunos comerciantes mayoristas tradicionales de la Central de Abastos (CORABASTOS), al observar que los fruver son una buena

alternativa para la comercialización de sus productos, han optado por invertir en este canal.

- **El consumidor**

Es el último eslabón en los canales de comercialización y al cual todos los demás agentes en especial los detallistas buscan satisfacer. Para los dos circuitos analizados en esta investigación, los consumidores fueron pobladores barriales urbanos; la papa y el tomate no pasaron de los mayoristas y/o detallistas a la industria transformadora, los cuales también son considerados como consumidores. Para los agentes consumidores observados, la capacidad de compra es muy importante a la hora de tomar decisiones sobre los productos y calidad de los mismos a adquirir.

Según lo observado en recorrido de los circuitos, los consumidores, por lo general balancean tres factores para tomar decisiones respecto a sus compras; estas son, precio, calidad de los productos y cercanía al hogar del sitio de compra. En los estratos 1,2 y 3, prima el factor del precio, mientras en los demás, la calidad, es fundamental al momento de hacer la compra. Las tiendas fruver en su mayoría reúnen los factores ya mencionados en comparación a los canales tradicionales, esta es la principal razón por la cual han tenido acogida.

4.2 Los márgenes de comercialización

Los agentes de comercialización, incluyendo los productores, ven el usufructo económico como el motivante para realizar todas sus actividades de coordinación, aunque no siempre interactúan en las condiciones más justas y eficientes, buscan cumplir con el objetivo central de sus actividades de comercialización: satisfacer las necesidades particulares de los mercados y del consumidor final.

Al analizar los márgenes de comercialización, al tiempo que se complementa el estudio de los canales, se busca visibilizar y evaluar la relación entre el precio que recibe el productor y el precio final que paga el consumidor por determinado producto o servicio. Además se cuantifican los márgenes de ganancia que obtiene cada uno de los agentes. Como se dijo anteriormente, el cálculo de los márgenes de comercialización tiene dos propósitos fundamentales, inicialmente, cubrir los costos y riesgos del mercadeo, y generar un lucro (beneficio económico) para los agentes que intervienen en el proceso.

Igualmente, con el precio de venta establecido para los productos y su participación sobre el precio final, el productor pretende cubrir los costos (insumos, semillas, mano de obra, impuestos, etcétera) y riesgos (problemas climáticos, caída de precios, problemas logísticos, pérdidas post cosecha) de la producción, más el excedente o ganancia que recibe por su labor productiva. Los márgenes de comercialización no siempre son los más justos para los agentes en cuestión, algunas veces los riesgos del proceso son asumidos de manera indirecta por el productor y los acopiadores rurales, mientras los mayoristas o detallistas, desde su posición privilegiada, blindan su ganancia con mayores precios al consumidor, sobre todo en épocas de escases de productos o en el caso de alguna alteración inusual, como puede ser el bloqueo de una carretera.

El objetivo de analizar los márgenes de ganancia de cada uno de los agentes de los dos circuitos de comercialización campesina realizados, es observar la posición que tienen los productores frente a los demás intervinientes del proceso.

4.3 Circuito tomate municipio de Tibacuy – Cundinamarca

El circuito tomate cuenta con ocho eslabones en la cadena de comercialización, de los cuales seis median la relación entre el productor y el consumidor, dichos eslabones o agentes corresponden a actores como, el pequeño productor, el intermediario o acopiador rural, el comerciante de la plaza mayorista, el comerciante mayorista, CORABASTOS, el detallista proveedor y el detallista fruver; es decir que para que un consumidor de tomate disponga de este producto debe esperar que el mismo transite por seis intermediarios, lo cual hace que el valor de adquisición del producto aumente.

Al evaluar de forma más profunda las características del circuito tomate, se encuentra que los costos de producción o compra varían de acuerdo con el desarrollo de los eslabones de intermediación; a medida que la intermediación aumenta y el producto se acerca al consumidor y a su lugar de origen o residencia los márgenes de ganancia para el intermediario crecen, es decir, mientras que una canastilla de 22 kilos vendida por un pequeño productor en la puerta de su finca es de \$25.000, cuyos costos de producción fueron de \$21.500, para el detallista fruver como último eslabón de la cadena de intermediación el precio de compra de la misma canastilla después de un largo tránsito en el circuito es de \$42.000, un aumento que se ve reflejado en el precio de venta al

consumidor el cual es de \$60.500, teniendo en cuenta que el kilo fue vendido a \$2.750. En la figura 4-2 se presenta el circuito de comercialización de tomate.

Figura 4-2. Circuito de comercialización del tomate



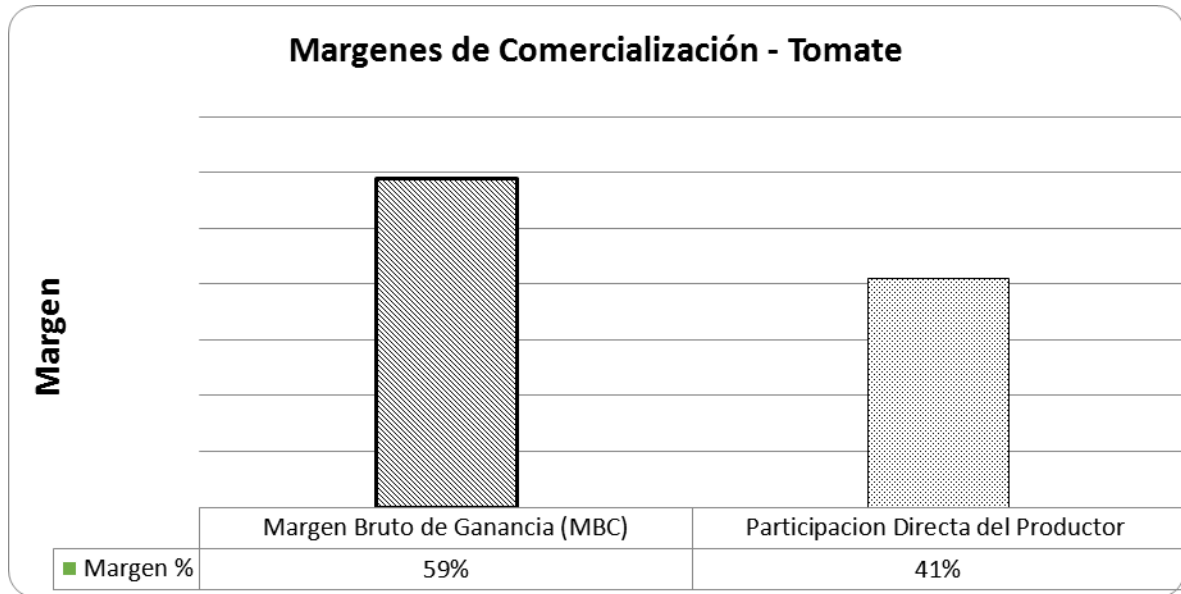
Fuente: Elaboración propia con base a la implementación del Circuito de productos de origen Campesino

Para el circuito de tomate, es importante tener en cuenta que se desarrolló en un lapso cercano a las 72 horas, desde el día de la cosecha por parte del pequeño productor y compra por parte del acopiador rural a puerta de finca, hasta que el producto llega a manos del consumidor final en la ciudad de Bogotá (Los detalles de este circuito se presentan en el anexo No. 4)

4.3.1 Márgenes de comercialización del circuito de tomate

Se puede observar que los numerosos intermediarios o agentes de la intermediación obtienen un Margen Bruto de Ganancia (MBC) de 59%, y el restante 41 % corresponde a la Participación Directa del Productor (PDC), sin tener en cuenta los costos de producción del tomate, que corresponden al 86% del precio de venta por parte del pequeño productor al acopiador rural. En la figura 4-3 se presentan los márgenes de comercialización del tomate.

Figura 4-3. Márgenes de comercialización circuito tomate.



Fuente: Elaboración propia con base a la implementación del Circuito de productos de origen Campesino

La diferencia en precio entre lo que le paga el acopiador rural al pequeño productor y lo que paga el consumidor final en la tienda fruver, por la misma canastilla de tomate es de \$35500, es decir que este paga 1,4 veces más por el producto. Por lo tanto, para el tomate la mayoría de lo que paga el consumidor final se queda en alguno de los seis eslabones que componen la intermediación. Se hace necesario a continuación observar con detalle el comportamiento de estos agentes o actores de la intermediación, información presentada en la tabla 10.

Tabla 10. Márgenes de Intermediación – circuito tomate.

AGENTE DE LA COMERCIALIZACIÓN	COSTO DE PRODUCCIÓN/ PRECIO DE COMPRA	PRECIO DE VENTA	MARGEN BRUTO DE COMERCIALIZACIÓN (MBC)
PEQUEÑO PRODUCTOR	\$21500	\$25000	
ACOPIADOR RURAL	\$25000	\$27000	3%
COMERCIANTE PLAZA MAYORISTA	\$27000	\$28000	2%
COMERCIANTE MAYORISTA	\$28000	\$31000	5%
COMERCIANTE MAYORISTA (CORABASTOS)	\$31000	\$35000	7%
DETALLISTA PROVEEDOR	\$35000	\$42000	12%
DETALLISTA – FRUVER	\$42000	60500	31%
CONSUMIDOR FINAL	60500		

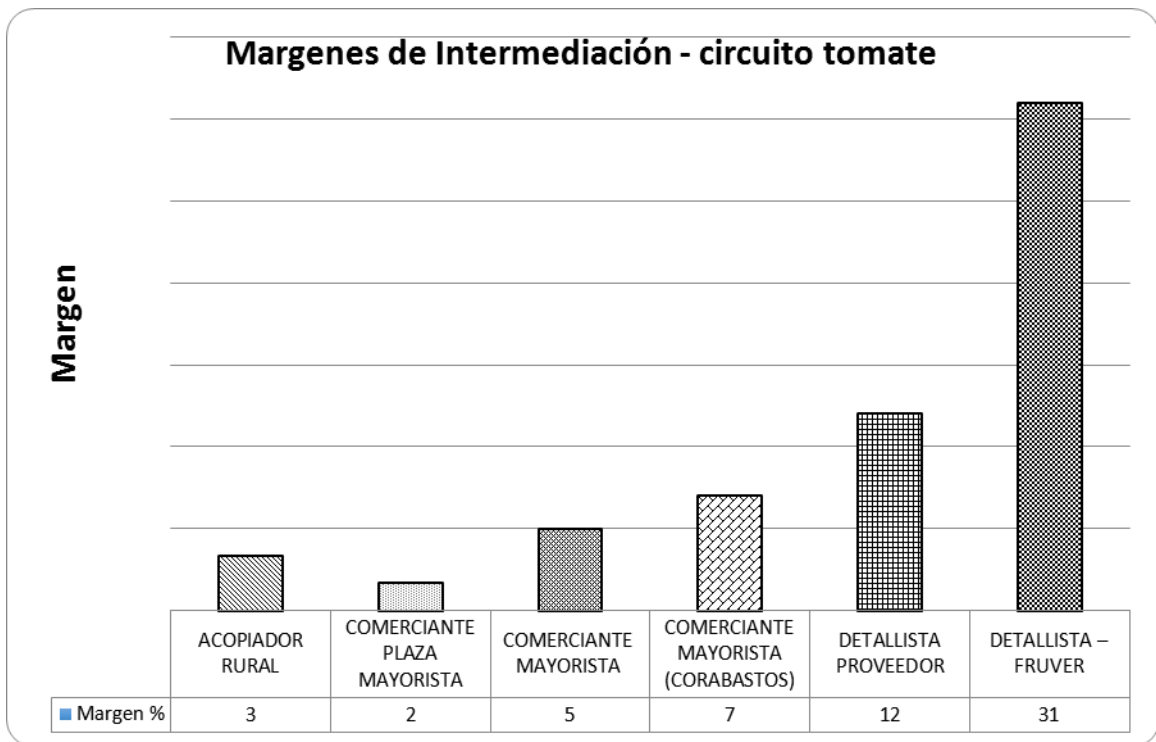
Fuente: Elaboración propia con base a la implementación del Circuito de productos de origen Campesino

A partir de la información presentada anteriormente, se observa que dentro de la cadena de intermediación, los primeros cuatro agentes suman el 25% del Margen Bruto de Ganancia (MBC) y los últimos dos, los detallistas, obtienen el valor restante; particularmente el comerciante detallista de la tienda fruver quien logra el 50% de ese valor en su transacción comercial. Estos datos evidencian la razón por la cual este canal de comercialización moderno ha crecido de manera significativa en las últimas décadas y explica el hecho de que muchos comerciantes tradicionales de las principales centrales de comercialización de alimentos hayan optado por el modelo fruver de comercialización, aunque una parte de la ganancia derivada del mismo se invierta en el proceso de acopio y en la minuciosa selección y amplia logística que caracteriza este canal.

Es de destacar dentro del circuito tomate la incidencia que tiene la intermediación dentro del precio al consumidor. El agente, que se denominó *Comerciante plaza mayorista*, desde tempranas horas del día espera la llegada de los acopiadores rurales provenientes de diferentes puntos de la Provincia del Sumapaz, incluyendo el municipio de

Fusagasugá, es quien compra la carga que traen los acopiadores. Por adquirir y hacer un recorrido de 78 metros lineales, desde la zona descargue hasta la bodega del gran mayorista local, se gana \$1000 por cada canastilla comercializada. Este proceso se considera como una sobre carga en la comercialización, lo cual termina afectando el precio del consumidor final. De la misma manera este precio se ve fuertemente afectado, por el alto valor que le suma la presencia de los dos detallistas analizados en el estudio, tanto el que se encuentra en la Central de Abastos y el externo, el de la tienda fruver. En la tabla 4-4 se muestran los márgenes de intermediación del circuito de tomate.

Figura 4-4. Márgenes de Intermediación – circuito tomate



Fuente: Elaboración propia con base a la implementación del Circuito de productos de origen Campesino

4.3.2. Análisis funcional de circuito de comercialización de tomate

Con el fin de entender las funciones de comercialización del circuito de tomate, se presentan las características y particularidades dependiendo del papel de cada agente, sean estas físicas, de intercambio y auxiliares. El análisis se hace de acuerdo con el enfoque presentado en el capítulo anterior.

Funciones Físicas: La descripción de las funciones físicas corresponde al acompañamiento del circuito en un lapso de 72 horas desde el momento de la cosecha.

a) Clasificación y Embalaje

Las actividades propias de esta función se desarrollan inicialmente en la finca del productor, con el apoyo de los empleados contratados para la labor de cosecha y la familia del propietario del cultivo. Aquí el tomate se clasifica por grado de tamaño y madurez de acuerdo a la solicitud realizada previamente por el acopiador rural: se limpia y retira toda clase de impurezas y es empacado en canastillas, luego es llevado hombros hasta el punto de acceso del transporte a orilla de carretera.

Ninguno de los dos comerciantes mayoristas de la plaza de Fusagasugá realiza alguna actividad propia de esta función, tal como reciben el producto lo colocan en pilas de máximo seis canastillas. Para que alguno de estos dos agentes realice alguna clase de clasificación debe ser muy evidente el deterioro del producto o llegar con excesivas irregulares y notorias diferencias por disposición, selección por tamaño y madurez del producto.

El comerciante mayorista de CORABASTOS, hace una pequeña selección de producto, retira y desecha el producto estropeado por los movimientos de los agentes anteriores y lo cambia a unas canastillas limpias y con sello de la empresa comercializadora de su propiedad. Los detallistas, el proveedor y el fruver, al igual que el agente anterior hace una pequeña inspección del producto en el momento de ser llevado al fruver y disponerlo en las góndolas de exhibición y de ser necesario retira el producto que no se encuentre en condiciones de venta, sea por daño físico o por sobre maduración.

b) Acopio

El pequeño productor momentos después de la cosecha, reúne el producto lo clasifica y lo embala; como resultado ese primer día serán vendidas al acopiador rural 45 canastillas de 22 kilogramos de tomate. Cerca de un 10 % del producto no reúne la calidad necesaria para ser comercializada, ya sea por no tener las características físicas requeridas (color, forma y daños de carácter sanitario) y daños en la manipulación. Este producto excedente es repartido entre los trabajadores y familia del pequeño productor o también es comercializado en el mercado local o suministrado a los animales como, los porcinos.

Dentro de las labores de acopio se destaca el papel del acopiador rural, quien compra y/o transporta los productos de varios productores, con un recorrido definido y periódico, por lo general busca la mayor eficiencia posible y carga el camión a su máxima capacidad. El transporte del intermediario rural es el lugar de donde se realiza esta labor inicial de acopio.

Los demás agentes del circuito de comercialización de tomate, los comerciantes mayoristas de la plaza de Fusagasugá, CORABASTOS y los detallistas, realizan también labores de acopio en sus respectivos locales, con el fin de surtir los clientes con quienes ya se tienen pedidos por calidad, tamaño y diferentes grados de madurez.

c) Almacenamiento

El tomate comercializado no presenta almacenamiento por las características del producto, el cual es requerido en fresco y ninguno de los agentes posee la infraestructura necesaria para la conservación; por lo tanto depende exclusivamente de la oferta presentada por los productores.

d) Transformación

El tomate comercializado no presenta ninguna clase de procesamiento o transformación.

e) Transporte

Esta función es transversal durante todo el circuito de comercialización de tomate, con excepción del productor, el consumidor final y uno de los dos comerciantes de la plaza de Fusagasugá quien, como habíamos mencionado anteriormente, solo mueve el producto un corto trayecto desde el punto de descarga del acopiador rural hasta el comerciante mayorista de dicho centro de comercio. Los demás agentes utilizan sus propios transportes (camiones), para mover el producto hasta la ciudad de Bogotá inicialmente y luego es llevado hasta los respectivos puntos de venta. Se considera que esta función es la que más incidencia tiene en el precio pagado por el consumidor final después de la cosecha, ya que cada agente le imprime al precio de venta este valor.

Funciones de intercambio

a) Compra – venta

La compra – venta se hace por la modalidad de inspección, todos y cada uno de los agentes examina visualmente el producto antes de adquirir los derechos de propiedad del mismo. Los precios son el resultado del conocimiento previo de la oferta presente en el mercado y la cantidad de producto que está llegando a los puntos de comercialización, plazas de mercado y grandes centros como CORABASTOS, con excepción de los dos agentes detallista, la compra – venta se hace en efectivo de acuerdo con el precio pactado entre los intervinientes.

b) Determinación del precio

El precio establecido y pactado por cada agente de la comercialización, se establece de acuerdo con la oferta presentada el día de la transacción e información suministrada en los centros de comercialización. Generalmente se presenta *regateo* entre los agentes en negociación hasta ponerse de acuerdo del precio a pagar; es común que en un solo centro de comercialización existan varios agentes compradores, quienes previamente han llegado a un acuerdo sobre el máximo a pagar por unidad de producto; este comportamiento evidencia prácticas de pactos entre compradores que generan procesos de concentración y de colusión que hacen que los vendedores queden sujetos a los caprichos de los compradores mayoristas.

Funciones auxiliares

a) Información de precios

Aunque los productores tienen información reciente sobre los precios de los mercados, especialmente quienes han vendido sus productos en días anteriores son los que manejan dicha información. Sin embargo, los valores de compra – venta son establecidos por los agentes intermediarios del circuito con base a lo decretado por CORABASTOS para ese día, por tal razón se recomienda construir un sistema público de información de precios que sea manejado y alimentado por los productores, al igual que los intermediarios, esto puede desarrollarse con el apoyo de las TIC's, por ejemplo, mediante el uso de aplicaciones para celulares y dispositivos móviles.

b) Financiamiento

Por lo general cada uno de los agentes asume sus costos de producción o intermediación; en el caso del acopiador rural, este agente suele además de sugerir los productos a sembrar, financia los cultivos de algunos productores, recibiendo dividendos tanto por los intereses y el cobro de dicho préstamo, como por la compra de la producción al precio que considere conveniente.

c) Aceptación del riesgo

Los riesgos financieros y físicos son asumidos por los productores o son transferidos de forma indirecta a estos agentes por parte de los intermediarios, quienes no se ven afectados dado el caso de alguna pérdida física de producto o baja en el precio del mismo, más adelante transfieren sus pérdidas en el castigo (reducción) en el precio de compra – venta.

4.4 Circuito papa – municipio de Ventaquemada- Boyacá

El circuito de papa en el municipio de Ventaquemada consta de cinco eslabones en la cadena de intermediación, cuyos actores son el productor campesino, el comerciante, el mayorista, CORABASTOS, el detallista proveedor y el detallista fruver. Con relación a los costos de producción o compra, al igual que en el circuito de tomate, es evidente que a medida que el producto se acerca al consumidor final éste eleva considerablemente su precio, resultando como mayor beneficiado el último actor de la cadena de intermediación al vender la papa por kilo.

En este sentido, mientras que para un productor campesino el costo de producción de un bulto de papa pastusa es de \$24.000 y su precio de venta es de \$32.500, para un detallista fruver el precio de compra es de \$48.000, valor que aparentemente lo pondría en desventaja. Sin embargo, al revisar su valor de venta del producto, éste alcanza los \$70.000, valor que representa un alto porcentaje de ganancia con relación al primer eslabón de la cadena. En la figura 4-5 se presenta el circuito de comercialización de papa.

Figura 4-5. Circuito de comercialización de la papa



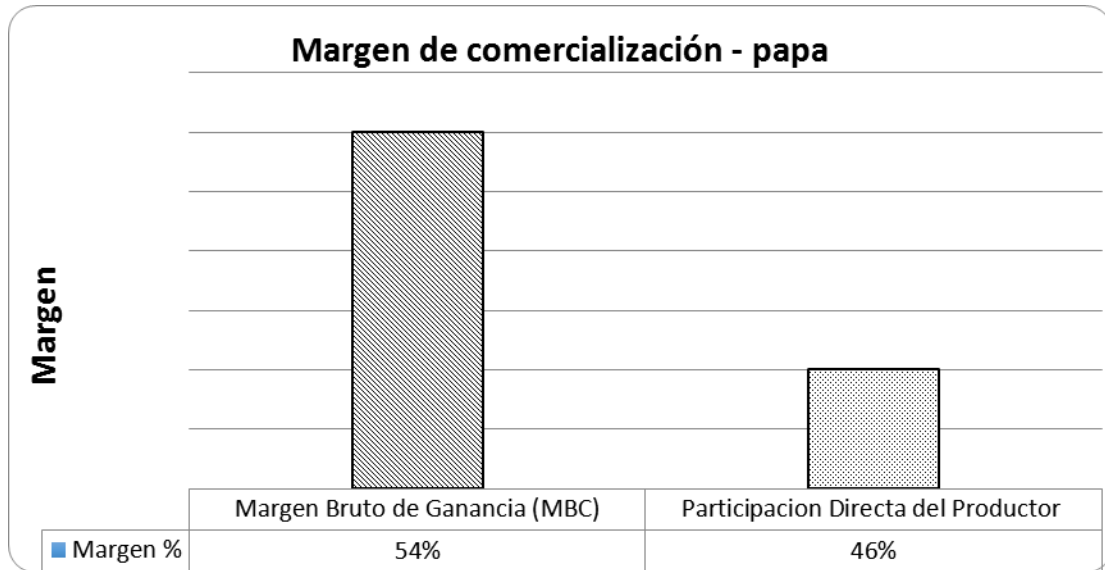
Fuente: Elaboración propia con base a la implementación del Circuito de productos de origen Campesino.

Para el circuito de papa, es importante tener en cuenta que el tránsito de la finca al consumidor se desarrolló en un lapso cercano a las 48 horas, desde el día de la cosecha por parte del pequeño productor y su venta por él mismo en centro mayorista de origen en el Municipio de Villapinzón, hasta que el producto llega a manos del consumidor final en la ciudad de Bogotá. Los detalles del circuito de presentan en el anexo No. 4.

4.4.1 Márgenes de comercialización del circuito de papa

Observamos que esta es una cadena más corta que la del tomate, con menos agentes de intermediación, quienes obtienen un Margen Bruto de Ganancia (MBC) de 54%. El restante 46 % corresponde a la Participación Directa del Productor (PDC), sin tener en cuenta los costos de producción de la papa, que corresponden al 74% del precio de la venta por parte del pequeño productor al acopiador rural. En la figura 4-6 se presentan los márgenes de comercialización para el circuito de papa.

Figura 4-6. Márgenes de comercialización circuito papa.



Fuente: Elaboración propia con base a la implementación del Circuito de productos de origen Campesino.

Se puede observar que la diferencia en precio entre lo que le paga el acopiador rural al pequeño productor y el valor pagado por el consumidor final en la tienda fruver, por el mismo bulto de papa es de \$46.000 (paga 1,9 veces más). Al igual de lo que ocurre en el circuito del tomate, se evidencia que la mayoría de lo que paga el consumidor final se queda en alguno de los cuatro eslabones que componen la intermediación pero, en el caso de la papa, es el detallista de la tienda Fruver como último agente, quien obtiene el 58% de este excedente, es decir quién obtiene el mayor margen de participación.

A continuación en la tabla 11 se observa con detalle el comportamiento de estos agentes o actores de la intermediación.

Tabla 11. Márgenes de Intermediación - circuito papa.

AGENTE DE COMERCIALIZACIÓN	COSTO DE PRODUCCIÓN/ PRECIO DE COMPRA	PRECIO DE VENTA	MARGEN BRUTO DE COMERCIALIZACIÓN (MBC)
PEQUEÑO PRODUCTOR	\$24000	\$32500	
COMERCIANTE MAYORISTA	\$32500	\$39000	9%
COMERCIANTE MAYORISTA (CORABASTOS)	\$39000	\$45000	9%
DETALLISTA PROVEEDOR	\$45000	\$48000	4%
DETALLISTA – FRUVER	\$48000	\$70000	31%
CONSUMIDOR FINAL	\$70000		

Fuente: Elaboración propia con base a la implementación del Circuito de productos e origen Campesino.

Los datos nos muestran, que aunque se reduce el número de agentes de comercialización y la participación de algunos de ellos es más equitativa con respecto a otros productos como el tomate, los dos primeros agentes de la intermediación obtienen tan solo el 35% el Margen Bruto de Ganancia (MBC) y los agentes descritos en este análisis como detallistas se quedan con el porcentaje restante. La razón por la cual el precio pagado por el consumidor final y el beneficio recibido por el detallista de la tienda fruver son tan altos, tiene que ver con la reducción en las cantidades comercializadas en el segundo día de recorrido del producto en el circuito.

En efecto, la unidad de producto ya estaba en las bodegas del fruver, pero el precio aumentó más de un 50% entre un día y otro. El detallista imprime esta alza al precio final, aumentando instantáneamente su ganancia, es de precisar que no se acostumbra almacenar grandes cantidades de producto, de manera premeditada, sino por las cambiantes relaciones entre oferta y demanda.

En el circuito de la papa se hace necesario destacar el papel que tiene el Centro Mayorista de Origen del Municipio de Villapinzón, considerado como el segundo centro de comercialización de este producto en el país después de CORABASTOS, tanto por volúmenes como por transacciones comerciales realizadas. Este sitio es paso obligado

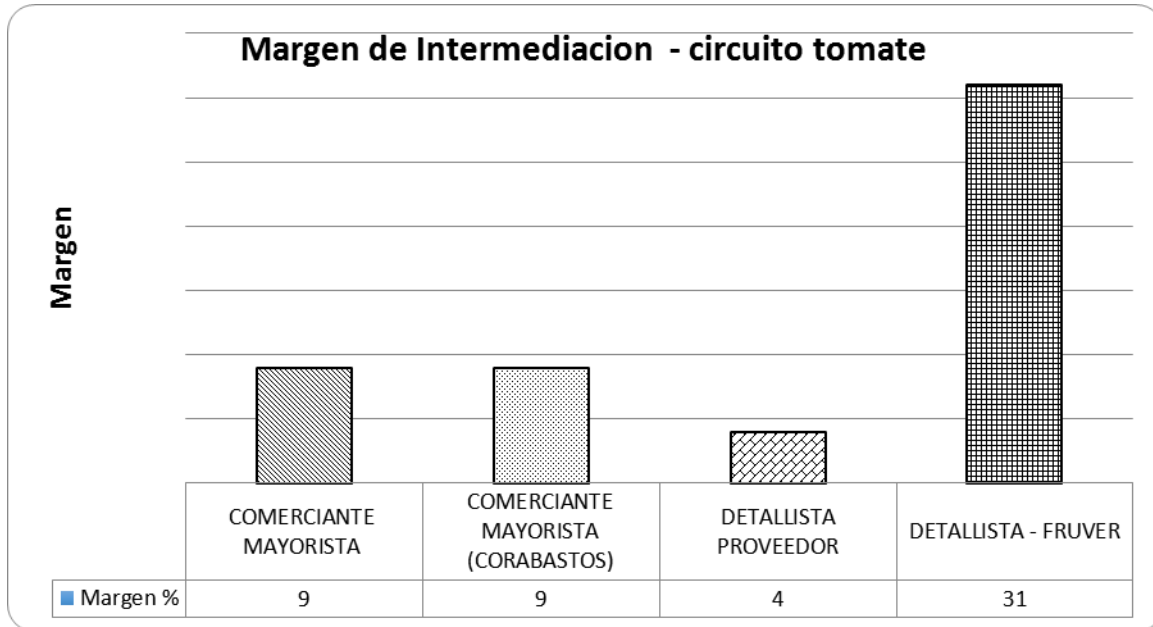
de la gran mayoría de la papa producida en la zona. Los productores, con el fin de no aumentar los costos de transporte y por lo tanto los de producción, no movilizan más allá de este punto el producto, por no poseer un canal directo al cual venderle o por el control que ejercen los agentes intermediarios, quienes castigan al productor con la no compra del producto o su pago a muy bajo precio, cuando este se arriesga a llevarlo directamente hasta la ciudad de Bogotá.

Además de encontrar diferentes agentes de compra, otras razones para la venta del producto en Villapinzón son los servicios de venta al menudeo y a granel de insumos agropecuarios (semillas, fertilizantes, pesticidas, etc.), los servicios técnicos para maquinaria, comunicaciones, asistencia técnica y comercial, además de los financieros, ofrecidos en buena parte por la Federación Colombiana de Productores de Papa – FEDEPAPA.

Otro aspecto de análisis de este circuito es la forma como se deciden los precios de compra – venta en la Central de Abastos – CORABASTOS, la cual es referente para los precios de la papa a nivel nacional. Los cinco más grandes comerciantes de la Central acuerdan el precio de compra de la papa con base en las cantidades de producto vendidas el día anterior y los volúmenes comercializados en el Centro Mayorista de Origen de Villapinzón, al igual que el movimiento de los mercados de Pasca y Sibaté en Cundinamarca y de las plazas de mercado de Tunja y Sogamoso en Boyacá. Otro referente tenido en cuenta para la fijación del precio es la información de primera mano de los mercados regionales de la Unión en Antioquia y de Ipiales en Nariño. El precio se decide después de una corta reunión a tempranas horas del día, por parte los comerciantes en mención o algún representante de los mismos; en la actualidad, dado el auge de las redes sociales estas decisiones algunas veces no se toman de manera presencial.

En la figura 4-7 se presentan los márgenes de intermediación del circuito de la papa.

Figura 4-7. Márgenes de Intermediación – circuito papa.



Fuente: Elaboración propia con base a la implementación del Circuito de productos de origen Campesino.

4.4.2 Análisis funcional de circuito de comercialización de papa

En el mismo orden de ideas que en el circuito del tomate y con el fin de entender las funciones de comercialización del circuito de papa, se presentan sus características y particularidades dependiendo del papel de cada agente, sean estas físicas, de intercambio o auxiliares.

Funciones físicas

La descripción de las funciones físicas que se abordan a continuación fueron identificadas y examinadas durante el acompañamiento al producto que como parte de esta investigación se adelantó durante el seguimiento presencial al circuito en un lapso de 48 horas desde el momento de la cosecha hasta la venta del producto al consumidor.

a) Transformación

La papa es un producto que es consumido en más de 90% en fresco por los colombianos, sin ningún tipo de procesamiento o transformación.

B) Clasificación y embalaje

Estas actividades se llevan a cabo en la finca del productor. La clasificación se realiza en el mismo surco cosechado y los criterios de selección son tamaño (desde 0 hasta 5, siendo 0 el más grande), sanidad del producto y descarte del producto partido por las herramientas dispuestas para la cosecha. La mayoría del producto tiene como destino la venta. Solo el *riche* se utiliza para el consumo familiar, cuyo tamaño es 4 y 5, es el más pequeño y muchas veces sin valor comercial.

El producto es directamente empacado en costales de fibra sintética y es inmediatamente cargado en los hombros por parte de los trabajadores contratados para la faena de la cosecha hasta el camión del propietario del cultivo; el transporte, cuando es propio, contribuye al beneficio monetario del productor quien ya no requiere del acopiador rural. Los otros dos agentes que realizan actividades de clasificación, son el comerciante del Centro Mayorista de Origen de Villapinzón, quien separa la papa de tamaño 0 y 1 para ser comercializada en el mercado industrial y de procesamiento, ya que en algunos casos cada papa puede llegar a pesar más de una libra, característica que no la hace deseable en los canales detallistas. La misma actividad es realizada por el comerciante mayorista de CORABASTOS.

c) Acopio

Una vez finalizadas las actividades propias de la función de clasificación y embalaje se obtiene un total de 216 bultos de papa, se procede a acopiar la cosecha, inicialmente en el camión del productor y luego se realiza un acopio mayor por parte del comerciante del Centro Mayorista de Origen y, finalmente, el comerciante mayorista de CORABASTOS realiza un proceso de acopio de mayor volumen.

d) Almacenamiento

El producto solo presenta un corto periodo de almacenamiento en la bodega propiedad del comerciante mayorista de CORABASTOS, quien con mucha experticia espera de un día para otro para no vender el producto de inmediato, ya que por su conocimiento del mercado le conviene el día siguiente cuando tendría un valor superior. Los demás agentes que no disponen de un lugar propio para esta actividad, o estimulados por el buen precio que presentaba la papa el día de comercialización, lo venden de inmediato.

El producto se almacena sobre estibas de madera de forma horizontal y en pilas de máximo cuatro bultos, con el fin de realizar la mínima alteración en calidad.

e) Transporte

Esta función inicialmente la asume el productor al ser comercializador de su producción, de igual forma asume el costo de la misma hasta el Centro Mayorista de Origen y recibe los beneficios de ejercer esta actividad de manera autogestionada.

El mayorista de Villapinzón utiliza su propio transporte (camión), para mover el producto hasta la ciudad de Bogotá inicialmente. El gran intermediario de CORABASTOS no realiza gastos de este tipo, ya que toda su actividad se realiza dentro de la central. Son los detallistas quienes llevan el producto hasta sus puntos finales de venta al consumidor. Al igual que en el circuito de tomate, se considera que esta función es la que más incidencia tiene en el precio pagado por el consumidor final después de la cosecha, ya que cada agente le imprime al precio de venta este costo.

Funciones de intercambio

a) Compra – venta

La compra – venta se hace por la modalidad de inspección, todos y cada uno de los agentes examina visualmente el producto antes de adquirirlo. Los precios son el resultado del conocimiento previo de la oferta presente en el mercado y la cantidad de producto que está llegando a los puntos de comercialización, plazas de mercado y grandes centros como CORABASTOS. Con excepción de los dos agentes detallistas, la compra – venta se hace en efectivo de acuerdo con el precio pactado entre los intervinientes. El canal de comercialización fruver tiene formas de pago diferentes, como el crédito.

b) Determinación del precio

El factor que media el intercambio es el precio, establecido y pactado por cada agente de la comercialización, de acuerdo con la oferta presentada el día de la transacción e información suministrada por los centros de comercialización. Generalmente se presenta *regateo* entre los agentes en negociación hasta ponerse de acuerdo con el precio a pagar; es común que en un solo centro de comercialización existan varios agentes compradores, quienes previamente han llegado a un acuerdo sobre el máximo a pagar

por unidad de producto; este comportamiento oligopsónico hace que los vendedores estén sujetos a los caprichos de los compradores mayoristas. En síntesis, en la formación del precio inciden más las condiciones de la oferta que la magnitud de la demanda, la cual es relativamente estable y conocida por los mayoristas, lo que les permite determinar los volúmenes de compra que no excedan su capacidad de ubicarlos en el mercado, dados unos precios.

Funciones auxiliares

a) Información de precios

Los productores tienen información reciente sobre los precios en los mercados y canales de comercialización. En el caso de papa son mucho más dinámicos y fluidos los datos sobre los precios, en comparación al tomate y a otras hortalizas. Quienes tienen acceso directo a esta información y finalmente establecen los precios de compra – venta son los agentes de la comercialización presentes en CORABASTOS. De acuerdo con lo comentado anteriormente son cinco grandes comercializadores quienes deciden el precio de la papa en la Región Central de Colombia, lo que invita a pensar en un sistema de información de precios que pueda ser manejado y alimentado por los productores y los intermediarios, al igual que en la definición de otros instrumentos que contribuyan a neutralizar el control del mercado por parte de los grandes comerciantes.

a) Financiamiento

Ningún agente del circuito de comercialización de papa o externo a este, asume la financiación de la producción o de la comercialización. Aunado a esto, cada día es más difícil que una entidad financiera preste dinero para la siembra de papa, debido al alto riesgo de pérdidas que se tiene, ya sea por variación en los precios o pérdidas por problemas sanitarios.

a) Aceptación del riesgo

Los riesgos tanto de tipo financiero como físicos son asumidos por los productores o son transferidos de forma indirecta a estos agentes por parte de los intermediarios. Si ocurren pérdidas físicas o caídas de precio no previstas, los intermediarios afectan las condiciones en la compra futura al productor para recuperar lo perdido.

4.5 Reflexiones sobre los circuitos de comercialización de tomate y papa

El perfil socioeconómico de los productores descritos en los circuitos de comercialización de tomate y papa no es fácil de establecer, aunque se considera que no son campesinos marginados, porque en ambos casos de los productos estudiados son propietarios de la tierra que trabajan y cuentan con recursos económicos suficientes para asumir por su cuenta el proceso de producción. El productor de papa cuenta con algunos recursos adicionales como un tractor y un camión, que facilitan su proceso de producción y comercialización.

Es de destacar que parte de la mano de obra para la cosecha es suministrada por la familia del pequeño productor, no es paga, y todos y cada uno de sus miembros tiene un papel dentro de este proceso. La mano de obra adicional, es paga y suministrada por parientes que no hacen parte del núcleo familiar y algunos vecinos, quienes, por lo general, emplean al pequeño productor cuando ellos lo requieren en labores similares. También es común “la mano vuelta” o “préstamo de brazos”, según los comentarios obtenidos de la comunidad que estuvo presente el día de cosecha, en el caso del circuito de tomate.

En ese mismo orden de ideas, se establece que el aporte de la mano de obra de carácter familiar es lo que hoy día hace que sea rentable la pequeña producción campesina y aunque por lo general no es paga, debe ser cuantificada, descrita y valorada.

El aporte al proceso de producción, acopio y embalaje por parte de las mujeres es significativo, ellas son las encargadas de seleccionar con criterios de calidad y tamaño la papa y el tomate. En el caso del tomate, las mujeres son quienes aportan su conocimiento y experticia a la cosecha. En el caso de la papa, aunque el proceso de cosecha es demandante físicamente, cada día es común ver más mujeres en esta actividad, por tener mejores criterios de selección del producto y provocar menos daños físicos a los tubérculos con las herramientas de cosecha.

Respecto a los márgenes de ganancia del productor, se puede observar que para el caso del tomate fue de 14% y para la papa de un 26%, con relación precios de venta vs costos

de producción. Aunque en los dos circuitos analizados no hay pérdidas para los productores. La ganancia, especialmente en el caso de la papa no es despreciable. Sin embargo, por lo general los productores se encuentran en desventaja con respecto a los otros agentes del mercado, ya que en algunas ocasiones entran en pérdidas y las ventas que se realizan pretenden recuperar una parte de lo invertido.

Al referirnos a Márgenes Brutos de Ganancia (MBG) de 59% y Participación Directa del Productor (PDP) de un 41% en tomate y para la papa de 54% y 46%, con respecto a los precios de compra – venta de cada agente de la intermediación vs el precio de compra de consumidor final, se puede decir que no es tan inequitativa para el productor, pero se reafirma lo expresado en apartes anteriores, de que esta metodología de análisis es pertinente al observar los márgenes de ganancia de los agentes intermediarios, pero enmascara los costos de producción en los cuales incurre el productor. Otro aspecto a analizar, es si se compara el MBG de la mayoría de los productos agrícolas, la magnitud con respecto a los PDP es igual, pero si se tratara de productos de origen pecuario, como son los cárnicos, los lácteos procesados e inclusive la misma leche cruda y pasteurizada, la relación se invierte; a esta razón se atribuye en parte el avance de la actividad pecuaria y la conversión de muchos productores agrícolas a productores pecuarios en las dos últimas décadas, al encontrar en la cría de animales una mejor opción económica.

Las etapas de cada circuito que comprenden funciones físicas en la finca de los productores son similares en ambos casos. Los productores llevan a cabo la clasificación y embalaje con criterios similares, pero la diferencia radica en el tipo de productos comercializados y en las exigencias de los diversos agentes y canales de comercialización. En ambos casos, los productores también son asistidos por familiares o vecinos que participan activamente en esta etapa. Se convierten en actores determinantes del éxito de esta parte del circuito, debido a que los productores solos no lograrían organizar toda su producción o aumentarían los costos de producción al tener que contratar mano de obra externa al núcleo familiar.

Una vez finalizado el embalaje, se realiza la labor inicial de acopio, la cual está fuertemente ligada a la logística del transporte y en el caso del tomate es desarrollada por el acopiador rural y en el caso de la papa es desarrollada por el mismo productor.

Para el caso del intermediario rural, el camión en el cual transporta se convierte en el espacio físico del acopio de la oferta de varios productores. Más adelante en los circuitos, los agentes intermediarios mayoristas son quienes también realizan labores de acopio y agregación de oferta, proveniente de una gran cantidad de productores y diversidad de territorios.

Existe una gran diferencia en el almacenamiento del tomate y la papa, el primero es altamente perecedero y susceptible de tener desperfectos de carácter físico, por la gran cantidad de cargues y descargues a los que se somete en la larga cadena de intermediación; por lo tanto, el almacenamiento es casi inexistente y solo sucede durante pocas horas en su paso por CORABASTOS. La papa por sus características físicas permite almacenamiento prolongado bajo las condiciones adecuadas; generalmente, la papa es expuesta a especulación por parte de los mayoristas intermediarios, quienes la acopian y almacenan en periodos de abundancia y precios bajos, este mismo producto es liberado en los mercados en épocas de escasez y precios altos.

En relación a la función de transporte se observa que los vehículos usados (camiones) son convencionales y no están adecuados para el transporte de alimentos. En el caso de la papa es el productor, quien realiza esta actividad en una fase inicial, en un vehículo de su propiedad y lleva a vender el producto al Centro Mayorista de Origen de Villapinzón. Debido al alto número de movimientos en vehículos que presentan los productos, tres en cada caso, el proceso depende directamente de la cantidad de agentes intermediarios intervinientes en el proceso de comercialización. Al reducir la cantidad de intermediarios, baja la incidencia de esta función en la calidad y precio del tomate y la papa; por lo tanto, se recomienda para un futuro estudio tener en cuenta los sobre costos económicos del transporte, pero también considerar los ambientales por su posible impacto contaminante, realizando la medición de la huella de carbono del circuito.

Por otro lado, en las funciones de intercambio, se puede observar que los agentes intermediarios mayoristas son quienes determinan el precio de compra al productor. Para el caso de la papa, el comportamiento de los agentes es de carácter oligopsónico, ya que solo 5 mayorista determinan el precio de compra en CORABASTOS. Para el caso del precio que paga el consumidor final, se encuentra determinado por los detallistas en función de su precio de adquisición en los mercados mayoristas. Tanto en el caso del

tomate como de la papa, el canal de comercialización final fue la tienda fruver.

Por lo observado y cuantificado durante el seguimiento a los circuitos, una reducción de los agentes intermediarios es conveniente teniendo en cuenta que las funciones que algunos cumplen son innecesarias pero si tienen un impacto en el incremento de los precios y en la desmejora de la calidad de los productos por excesiva manipulación. El hecho de acortar la comercialización, implicaría un mejor pago a los productores y un reconocimiento más justo a su importante labor.

Se puede concluir que una sociedad que no aprecia el importante papel que tienen quienes produce los alimentos y, específicamente los pequeños productores, quienes están sometidos a prácticas de inequidad como las descritas anteriormente, está condenando a estos productores a su debilitamiento, migración y desaparición. Finalmente, hay que llamar sobre la atención de las falencias de los circuitos que se examinaron para que los pequeños productores puedan participar con un mayor grado de equidad en los mercados de diferente índole debe trabajarse más la asociatividad, teniendo en cuenta factores como la avanzada edad de los productores, las asimetrías en el acceso a la información de precios, la débil experiencia de los productores como comerciantes, la dificultad de mantener una oferta continua, los problemas de inocuidad de los productos y el manejo de los picos de cosecha y sobre oferta de producto y deterioro de las vías de comunicación.

Con base en los análisis realizados a lo largo de estos primeros cuatro capítulos a continuación se presentarán las propuestas de elementos de política pública para el abastecimiento de alimento.

5.Propuesta de elementos de política pública

Las propuestas de elementos de política pública que se exponen a continuación surgen del análisis de las políticas públicas existentes en Colombia en lo que se refiere a la seguridad alimentaria, abastecimiento y comercialización de alimentos. Como insumo principal, se tiene por un lado los análisis sobre las políticas nacionales y regionales en materia de alimentación, y por el otro los resultados obtenidos en el estudio de los *circuitos de comercialización de productos de origen campesino*.

En cuanto a las políticas estudiadas en el capítulo dos, se encuentran que estas aún presentan varias falencias en cuanto a la implementación de las mismas ya que estas no han podido subsanar las inequidades del mercado y de la participación de los actores del abastecimiento.

Con relación a los resultados obtenidos mediante el estudio de los circuitos de comercialización se evidenció la inequidad con la cual los pequeños productores participan en la cadena de comercialización de los alimentos. Adicionalmente, se identificó la pasiva participación que tiene el consumidor final, quien se ve afectado por los elevados precios de los alimentos que compra para su manutención y la pérdida de calidad de los productos que adquiere por el largo recorrido que estos deben hacer dentro de la cadena de intermediación.

Teniendo en cuenta que a través de esta investigación se identificaron problemáticas e ineficiencias en la cadena de abastecimiento que afectan tanto a productores como a consumidores, se hace necesario realizar propuestas y recomendaciones que sirvan a la política para mejorar las condiciones del abastecimiento de alimentos lo cual en últimas redundaría en el derecho a la alimentación, así como en la seguridad y soberanía alimentaria.

A continuación se enuncian una serie de recomendaciones en materia de política pública con relación a la comercialización de alimentos.

1. Gerencia del proceso comercial de alimentos: el responsable de la gerencia de la política pública debería ser una entidad diferente a la superintendencia de industria y comercio. Esta nueva entidad debería tener la vocación y deber misional de garantizar la articulación de todos los agentes de la cadena de comercialización y los mercados, mediante una política específica para la comercialización de alimentos. Además de sus componentes propios de la comercialización, la política debe contemplar elementos sociales y alimentarios.

Específicamente la nueva entidad debería hacerse responsable de funciones como las enunciadas a continuación.

- Regular el funcionamiento de las centrales de abastos, ya que como en el caso de CORABASTOS, que es en 49% propiedad de la Gobernación de Cundinamarca y la Alcaldía de Bogotá, no existe ninguna regulación por parte del Estado colombiano (representado en estas dos entidades). Aunado a lo anterior se debe propender por la modernización de estas centrales en términos de manejo de los productos, manejo de información y cumplimiento de las normas establecidas a nivel nacional.
- Regular el comportamiento comercial de los grandes mayoristas, tanto los participantes en las centrales de abastos como los de las grandes superficies, mediante una legislación entendible, aplicable y transparente para todos los agentes de los agentes de la cadena.
- Priorizar la pequeña agricultura como objetivo de los beneficios de la nueva entidad, ya que de ella depende la mayor cantidad de familias productoras. Facilitar acuerdos y espacios para la comercialización entre la pequeña agricultura de carácter familiar, las centrales de abastos y los grandes comercializadores.

2. Generación y articulación de mercados con base territorial: promover mercados regionales, locales y circuitos locales de comercialización y consumo. Como se

expone en apartes anteriores, las cadenas cortas de comercialización son más eficientes económica, social y ambientalmente, con respecto a las cadenas en las que existe exceso de intermediación. Además, la seguridad alimentaria de la familia campesina se beneficia, porque una parte de los mejores productos que se queda en el territorio.

- 3. Articulación de los pequeños productores a los canales de comercialización alternativos:** estos deben ser generados por la articulación y patrocinio del Estado o por organizaciones políticas, sociales, populares y de consumo responsable. Hoy día los canales alternativos de cadena corta tienen una gran acogida por parte de los pequeños productores y los consumidores finales; estos mercados al tener pocos o ninguno de los agentes de intermediación presentes entre los dos extremos de la cadena, traen mejores beneficios económicos para el productor, ya que su precio de venta es mejor y para el consumidor, los productos que llegan a su mesa son de mejor calidad, sin deterioros significativos, además de lograr precios módicos.
- 4. Articulación de políticas públicas de asistencia técnica, transferencia de tecnología y comercialización:** una comercialización justa no es posible sin una política de asistencia técnica que busque la mejora en términos productivos y tecnológicos de los pequeños agricultores. Debe tener, entre otros objetivos, la producción agroecológica y la búsqueda de un bajo impacto ambiental de la producción agropecuaria, con un incentivo a la economía popular, con base en una relación más justa de los pequeños productores con los demás agentes o eslabones de la cadena de comercialización.
- 5. Fortalecimiento e impulso de las de las diferentes formas de organización de los pequeños productores:** mediante estímulos, impulso y acompañamiento, la mejor forma de fortalecer los mercados y circuitos locales de comercialización es tener organizaciones locales fuertes. Los productores que se asocian, formal o informalmente, tienen la capacidad de agregar mayores cantidades de oferta y tienen mayores posibilidades de negociación frente a los grandes agentes del mercado quienes, como se ha descrito con anterioridad, ejercen un poder de excesiva concentración. Por otro lado, mediante un adecuado proceso de organización los pequeños productores pueden mejorar la gestión de la selección y clasificación de los

productos que ofertan; además pueden ser objeto de capacitación en procesos productivos y de comercialización.

- 6. Modernización de los sistemas tradicionales de comercialización (plazas de mercado, mercados populares):** aunque estos cambios se han venido dando, han sido lentos y desiguales. Los consumidores se ven atraídos por mercados que cumplen con normas de Buenas Prácticas Agrícolas, BPA, de selección, de adecuación del producto y de inocuidad. Aunque no es malo que existan canales de comercialización de carácter tradicional, se debe propugnar por el cumplimiento de la normatividad que caracteriza a los canales modernos.
- 7. Regulación por parte del estado de prácticas monopólicas y de acaparamiento de alimentos:** el aprovisionamiento debe ser transparente y no controlado por unos pocos agentes mayoristas, los cuales controlan aspectos como los precios de compra – venta. Dicho control, que fue evidenciado en el circuito de comercialización de papa, puede llegar al extremo de ejercer prácticas de intimidación o de imposición por la fuerza. Esta función de control debería ser ejercida por el Estado ya sea territorial o central. La regulación debe partir de una nueva normatividad transparente y concisa, que beneficie a todos los agentes de la cadena de comercialización.
- 8. Construcción, reactivación y democratización de los sistemas de información para la comercialización:** se busca facilitar el acceso de los pequeños productores a herramientas y plataformas con el fin de la toma acertada de decisiones. Se deben usar las TIC's como la telefonía celular que, desde el punto de vista de los pequeños productores, ha significado un avance tecnológico de excelentes resultados gracias a la masificación de su uso. Acorta distancias con otros productores y los agentes de la cadena de comercialización, posibilitando el acceso a información precisa y reciente para la toma de decisiones. Con un adecuado proceso de capacitación sobre su uso y alcances, las TIC's pueden llegar a ser de exitosa implementación.
- 9. Infraestructura y bienes públicos:** los centros o plataformas logísticas como los propuestos por el Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá, son buen ejemplo de cómo debe adecuarse este nivel de infraestructura en todo el territorio nacional. Según lo planeado, antes del año 2020 debe estar

construido un centro logístico de grandes dimensiones en el municipio de Fusagasugá, el cual, por su ubicación geográfica estratégica, concentrará la producción de un gran número de municipios y comunidades de Cundinamarca, garantizando un flujo permanente de productos hacia Bogotá. Además, estos centros logísticos, aparte de ser el lugar para desarrollar algunas de las funciones físicas de la comercialización, deberían ser el sitio donde se pueda agregar valor a los productos por medio de su adecuación y transformación. Por tanto, deberían contar con una dotación adecuada de equipos para que realmente cumplan funciones de centros de innovación de la comercialización.

- 10. Aspectos sociales de los pequeños productores:** en la construcción de esta nueva política pública de comercialización se deberían tener en cuenta las características y necesidades de los pequeños productores quienes cumplen una función central en la producción y abastecimiento de alimentos a nivel nacional.

Es notorio el proceso de despoblamiento de los territorios rurales en Colombia, la relación poblacional campo ciudad se ha invertido en las últimas cinco décadas. Además la mayoría de los habitantes rurales son adultos mayores o están próximos a serlo, no existe relevo generacional, los jóvenes no encuentran alternativas para generar medios de vida y se desplazan a las ciudades o quienes se mantienen buscan otras opciones diferentes a la producción agropecuaria. Debe ser objetivo de esta nueva política de comercialización, contribuir a mejorar la rentabilidad de la producción y de esta forma brindar alternativas económicas a las nuevas generaciones.

En la producción campesina es importante resaltar el papel de la mujer ya que esta es el motor de la familia y el apoyo constante de las labores productivas. Sin embargo, usualmente es la menos educada y casi nunca está presente en los procesos de comercialización. En muchos casos, las mujeres son las dueñas de la tierra, producto de herencia, pero es el conyugue quien la explota. Debe ser objeto de la nueva política, destacar el papel de las mujeres dentro de la producción y el sostenimiento de la familia rural.

Otro aspecto a tener presente dentro de las condiciones sociales de los productores y que limitan sus posibilidades en la cadena de comercialización de alimentos es la falta de conocimientos y habilidades a nivel comercial. Por lo anterior, se hace necesario formar a los pequeños productores en el desarrollo de capacidades de comercialización, para que ellos mismos puedan mercadear sus productos, ya que históricamente el grueso del campesinado ha estado marginado de estas labores. Esa es la única forma de integrarlos a los mercados y procesos de comercialización, en los que ellos se conviertan en los actores de dicho proceso.

6. Conclusiones

El principal elemento a destacar de la política pública relacionada con la comercialización de alimentos tiene que ver con la existencia de planes de abastecimiento como el de Bogotá y Medellín, tomados en cuenta por la importancia de estas dos ciudades en el país. Dicho marco normativo se ampara en la reglamentación internacional sobre el derecho a la alimentación, la seguridad y soberanía alimentaria. Si bien cada ciudad desarrolla a su manera cada uno de estos elementos, es fundamental reivindicar la presencia de los mismos, que llevan a pensar estos temas como asunto de derechos.

Para el caso de la ciudad de Bogotá es de destacar la promoción y ejecución de los mercados campesinos que promueven el desarrollo de una cadena corta de comercialización, beneficiando así al pequeño productor. De otro lado, promueve la integración entre comunidades y regiones para el desarrollo de unas relaciones comerciales más equitativas, lo que a su vez significa el desarrollo de nuevos lazos entre los productores, con la solidaridad y la fraternidad como valores centrales en aras de la búsqueda del bien común. Así, se promueven escenarios de organización campesina que posibilitan la interlocución con instituciones y otros productores para ganar incidencia en la toma de decisiones económicas y de políticas institucionales.

Esta alternativa en la comercialización de alimentos también repercute de manera favorable en la economía del consumidor, ya que los precios de los alimentos adquiridos no tendrán la intermediación a la cual se ven sometidos al llegar al fruver o almacenes detallistas, y por ende serán más asequibles a la economía doméstica de las familias en la ciudad, además de garantizar un producto de mayor calidad.

Si bien existen directrices sobre el abastecimiento y comercialización de alimentos en el país, el desarrollo de la política pública, dadas las inequidades descritas en esta investigación, requiere incluir diferentes elementos que favorezcan un sistema comercial y de abastecimiento que responda al enfoque de derecho y soberanía alimentaria que en teoría son las bases conceptuales que sustentan dichas políticas.

Un primer elemento que se propone como fundamental en el logro de una política pública más favorables para los productores y consumidores es la necesidad de que el Estado gerencie el proceso comercial de los alimentos. Lo anterior incluye el surgimiento de una nueva entidad que regule las actividades propias de la comercialización, que promueva la modernización de los procesos, que regule el comportamiento de los grandes mayoristas y que priorice la pequeña agricultura como objetivo primordial de las acciones de apoyo y fortalecimiento comercial.

El segundo elemento propuesto es el de generación y articulación de mercados con base territorial. Esto implica promover nuevos escenarios de mercadeo a nivel regional y local lo cual redunde en la reducción de las cadenas de comercialización ya que, según los resultados obtenidos en esta investigación, entre más cortas sean las cadenas comerciales mayor es la eficiencia económica, social y ambiental.

Otro elemento a tener presente en las políticas públicas es el de lograr beneficios para los actores directos del abastecimiento en particular los productores y consumidores. Con relación a los pequeños productores es necesario que estos se articulen a canales de comercialización alternativos, los cuales al tener pocos o ningún agente de intermediación implican mejores precios tanto para el productor como para el consumidor.

Sin embargo, además de una articulación más eficiente de los pequeños productores al mercado, es necesario que estos tengan un apoyo y acompañamiento constante por parte del Estado para fortalecer sus actividades productivas y así lograr mayores beneficios que redunden en mejores opciones para los diferentes integrantes de las familias campesinas. Adicionalmente, es necesario que se fomente la consolidación de las diferentes formas de organización de los pequeños productores lo cual contribuya a que estos mejoren sus procesos de autogestión.

En cuanto a los diferentes eslabones del proceso comercial es importante que el Estado implemente acciones orientadas a lograr la modernización de los sistemas tradicionales de comercialización, particularmente en lo referente al cumplimiento de la normatividad que caracteriza los canales modernos. En este punto es importante resaltar que dentro de este proceso de modernización es necesario fomentar el uso de las TIC para facilitar el acceso a información precisa y confiable por parte de todos los actores de la cadena.

Otro elemento central dentro de la modernización del proceso comercial es el de generar infraestructura idónea para el proceso de comercialización y transformación de los alimentos, lo cual además de asegurar el cumplimiento de las normas establecidas a nivel nacional e internacional, promovería la innovación en los procesos de comercialización.

Las acciones de modernización y mejoramiento de la eficiencia de la cadena comercial, deben asegurar la democratización en la participación de los diferentes actores vinculados al proceso de abastecimiento. Lo anterior incluye la regulación de los poderes monopólicos que actualmente rigen las reglas del mercado y que resultan ser los más favorecidos dentro de todo el proceso de comercialización, pese a que en la mayoría de los casos sus actividades sólo se orienten a trasladar los productos por escasas distancias sin poner un valor agregado a estos.

De lo anterior se tiene que el Estado a través de la formulación e implementación de políticas públicas, debe regular el proceso de comercialización y abastecimiento de alimentos para lograr una participación equitativa de los actores de la cadena en especial de los productores y consumidores. Esta democratización del proceso implica poner al servicio de la cadena y de sus actores una infraestructura e información que permita una mayor eficiencia en las actividades y mayores beneficios económicos para los diferentes actores.

Anexos:

Anexo 1. Normatividad respecto al derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria

TRATADOS INTERNACIONALES	
1948, Declaración Universal de Derechos Humanos, Artículo 25.1,	La alimentación concebida como un derecho fundamental de toda persona.
1966. Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales – PIDESC–, Artículo 11.1	Principios y derechos relacionados con el acceso a los alimentos y al agua.
Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición 1974	La eliminación del hambre y la malnutrición, además de sus causas, es uno de los objetivos de la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Progreso y el Desarrollo en lo social.
Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –Protocolo de San Salvador– Artículo 12.2 de 1988	Obligaciones del Estado en cuanto al perfeccionamiento de los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos.
“Declaración Mundial y Plan de Acción Sobre la Nutrición”, Conferencia Internacional de Nutrición, Roma, 1992	“la asignación y utilización óptimas de las inversiones públicas y privadas para fortalecer los recursos humanos, los sistemas alimentarios, agrícolas, pesqueros y forestales sostenibles y el desarrollo rural en zonas de alto y de bajo potencial”.
Cumbre Mundial sobre la Alimentación, de Naciones Unidas, 1996, reunidas en Roma, declararon la dedicación común para alcanzar la seguridad alimentaria en todos los países	Para realización del derecho de acceso a los alimentos, el Estado debe tener como principios la equidad social y económica, apuntando a la erradicación de la pobreza; teniendo en cuenta que logran mayoría de las personas desnutridas no pueden producir alimentos suficientes o no pueden permitirse comprarlos. No tienen suficiente acceso a medios de producción como la tierra, el agua, los insumos, las semillas y las plantas mejoradas, la tecnología adecuada y el crédito agrícola.

Declaración del Milenio sobre sus 8 Objetivos y 21 Metas	Allí se definieron ocho objetivos y 21 metas cuantificables, a alcanzar para el 2015 y verificadas a partir de 60 indicadores. El primero de ellos se refiere a: “erradicar la pobreza extrema y el hambre”, en el mundo.	
Foro Mundial Sobre Soberanía Alimentaria: en el 2001, por el derecho de los pueblos a producir, a alimentarse y ejercer su soberanía alimentaria	Establece la obligación jurídica de los gobiernos a respetar, proteger, y aplicar: “El derecho humano a la alimentación de toda su población a través de una política de Estado coherente, activa, participativa y de largo plazo sobre la base de una profunda reforma agraria, la valoración y apoyo de los pequeños y mediano productores y la participación y movilización de toda la sociedad”.	
2002. Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible en Johannesburgo (Sudáfrica), septiembre de 2002.	Los representantes de los pueblos y gobiernos del mundo reafirmaron el compromiso del Desarrollo Sostenible. El Desarrollo Sostenible se entiende como: “Satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades”.	
2002. Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después	En dicha cumbre se evaluó y reafirmó la meta de disminuir a la mitad el número de 800 millones de personas que sufren de hambre en todo el mundo, 54 millones de los cuales son latinoamericanos.	
2003. Proyecto Regional de Cooperación Técnica con la FAO	Denominado “estrategias e instrumentos para mejorar la seguridad alimentaria en los países de la comunidad andina”.	
2006. Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural –ICARRD–	El objetivo de esta conferencia es evidenciar la importancia de la reforma agraria y el desarrollo rural para la reducción de la pobreza y para la consecución del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio –ODM–. De igual modo, se busca prestar apoyo directo a los ODM, en particular el Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre, el Objetivo 3: Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer, el Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y el Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.	
NORMATIVIDAD NACIONAL		
Constitución Política de Colombia	Artículos 64, 65 y 66, 1991	Establecen los deberes del Estado en materia de producción de alimentos el Artículo 64 en cuanto “es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa [...]”; y por el Artículo 65 en cuanto que: “La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado”.
	Artículo 93	consagra el denominado “Bloque de Constitucionalidad”, por medio del cual todos los convenios suscritos

		por Colombia, en materia de derechos humanos, harán parte integrante de la Constitución
Jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el derecho a la alimentación	Sentencias de la Corte Constitucional: C 1064 de 2000, C 919 de 2001, C 262 de 1996, T 410 de 2003, C 184 de 1999, C305 de 1999, C251 de 1997	Mediante sentencias de constitucionalidad y de tutela, la Corte Constitucional ha establecido, que si bien, el derecho a la alimentación es un derecho económico, social y cultural, esto es, es un derecho de tercera generación, es posible su aplicación directa si se encuentra relacionado con un derecho fundamental de primera generación.
Consejo Nacional de Política Económica Social	CONPES 113 de 2008	Establece y define las políticas de seguridad alimentaria y nutricional, en lo referente a: la disponibilidad permanente de alimentos. La disponibilidad hace referencia directa a la oferta o suministro de alimentos de la canasta básica. Las dos principales características que debe tener la oferta de alimentos de la canasta básica son la suficiencia y la estabilidad de al menos todos los grupos de alimentos definidos en ésta.
Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014, "Prosperidad para Todos"	Capítulo III	Locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo a partir del fortalecimiento del sector agropecuario y de infraestructura de Transporte.
Política pública de Salud	Decreto 3075 de 1997 y Decreto 60 de 2002	El abastecimiento y distribución de alimentos, y sus actividades relacionadas en cuanto fabricación, preparación, procesamiento, envasado, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de alimentos, deben realizarse ceñidas a lo dispuesto por estos decretos, en cuanto Buenas Prácticas de Manufactura –BPM– y la aplicación del Sistema de Análisis de Peligros y Puntos de Control Crítico – HACCP–

NORMATIVIDAD REGIONAL		
MEDELLÍN	Política pública de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional de Medellín. Acuerdo Municipal 038 de 2005	Define el PADAM como parte de la Política Pública SAN en Medellín, con relación a los componentes de disponibilidad y acceso.
	Plan de Desarrollo de Medellín 2008- 2011. Acuerdo Municipal 016 de junio de 2008	Define el objetivo general del Plan a partir del Proyecto 2.7.1.1 Sistema de Gestión Alimentaria como aquellas “transformaciones culturales, operacionales y normativas, conducentes a garantizar la disponibilidad de alimentos a toda la población en cantidad, calidad y oportunidad a precio justo para toda la población de Medellín y la región, con énfasis en la población más vulnerable y ser un instrumento generador de desarrollo regional”.
	Plan de Ordenamiento Territorial Revisado. Acuerdo 46 de 2006. Artículo No 4 y Artículo No 450	Le define al Plan su dimensión territorial, su área de acción, y un enfoque urbano-rural municipal, enmarcado en la concepción de desarrollo metropolitano, subregional y regional, y de favorecer la zona rural de Medellín mediante el estímulo y fomento a su producción agropecuaria.
	Política pública de Desarrollo Rural de la ciudad de Medellín. Decreto 0819 de junio de 2009	Le define tareas para generar procesos económicos agroindustriales de producción, consumo y servicios, bajo criterios de sostenibilidad que contribuyan al desarrollo rural de la ciudad.
	Plan Estratégico de Antioquia,-PLANEA tripartita. Ordenanza 12 de agosto de 1998 de la Asamblea de Antioquia. Comisión creada como un acuerdo entre la Gobernación de Antioquia, la Alcaldía de Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá.	De las cuatro estrategias planteadas, la referida a 1. Integrar y articular territorialmente a Antioquia, se constituye en orientación obligada del Plan de Abastecimiento y Distribución de Alimentos, en la medida que la producción, transformación y distribución de alimentos, desde el propio departamento de Antioquia, con destino y orientación al mercado de Medellín, tiene el potencial para ayudar a construir “un nuevo modelo de desarrollo”. La comisión tripartita busca coordinar voluntaria y solidariamente acciones entre las diferentes instancias administrativas y políticas para lograr avances en el desarrollo humano integral, la equidad territorial, social y la competitividad de la región.

	Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional, para los menores de 14 años y sus familias, en el departamento de Antioquia. Ordenanza 017 de 2003 de la Asamblea de Antioquia	Como el Acuerdo 038 de Medellín, en el punto de partida de un nuevo escenario de desarrollo institucional para atender la Política Pública SAN en el departamento. A ella se debe articular el Plan de Abastecimiento y Distribución de Alimentos, para compartir procesos y crear escenarios comunes para incrementar la producción local de alimentos y la oferta de productos agropecuarios básicos, en todos los municipios del departamento, incluido Medellín.
	Distrito Agrario del Oriente. Plan de Ordenamiento Territorial del Altiplano Oriente Antioqueño, 1994- 1996	Proceso que se estructura para implementar un modelo alternativo que permita ordenar el territorio a partir de la protección y promoción de la producción agropecuaria como servicio ambiental ofrecido por la economía campesina.
BOGOTÁ	Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas Bogotá 2004 – 2008 “Bogotá sin indiferencia, un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”. Artículo 1, Artículo 4, Artículo 8	Construcción de las condiciones para el ejercicio efectivo, progresivo y sostenible de los derechos humanos integrales; establecidos en el pacto constitucional y en los convenios e instrumentos internacionales y con énfasis en la búsqueda de la pronta efectividad de los niveles básicos de tales derechos. Artículo 4: ejecutará una política de seguridad alimentaria y nutricional. Artículo 8, numeral 2 y 3 – estrategias del eje social, que toda persona tiene el derecho fundamental al alimento, y el acceso al mismo no puede estar condicionado a la dinámica del devenir económico, lo que implica una obligatoriedad al Estado en su realización progresiva.
	Decreto 190 de 2004	Este decreto compila las normas de los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003, que conforman el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D. C.
	Planes Maestros, Decreto 190 de 2004, artículos 44 y 45	Planes maestros como instrumentos estructurante del primer nivel de jerarquización, mediante los cuales se establecen los objetivos, políticas y estrategias de largo plazo.

	Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá PMASAB. Decreto 315 de 2006.	Se constituye en un instrumento de la política de Seguridad Alimentaria y Nutricional que actuará sobre la función de abastecimiento para garantizar por un lado, la disponibilidad suficiente y estable de los suministros de alimentos con calidad y con criterio nutricional en el nivel local, y por el otro, el acceso a éstos de manera oportuna y permanente por parte de todas las personas, por la vía de la reducción del precio y el fortalecimiento de los circuitos económicos tanto urbanos como rurales.
	Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos UESP. Decreto 782 de 1994, artículo 3	La UESP, tienen como objetivo, entre otros, el planear, coordinar, supervisar y controlar la prestación de los servicios de plazas de mercado y galerías comerciales.
	Decreto 854 de 2001, parágrafo del artículo 43	Se delega en la UESP, la adopción de las políticas y medidas conducentes al mejoramiento y modernización de las plazas de mercado, al incremento de la productividad y competitividad de las actividades de expendio y venta de productos y al desarrollo de la capacidad de gestión empresarial.
	Acuerdo 231 de 2006	Se incentiva el cultivo y consumo de productos tradicionales andinos como complemento nutricional en el Distrito Capital.
	Decreto 508 de 2007	Adopción de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá, Distrito Capital, 2007-2015, Bogotá sin hambre
	Decreto 040 de 2008	Modificación y complementación del Decreto 315 de 2006, Plan Maestro de Abastecimiento Alimentario y Seguridad Alimentaria para Bogotá Distrito Capital y se dictan otras disposiciones como las referidas a la Conformación del Consejo Directivo del PMASAB

Anexo 2. Orientación Normativa en los planes de abastecimiento de Medellín y Bogotá

CONCEPTO	MEDELLÍN	BOGOTÁ
<p align="center">SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL</p>	<p>Hace referencia a: La posibilidad real de la población para acceder a una oferta permanente de alimentos derivados tanto de la producción agropecuaria interna como de lo que pueda conseguirse en el mercado mundial para satisfacer sus necesidades, que garantice la estabilidad en la provisión alimentaria en términos de cantidad y calidad. Este concepto debe diferenciarse del simple abastecimiento alimentario, pues éste sólo considera la disponibilidad de alimentos, independientemente de su procedencia, importaciones o producción e implica riesgos graves y latentes, por ejemplo: problemas fitosanitarios, que arrasan cultivos en los países proveedores, rompimiento unilateral de convenios y el desmonte de la protección interna de los países de origen. Según la FAO: “Cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a los alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfagan sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida sana y activa” Según el CONPES 113 de 2008: es la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica para llevar una vida saludable y activa</p>	<p>Es “la disponibilidad suficiente y estable de los suministros de alimentos a nivel local, el acceso oportuno y permanente por parte de todas las personas a los alimentos que se precisan, en cantidad y calidad, el adecuado consumo y utilización biológica de los mismos, para lo cual es indispensable el acceso a los servicios básicos de saneamiento y de prestación de servicios de salud.</p>
<p align="center">SOBERANÍA ALIMENTARIA</p>	<p>La facultad de cada Estado para definir sus propias políticas</p>	<p>“es el derecho de cada pueblo a definir sus propias políticas</p>

	<p>agrarias y alimentarias de acuerdo a objetivos de desarrollo sostenible y seguridad alimentaria. Ello implica la protección del mercado local contra los productos excedentarios que se venden más baratos o más caros en el mercado nacional e internacional, y contra la venta por debajo de los costos de producción</p>	<p>agropecuarias y en materia de alimentación, a proteger y reglamentar la producción agropecuaria nacional y el mercado doméstico a fin de alcanzar metas de desarrollo sustentable, a decidir en qué medida quieren ser autosuficientes, a impedir que sus mercados se vean inundados por productos excedentarios de otros países que los vuelcan al mercado internacional mediante la práctica del 'dumping'... La soberanía alimentaria no niega el comercio internacional, más bien defiende la opción de formular aquellas políticas y prácticas comerciales que mejor sirvan a los derechos de la población a disponer de métodos y productos alimentarios inocuos, nutritivos y ecológicamente sustentables.</p>
<p>INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS</p>	<p>se refiere al conjunto de características de los alimentos que garantizan que sean aptos para el consumo humano, que exigen el cumplimiento de una serie de condiciones y medidas necesarias durante la cadena agroalimentaria hasta el consumo y el aprovechamiento de los mismos, asegurando que una vez ingeridos no representen un riesgo (biológico, físico o químico) que menoscabe la salud. CONPES</p>	<p>es la condición que garantiza que no causarán daño al consumidor cuando se preparen o consuman de acuerdo con el uso al que se destinan.</p>
<p>ABASTECIMIENTO DE ALIMENTOS</p>		<p>Se refiere a las posibilidades que pueden tener las personas para alimentarse; está relacionado con la cantidad y variedad de alimentos con que cuenta un país, una región, comunidad o el propio individuo y será dependiente de la producción, la importación, la exportación, el transporte y medios de conservación de los alimentos</p>

<p>CADENA DE SUMINISTRO</p>	<p>Suministro es una red de instalaciones y medios de distribución que tiene por función la obtención de materiales, transformación de dichos materiales en productos en proceso y productos terminados, y distribución de estos productos al consumidor final. Una cadena de suministro consta de tres partes: el suministro, la fabricación o transformación de productos o bienes, y la distribución.</p> <p>La parte del suministro se concentra en cómo, dónde y cuándo se consiguen y en las materias primas para la fabricación o transformación. La fabricación o transformación convierte estas materias primas en productos terminados y la distribución se asegura de que dichos productos finales lleguen al consumidor a través de una red de distribuidores, almacenes y comercios minoristas. Donde la cadena comienza con los proveedores de los proveedores y termina con los consumidores finales. En la página siguiente se presenta el esquema general de una cadena de suministros.</p>	
<p>CADENA DE ABASTECIMIENTO</p>	<p>La cadena de abastecimiento incluye todas las actividades relacionadas con el flujo y transformación de bienes y productos, desde la etapa de materia prima hasta el consumo por el usuario final. Tiene como objetivo decidir qué tanto pedir en cuanto a cantidad, calidad, tiempo y costo (teniendo en cuenta que estos son factores dinámicos que dependen de la demanda, y esta no es constante)</p> <p>Los cinco elementos que integran una cadena de abastecimiento</p>	

	<p>son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los proveedores • El transporte • La empresa • Los clientes • La comunicación 	
CADENA DE SUMINISTRO DE ALIMENTOS	<p>Cuando se habla de la CSA se refiere a la unión de todas las empresas y actores que participan en la producción, distribución, manipulación, almacenamiento y comercialización de alimentos; es decir, lo que integra a todas las empresas y actores que hacen posible que determinados alimentos salgan al mercado en un momento explícito. Esto incluye productores, transformadores, distribuidores, transportistas detallistas y consumidores finales.</p>	
DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	<p>es un derecho humano básico universal, donde: Todas las personas en todas las etapas de la vida, tienen derecho a tener acceso a alimentos de alta calidad y sin riesgos. Derecho que debe ser garantizado por el Estado. Para asegurar este derecho de las personas a alimentarse, la seguridad alimentaria debe basarse en la autosuficiencia local. Por ello es necesario priorizar la producción, el transporte y el consumo de los alimentos locales y reducir en la medida de lo posible la dependencia con respecto a la importación de alimentos, reconociendo que puede ser necesaria para complementar el suministro local.</p>	
PRINCIPIOS DEL PLAN	<p>DIGNIDAD HUMANA: El Derecho a la alimentación está vinculado a la dignidad inherente a la persona humana. Es indispensable para el disfrute de otros derechos y es inseparable</p>	

	<p>de la Justicia Social. La Corte Constitucional ha entendido que el principio “Dignidad Humana”, desempeña tres roles diferentes: 1) es un principio fundante del ordenamiento jurídico y en ese sentido tiene una dimensión axiológica como valor constitucional, 2) es un principio constitucional y 3) tiene el carácter de derecho fundamental autónomo</p>	
	<p>ACCESO UNIVERSAL A LA ALIMENTACIÓN: Todas las personas en todas las etapas de la vida, tienen derecho a tener acceso a alimentos de alta calidad y sin riesgos. Derecho que debe ser garantizado por el Estado. Para asegurar este derecho de las personas a alimentarse, la seguridad alimentaria debe basarse en la autosuficiencia local. Por ello es necesario priorizar la producción, el transporte y el consumo de los alimentos locales y reducir en la medida de lo posible la dependencia con respecto a la importación de alimentos, reconociendo que puede ser necesaria para complementar el suministro local</p>	<p>UNIVERSALIDAD: Universalidad implica disponibilidad, acceso, consumo y aprovechamiento de los alimentos en la cantidad y la calidad de necesarias para garantizar los requerimientos vitales de toda la población del Distrito Capital.</p>
	<p>EQUIDAD: El PADAM tendrá como principio promover la igualdad de oportunidades de acceso a los alimentos, en condiciones nutricionales adecuadas por parte de toda la población, con prioridad para aquellos que están en mayores condiciones de vulnerabilidad frente a este derecho.</p>	<p>EQUIDAD: en materia de seguridad alimentaria y nutricional, la equidad se logra cuando se superan las desigualdades injustas y evitables, derivadas de las ventajas o desventajas sistemáticas que resultan de la ubicación del territorio, la posición socioeconómica, el género o las generaciones</p>
	<p>SOBERANÍA ALIMENTARIA</p>	<p>SOBERANÍA ALIMENTARIA</p>
	<p>SOSTENIBILIDAD: consiste en garantizar las necesidades del presente sin comprometer las</p>	<p>SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL: En relación con la sostenibilidad ambiental, la política de seguridad</p>

	<p>posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”. El Plan de Abastecimiento y Distribución de Alimentos, en este sentido, debe tener un enfoque de planeación y operación, para que sus cadenas de producción, transformación y distribución no socaven la base productora natural.</p>	<p>alimentaria y nutricional, procurará el mantenimiento, la conservación y el aprovechamiento sostenible de la base de recursos naturales en que se sustenta la producción agropecuaria y la oferta hídrica de la ciudad y la región.</p>
	<p>CORRESPONSABILIDAD: Los componentes del derecho a la alimentación que pretende materializar el Plan de Abastecimiento y Distribución de Alimentos de la ciudad, en cuanto al desarrollo de la producción, transformación, comercialización y consumo de alimentos, así como los procesos de generación, distribución y uso del agua involucran relaciones concretas entre grupos poblacionales, incluyente en los géneros, con diversidad cultural y multiplicidad de actores públicos, privados y comunitarios, que por acción u omisión, lo facilitan, restringen o vulneran. Por ello es indispensable que existan acuerdos y compromisos locales y regionales alrededor del PADAM, de manera que todos estos actores sociales y económicos asuman y compartan su responsabilidad por beneficio propio, por ser solución conjunta de un gran problema social y aporte al desarrollo económico de la ciudad, el territorio y el país.</p>	
	<p>RESPONSABILIDAD REGIONAL: Entendida como la distribución adecuada de recursos y beneficios en el marco de Medellín y su región. “Es necesario que la ciudad se reconozca como parte de la región. Una ciudad región incluyente, distributiva,</p>	

	<p>equitativa”.⁶⁶ El PADAM debe ser parte instrumental para que la Administración de la ciudad fortalezca y articule estrategias, programas y proyectos con los municipios de los valles productores de la región a fin de alcanzar un relacionamiento productivo y comercial sostenido y eficiente. El mejor abastecimiento de la ciudad debe significar, mejoramiento productivo y comercial de la CSA y mejores condiciones de seguridad alimentaria, tanto de la ciudad como de las regiones productoras.</p>	
		<p>PROGRESIVIDAD: consiste en el logro de los fines en forma acumulativa y en un tiempo razonable. Resulta de la combinación entre realismo y compromiso político con el cambio de la situación actual.</p>
		<p>DIVERSIDAD CULTURAL. En todas las situaciones dirigidas a garantizar la disponibilidad, el acceso, el consumo y el aprovechamiento de alimentos se propenderá al reconocimiento, la protección y la promoción del patrimonio inmaterial, en el marco de la diversidad cultural. Particular importancia se otorgará a la salvaguarda de los conocimientos relativos a la regulación, del uso y manejo de la agrobiodiversidad, las prácticas de producción sostenible y los usos rituales y sociales de la alimentación</p>
		<p>INTEGRALIDAD: la integralidad implica una integración deliberada de los medios en función de los fines. Ara garantizar el derecho a la alimentación tiene seis distintas acepciones. Primera la articulación consciente de las acciones mediante las cuales se busca incidir en los procesos de producción, distribución y</p>

		<p>consumo de los alimentos y en las decisiones de quienes las agencian</p> <p>Segundo la indivisibilidad de las dimensiones del derecho, esto es la disponibilidad, el acceso, el consumo y el aprovechamiento de los alimentos. Tercera, la simultaneidad en la materialización de los parámetros de cantidad y calidad de los alimentos en cada una de las dimensiones del derecho.</p> <p>Cuarta, la necesaria articulación de las acciones en los diferentes ámbitos de realización del derecho desde la ciudad-región hasta las mujeres y los niños como condición de efectividad.</p> <p>Quinta, la complementariedad entre las acciones de reconocimiento, respeto o defensa, protección y promoción o realización del derecho, como estrategia de ampliación y consolidación de la participación del Estado, pero también la redefinición de relaciones de corresponsabilidad de los agentes públicos y privados en la seguridad alimentaria y nutricional.</p> <p>Sexta, la construcción de lazos entre actores públicos y privados de la ciudad región y de la Nación, en función de la interdependencia del derecho a la alimentación con otros derechos humanos, para lo cual se acudirá el ejercicio de la concurrencia, la complementariedad y subsidiariedad</p>
		<p>RESPONSABILIDAD SOCIAL: En cuanto titulares de derechos, todos los actores que participan en la cadena alimentaria son también titulares de los deberes establecidos en el ordenamiento constitucional y legal, mediante los cuales se estipulan las</p>

		responsabilidades con el derecho a la alimentación y con su correlato el derecho al agua.
		SOLIDARIDAD: consiste en disponer recursos y realizar esfuerzos individuales y colectivos para superar desigualdades injustas y evitables, sin esperar retribución alguna, con base en el reconocimiento de la igualdad de todas las personas en razón de la dignidad humana. La solidaridad en materia del derecho a la alimentación, se ejerce en virtud de la convicción de que el hambre y la inseguridad alimentaria van en contra de la dignidad humana y requiere de la acción colectiva para contrarrestarla.
		PARTICIPACIÓN SOCIAL, MOVILIZACIÓN CIUDADANA Y PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA: La garantía de los derechos significa una ampliación de la ciudadanía social. Esta condición se fortalece con la participación social, entendida como el ejercicio de la autonomía de las personas, la incidencia en procesos de decisión y gestión pública, la vinculación de la acción colectiva y la exigibilidad de los derechos en las instancias correspondientes
OBJETIVO GENERAL	“Generar las transformaciones culturales, operacionales y normativas, conducentes a garantizar la disponibilidad de alimentos a toda la población en cantidad, calidad y oportunidad a precio justo para toda la población de Medellín y la región, con énfasis en la población más vulnerable y ser un instrumento generador de desarrollo regional”.	Garantizar de manera progresiva, estable y sostenible las condiciones necesarias para la seguridad alimentaria y nutricional de la población del distrito Capital en la perspectiva de ciudad-región.

Anexo 3. Revisión Plan de Abastecimiento de Alimentos de la ciudad de Bogotá.

<p style="text-align: center;">Primera revisión</p>	<p style="text-align: center;">Segunda revisión</p>
<p>El PMASAB no pretende constituirse en un sistema de abastecimiento “gubernamental” distinto al existente. Su objetivo es el desarrollo de “servicios” para los agentes del abastecimiento.</p>	<p>Se reconoce la importancia del sector mayorista en el funcionamiento del abastecimiento alimentario. Sin embargo, no se cuentan con los elementos para definir su rol en el PMASAB.</p>
<p>El nuevo papel del Gobierno Distrital en el abasto de alimentos. Inicialmente se interpretó que el Distrito Capital a través del PMASAB pretendía crear un sistema de abastecimiento nuevo, paralelo al existente, que funcionaría con actores, reglas de acceso e infraestructura propias (centros veredales de gestión, centros de integración provincial y regional, nodos logísticos en las entradas de la ciudad, entre otros)</p>	<p>En un comienzo se supuso que productores campesinos y pequeños tenderos organizados, tendrían la expectativa de “integrarse” directamente y así sustituir la intermediación en la comercialización de alimentos. Algunas investigaciones sobre este tema advierten las limitaciones de este supuesto en dos sentidos: a) La intermediación no necesariamente es un sobrecostos. La situación en la que los intermediarios obtienen márgenes exagerados o por lo menos su labor puede ser considerada innecesaria, puede existir pero no es generalizable (Forero; 2005.CASARES y REBOLLO; 1996) b). No es del todo cierto que el campesino no tenga más opción que entregarle al intermediario su producción sin poder acceder a otros canales de comercialización. Saboya señala que en el caso de los campesinos productores de papa del municipio de Villapinzon, cuentan con información sobre diversos canales de comercialización como opciones para ofertar sus productos. El campesino productor, según Saboya, podría elegir para comercializar sus productos entre el acopiador rural, el mercado regional o la Central de Abastecimiento de Bogotá, teniendo en cuenta los volúmenes de producción, las formas de pago, precios de la demanda, entre otros criterios.</p>
<p>Esta percepción, inclusive orientó el desarrollo de acciones por parte de algunos contratistas del Plan generando diversos inconvenientes en la relación entre la administración distrital y los actores del abasto. Para estos últimos, en ese momento el Distrito estaría asumiendo actividades de agregación y desagregación de productos, es decir, funciones de intermediación mayorista</p>	<p>los informes de trabajo en el 2008-2009 con los tenderos de la Localidad de Ciudad Bolívar las experiencias negativas anteriores en el marco de convenios auspiciados por el PMASAB: Este conjunto de factores y los múltiples tropiezos que han desencadenado (por ejemplo incumplimiento de acuerdos y desconfianza entre actores) han llevado a la política de</p>

	<p>abastecimiento a reconocer la importancia de los procesos de intermediación comercial, en especial de la función mayorista. El funcionario encargado de la Coordinación de los Servicios Logísticos del PMASAB expresó en este sentido lo siguiente: “Uno de los grandes aprendizajes que hemos tenido en estos años es que el paradigma de arranque del Plan de acercar directamente la oferta y la demanda...creo que lo hemos ido revaluando o repensando en el sentido de que debido a la madures cultural de nuestros actores el rol mayorista sigue siendo fundamental en el funcionamiento de la cadena.”</p>
<p>Reorientación en la implementación, del plan de abastecimiento, especificando esta vez el rol de la Administración Distrital a través de la política de abastecimiento: Fundamentalmente el desarrollo de “servicios” a disposición de todos los actores involucrados. En cierto sentido, en el desarrollo de estos servicios persiste la necesidad de generar relaciones comerciales directas entre los productores y los pequeños distribuidores de alimentos de la ciudad, aun cuando no se reconocen las limitaciones que se enfrentan para alcanzar este propósito.</p>	<p>No obstante, este reconocimiento resulta insuficiente para definir cuál es el rol del sector en la puesta en marcha de la política. Si bien se han adelantado algunas acciones como el acuerdo de voluntades con la Confederación Nacional de Comerciantes Mayoristas, aun no se establecen con claridad los lineamientos de acción al respecto. El punto puede ser un poco más complejo que simplemente convocar a los mayoristas. Una revisión inicial de las experiencias de comercialización desarrolladas en el marco del Plan, sugiere la necesidad de indagar por otras formas de análisis de la intermediación.</p>
<p>En los informes sobre el desarrollo de los servicios presentados en los años 2007, 2008 y 2009, se da cuenta de procesos de presentación y capacitación sobre los servicios del Plan orientada fundamentalmente a actores del sector detallista y productores. No se hace referencia, como parte de este desarrollo, a otros agentes de la intermediación comercial como los acopiadores rurales o los pequeños y medianos mayoristas.</p>	

Anexo 4 Síntesis circuito tomate – municipio de Tibacuy – Cundinamarca

ESLABÓN EN LA CADENA DE INTERMEDIACIÓN	ESLABÓN 1	ESLABÓN 2	ESLABÓN 3	ESLABÓN 4
ACTOR	PRODUCTOR CAMPESINO	INTERMEDIARIO RURAL	COMERCIANTE PLAZA MAYORISTA	COMERCIANTE MAYORISTA
CARACTERÍSTICAS	Serafín Rodríguez - Productor Campesino con más de 20 años de experiencia en cultivos de clima medio y cálido.	Orlando Aya Intermediario rural con 28 años de experiencia en compra y venta de productos de clima medio y cálido. Dice haber iniciado como productor, pero ser comercializador le da mayores márgenes de ganancia.	Silverio Martínez: Comerciante de la plaza de mercado mayorista con 17 años de experiencia, solo compra a los camiones que llegan, no es propietario de un local.	Darío Mejía: Comerciante de la plaza de mercado de Fusagasugá, acopia diversidad de productos entre ellos tomate, habichuela, mango y pepino de guiso, con el fin de llevarlo a Bogotá (CORABASTOS).
LOCALIZACIÓN Y DESPLAZAMIENTO	Municipio de Tibacuy - Cundinamarca. Vereda El Mango, Finca La Laja.	La compra fue realizada en Tibacuy - Cundinamarca y fue llevada al Municipio de Fusagasugá.	Municipio de Fusagasugá. Plaza de mercado mayorista, conocida como "la galería".	Municipio de Fusagasugá. Plaza de mercado mayorista, conocida como "la galería". El producto se desplaza hasta la ciudad de Bogotá.
UNIDAD DE PRODUCTO	Canastilla de 22 kilos de tomate	Canastilla de 22 kilos de Tomate	Canastilla de 22 kilos de Tomate	Canastilla de 22 kilos de Tomate
COSTOS DE PRODUCCIÓN Ó PRECIO DE COMPRA	\$21.500	\$25.000	\$27.000	\$28.000
PRECIO DE VENTA	\$ 25000 en puerta de la finca.	\$27.000	\$28.000	\$31.000
DIFERENCIA PORCENTUAL	16 %	8 %	4 %	11 %
FECHA Y HORA DE LA TRANSACCIÓN	Sábado 23 de febrero de 2014 - 4:30 p.m.	Domingo 24 de febrero de 2014 - 5:20 a.m.	Domingo 24 de febrero 2014 - 6:45 a.m.	Domingo 24 de febrero 2014 - 9:30 p.m.

SÍNTESIS CIRCUITO TOMATE – MUNICIPIO DE TIBACUY, CUNDINAMARCA

ESLABÓN EN LA CADENA DE INTERMEDIACIÓN	ESLABÓN 5	ESLABÓN 6	ESLABÓN 7
ACTOR	COMERCIANTE MAYORISTA (CORABASTOS)	DETALLISTA PROVEEDOR	DETALLISTA – FRUVER
CARACTERÍSTICAS	Rubén Sastoque: Comerciante mayorista de la bodega 25 de hortalizas de CORABASTOS, dice comercializar entre 450 y 1300 canastillas de tomate de varios tipos y calidades en un día.	AGROSIERRA: Empresa dedicada al comercio detallista de frutas y hortalizas. Dicen proveer una gran diversidad de clientes, desde comedores comunitarios, pasando por COMPENSAR, hasta el club el nogal. Además tienen 12 tiendas fruver distribuidas por toda la ciudad de Bogotá.	FRUVER SAN JOSÉ: Propiedad de AGROSIERRA, esta estrategia fue adoptada por la empresa desde el año 2007, hoy cuentan con 12 tiendas fruver. Tienen expectativas de poner en funcionamiento otros 5 locales.
LOCALIZACIÓN Y DESPLAZAMIENTO	Bogotá - CORABASTOS	Bogotá - CORABASTOS	Bogotá - Calle 45 con 20.
UNIDAD DE PRODUCTO	Canastilla de 22 kilos de Tomate	Canastilla de 22 kilos de Tomate	Canastilla de 22 kilos de Tomate
COSTOS DE PRODUCCIÓN Ó PRECIO DE COMPRA	\$31.000	\$35.000	\$42.000
PRECIO DE VENTA	\$35.000	\$42000. Este precio fue el de referencia de venta a los fruver de la misma empresa.	\$60500. Teniendo en cuenta que el kilo fue vendido al consumidor final a \$2750.
DIFERENCIA PORCENTUAL	13 %	20 %	42 %
FECHA Y HORA DE LA TRANSACCIÓN	Lunes 25 de febrero de 2014 - 5:45 a.m.	Lunes 25 de febrero de 2014 - 6:30 p.m., el producto llega a la tienda fruver San José	Martes 26 de febrero de 2014 - 7:30 expuesto el tomate en las góndolas para la venta.

SÍNTESIS CIRCUITO PAPA – MUNICIPIO DE VENTAQUEMADA, BOYACÁ

ESLABÓN EN LA CADENA DE INTERMEDIACIÓN	ESLABÓN 1	ESLABÓN 2	ESLABÓN 3
ACTOR	PRODUCTOR CAMPESINO	COMERCIANTE MAYORISTA	COMERCIANTE MAYORISTA CORABASTOS
CARACTERÍSTICAS	Hernando Moncada: productor Campesino, con experiencia de 19 años en el cultivo de la papa y arveja. El productor contrata a un transportista local y la papa es llevada al mayor centro de acopio de la región, ubicado en el Municipio de Villapinzón.	Clodomiro González: comerciante mayorista con 21 años de experiencia en compra y venta de papa. Además tiene cultivos tanto propios como en sociedad con otros productores.	Armando Gutiérrez: gran mayorista de CORABASTOS, es considerado uno de los grandes intermediarios de la papa junto con otros 4 comerciantes, quienes son considerados quienes fijan el precio, al menos en la Región Central.
LOCALIZACIÓN Y DESPLAZAMIENTO	Municipio de Ventaquemada - Boyacá, Vereda Otolado, finca El Pino.	Municipio de Villapinzón - Cundinamarca. Centro de acopio de papa. Este acopiador lleva gran cantidad de producto a la ciudad de Bogotá (CORABASTOS).	Bogotá – CORABASTOS
UNIDAD DE PRODUCTO	Bulto de 50 kilogramos de papa pastusa	Bulto de 50 kilogramos de papa pastusa	Bulto de 50 kilogramos de papa pastusa
COSTOS DE PRODUCCIÓN Ó PRECIO DE COMPRA	\$24.000	\$32.500	\$39.000
PRECIO DE VENTA	\$32.500	\$39.000	\$45.000
DIFERENCIA PORCENTUAL	35 %	20 %	15 %
FECHA Y HORA DE LA TRANSACCIÓN	Jueves 14 de marzo de 2014 - 4:30 a.m.	Jueves 14 de marzo de 2014 - 11:50 p.m.	Viernes 15 de marzo de 2014 - 5:10 a.m.

SÍNTESIS CIRCUITO PAPA – MUNICIPIO DE VENTAQUEMADA, BOYACÁ

ESLABÓN EN LA CADENA DE INTERMEDIACIÓN	ESLABÓN 4	ESLABÓN 5
ACTOR	DETALLISTA PROVEEDOR	DETALLISTA - FRUVER
CARACTERÍSTICAS	Familia Quesada: empresarios de carácter familiar, poseen 8 tiendas fruver entre el Padre de familia y sus seis hijas e hijos, compran grandes cantidades para surtir los negocios.	Fruver San Isidro: tienda propiedad de la familia Quesada.
LOCALIZACIÓN Y DESPLAZAMIENTO	Bogotá - CORABASTOS	Bogotá - Barrio Galván, Localidad de Bosa:
UNIDAD DE PRODUCTO	Bulto de 50 kilogramos de papa pastusa	Bulto de 50 kilogramos de papa pastusa
COSTOS DE PRODUCCIÓN Ó PRECIO DE COMPRA	\$45.000	\$48.000
PRECIO DE VENTA	\$48000. Precio referencia con el cual sale de CORABASTOS hacia las tiendas fruver.	\$70000. Teniendo en cuenta que el precio al consumidor fue de \$1400 por kilo.
DIFERENCIA PORCENTUAL	7 %	46 %
FECHA Y HORA DE LA TRANSACCIÓN	Viernes 15 de marzo - 1:30 p.m.	Sábado 16 de marzo - 8:00 a.m. es exhibida la papa en las góndolas para la venta.

Bibliografía

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2004) Por un compromiso social contra la pobreza, PNUD; 2004. Bogotá sin Hambre; Responsabilidad social dentro de la administración Garzón.

_____ (2004) Decreto 119 de 2004. Por el cual se compilan las disposiciones contenidas en los decretos 619 de 2000 y 469 de 2003.

_____ (2006) Decreto 315 de 2006, "Por el cual se adopta el Plan Maestro de Abastecimiento de alimentos y seguridad alimentaria para Bogotá Distrito Capital y se dictan otras disposiciones" Agosto de 2006.

_____ (2007) Decreto 508 de 2007, "Por el cual se adopta la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Bogotá, Noviembre de 2007.

_____ (2007) Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Bogotá. Mayo de 2007

_____ (2008) Decreto 040 de 2008, Por el cual se modifica y complementa el Decreto 315 de 2006, Plan Maestro de Abastecimiento Alimentario y Seguridad Alimentaria para Bogotá Distrito Capital y se dictan otras disposiciones". Febrero de 2008.

_____ (2011). Bogotá Ciudad de Estadísticas Boletín # Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.

Alcaldía de Medellín. (2011). Plan de Abastecimiento y distribución de alimentos para la ciudad de Medellín. Medellín: Centro de publicaciones Universidad Nacional.

Avendaño, L. Pérez (2011) D. Corabastos: la Ciudad del mercado. Tesis de grado. Programa de Periodismo y Opinión Pública. Universidad del Rosario. Bogotá.

Ávila, J. (2003). Economía. Zapopán: Umbral Editorial.

Ballesteros, O. (1998). La nueva política de comercialización agropecuaria y la liquidación del IDEMA (Vol. XXIX). Bogotá: Planeación y Desarrollo

Bejarano, Jesús. (1998). Economía de la agricultura. Editores Tercer Mundo. Santa fé de Bogotá. 368 p.

Bejarano, Jesús. (1998). El desarrollo institucional y la política agrícola. Bogotá, D.C.: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

Benítez JA. (2009). La economía campesina y la comercialización de productos agropecuarios. Revista Entramados [Internet]. [Citado 2011 noviembre 7]; 4(1):3-10. Disponible

en:<http://www.creas.org/recursos/archivosdoc/entramado/completas/Entramado07-Creas.pdf>

Biodiversidad y culturas. Número 12, 18-21.

Caicedo, J. (2013). La intermediación como un impedimento al desarrollo del pequeño productor de Medellín. Revista Corpoica Ciencia y Tecnología Agropecuaria 14 (1) – 27-32. Enero – junio de 2013.

CONPES 113 (2007) Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Chayanov, A. (1974). La organización de la unidad económica campesina. Buenos Aires: Nueva Visión.

_____ (1981). Chayanov y la teoría campesina. México Pasado y Presente. México. 194p.

DANE. (2005). Censo General nivel nacional 2005. Bogotá: DANE.

Departamento Nacional de Planeación. (2011). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014

Díaz, G. (2011). Impacto del TLC con Estados Unidos en el sector agrícola colombiano, más riesgos que oportunidades (caso arroz). Revista CIFE 20, 55-82.

Escobar, Arturo, (2007). La invención del tercer mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo. Fundación editorial: el perro y la rana. Caracas. 417p.

Fajardo, Darío. (1986). Haciendas campesinos y políticas agrarias en Colombia, 1920-1980. Universidad Nacional de Colombia. 169p.

FAO. (2009). El estado de los mercados de productos básicos agrícolas. Los precios altos de los alimentos y la crisis alimentaria: experiencias y lecciones aprendidas. ND: FAO. Fondo de Cultura Económica. Bogotá. 433 p.

Forero J. (2003). Economía campesina y sistema alimentario de Colombia: aportes para la discusión sobre seguridad alimentaria. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. 287 p.

- Forero, J., & Rudas, G. (1983). Producción y comercialización de perecederos agrícolas en: zonas campesinas integradas al mercado de Bogotá. Caso del Oriente de Cundinamarca. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Forero, J., Garay, J., Barberi, F., Ramírez, C., Suarez, M., & Gómez, R. (2013). La eficiencia económica de los grandes, medianos y pequeños productores agrícolas colombianos. En J. y. Garay, Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia. Problemáticas y retos actuales (págs. 69-113). Bogotá: OXFAM.
- Forero, J., Torres, L., Lozano, P., Durana, C., Galarza, J., Corrales, E., & Rudas, G. (2002). Sistemas de Producción Rural en la Región Andina Colombiana. Análisis de su viabilidad económica, ambiental y cultural. Bogotá.
- Forero, Jaime. (1999). Economía y sociedad rural en los Andes colombianos. Pontificia Universidad Javeriana. Santafé de Bogotá. 378 p.
- Gallar, D. (2013). Economías campesinas como cultura a rescatar. Soberanía alimentaria,
- Garay, L., Barberi, F., & Cardona, I. (2010). Impactos del TLC con Estados Unidos sobre la economía campesina en Colombia. Bogotá: ILSA.
- Gelfius F. (2002). 80 herramientas para el desarrollo participativo: diagnóstico, planificación, monitoreo y evaluación. San José de Costa Rica: IICA. 217 p.
- Gutiérrez, O. (2010) Desarrollo de la metodología Innovación Rural Participativa en la zona andina central de Colombia. Revista Agronomía Colombiana 28(3), 525 – 533. Bogotá.
- Gutiérrez, O. Parrado, A. (2015). Investigando con campesinos. En: Pachón F, Molina J, editores. Investigando y actuando en territorios rurales. Editorial Universidad Nacional de Colombia, colección DIB. 309 p. Bogotá.
- Harvey, David. (2007). Breve historia del neoliberalismo. Madrid: Akal.
- IFOAM. (2003). Agricultura Orgánica, Una herramienta para el desarrollo rural sostenible y la reducción de la pobreza. Costa Rica.
- ILSA. (2004). El otro derecho. Bogotá. Versión electrónica en <http://ilsa.org.co:81/taxonomy/term/5>
- Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos (ILSA). (2004). Políticas Agrarias para Colombia. Bogotá: ILSA.
- Kalmanovitz, Salomón y López Enrique. (2006). La agricultura colombiana en el siglo XX.
- Krieger, Mario. (2001). Sociología de las organizaciones: una introducción al comportamiento organizacional: Prentice Hall, Pearson Educación. México. 569 p.

- Machado, A. (2002). De la estructura agraria al sistema agroindustrial. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Machado, A., Castillo, L., & Suarez, I. (1993). Democracia con campesinos o campesinos sindemocracia. Bogotá: Fondo DRI-IICA Universidad de Valle.
- Machado, Absalón. (1993). Cambio institucional para el desarrollo rural: el caso de Colombia. Bogotá, D.C.: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
- Machado, Absalón. (2000). Las organizaciones del sector agropecuario. Un análisis institucional. Bogotá, D.C.: Cega.
- Maldonado, J., Moreno, R., & Xavier, J. (2007). Políticas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe. Caso Colombia. Bogotá: CEDE Universidad de los Andes.
- Max-Neef, M. (1993). Desarrollo a escala humana. Montevideo: Nordan - Comunidad.
- Mendoza, G. (1990). Compendio de mercadeo de productos agropecuarios. San José de Costa Rica: Servicio editorial IICA.
- Mendoza, G. (1999). Diagnóstico del mercadeo agrícola y agroindustrial en Colombia. Bogotá DC: Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- Meny, I., & Thoenig, J. C. (1992). Las políticas públicas. Barcelona: Ariel.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2001). AgroVisión Colombia 2025. 139 p.
- Molina, J. P. (2014). Mercados Campesinos: Modelo de acceso a mercados y seguridad alimentaria en la región central de Colombia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Molina, j. Parra, J. Aranda, Y. (2008). Aportes para la construcción de procesos de desarrollo local. Universidad Nacional de Colombia - UNIBIBLOS. Bogotá.
- Ordoñez, F. Montoya, G. (2011). Economía campesina, soberanía y seguridad alimentarias en Bogotá y la región central del país. Bogotá, D.C.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - FAO. (1999). La comercialización de alimentos en las ciudades, Un reto para las Autoridades municipales. Roma.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - FAO. (2010) Política, programas y estrategias para el sistema de abastecimiento y distribución de alimentos de Manizales. Bogotá.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - FAO. (2007). Abastecimiento y distribución de alimentos en las ciudades de los países en desarrollo y de los países en transición - Guía para planificadores. Roma.
- Palerm, J. (1997). Los nuevos campesinos. México: Universidad iberoamericana.

- Parrado Barbosa, Á. (2011). Hacia una distribución de alimentos más justa, solidaria y eficiente. Bogotá D.C.: Ecoe Ediciones.
- Parrado, A. Montoya, I. Rubio S. (2004). Preferencias de mercado y distribución para hogares de algunos vegetales y frutas para un segmento hipotético de mercado en Bogotá Colombia. *Revista Agronomía Colombiana* 22(2), 185 – 191. Bogotá.
- Planeta Paz. (2006). Bogotá: autonomía agroalimentaria. Diálogos y controversias. Bogotá: Ediciones Antropos.
- Ploeg, J. (2008). Nuevos campesinos. Campesinos e imperios alimentarios. Barcelona: Icaria.
- PNUD. (2010). Informe de Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano. Madrid, México.:
- PNUD. (2012). Volver al mundo rural para modernizar y democratizar a Colombia. *Hechos de Paz*. Año 7, N° 63, Diciembre - Enero, 4-9.
- PNUD. (2013). Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del sur: Progreso humano en un mundo diverso. Nueva York: PNUD.
- PNUD. (Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo 2011). 2011. Bogotá: INDH PNUD.
- Prosperidad para todos. Bogotá: DNP.
- Ramírez, J. D. (2010). La implementación de la Política de Abastecimiento alimentario de Bogotá en el sector mayorista de la comercialización de alimentos: Restricciones y dificultades. México: FLACSO.
- Robayo, AM. Pachón, F. (2013). Caracterización de queso Paipa y Campesino en marco del programa Mercados Campesinos: dos estudios de caso. *Revista de la Facultad de Medicina Veterinaria y de Zootecnia* 62(3), 196 – 212. Bogotá.
- Roth, N. A. (2002). Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Aurora.
- Ruralter. (2007). Elementos orientadores para la gestión de empresas asociativas rurales EMARs-. Rispergraf. Ecuador. 94 p.
- Shanin, T. (1979). Campesinos y sociedades campesinas. México: Fondo de Cultura Económica.
- Shanin, Theodore. (1976). Naturaleza y lógica de la economía campesina. Anagrama. Barcelona. 85p.
- Soler, M., & Pérez, D. (2013). Canales cortos de comercialización alimentaria en la construcción de sistemas agroalimentarios alternativos. En M. C. Cuellar, & D. Gallar,

Procesos hacia la soberanía alimentaria. Perspectivas y prácticas desde la agroecología política (págs. 63-80). Barcelona: Icaria Antrazyt.

Soto, F., Rodríguez, M., & Falconi, C. (2007). Políticas para la agricultura familiar en América Latina y El Caribe. Santiago: FAO y BID

Tezanos A. (2002). Una etnografía de la etnografía. Aproximaciones metodológicas para la enseñanza del enfoque cualitativo-interpretativo para la investigación social. Bogotá: Editorial Antropos. 193 p.

Tucker, I. (2001). Fundamentos de economía. Tercera edición. ND: Cengage Learning Editores.

UAESP. (2005). Documento soporte técnico del Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad alimentaria de Bogotá. Bogotá.