

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



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

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

Documento de trabajo

Elaboró: Elena Repetto Marci

Coordinación general: Maritza Rodríguez Reyes  
Proyecto TCP/COL/3202  
“Estrategias de abastecimiento y distribución de alimentos a las  
ciudades de Bogotá, Medellín y Manizales”

Supervisión técnica: Olivio Argenti (FAO/AGS)

Bogotá, junio de 2010

© FAO 2010

## Los pequeños productores rurales y la superación de la pobreza en Cundinamarca<sup>1</sup>

El Plan de Desarrollo departamental para el periodo 2008 – 2012, Cundinamarca, corazón de Colombia”, orientado por el derecho al desarrollo, concedió especial importancia a la seguridad alimentaria y nutricional en la lucha contra la pobreza y enmarca las acciones del Plan en este sentido, en el subprograma *Al derecho con el derecho a la alimentación*.

Este subprograma consigna que “se garantizarán las condiciones para tener acceso a alimentos sanos, su disponibilidad permanente, así como la calidad e inocuidad de los mismos durante toda la cadena productiva hasta el adecuado consumo, con el fin de propiciar su óptima utilización y aprovechamiento biológico y reducir los riesgos de enfermedad a través de los alimentos”<sup>2</sup>.

De otra parte, el plan establece que “existe inseguridad alimentaria cuando la disponibilidad de alimentos nutricionalmente adecuados o la capacidad para adquirirlos personalmente, con medios socialmente aceptables, se encuentran limitados o son inestables”<sup>3</sup>.

La disponibilidad permanente de alimentos sanos, así como la capacidad de adquirirlos, se convierten entonces en el núcleo de atención de las acciones a realizar para superar la inseguridad alimentaria y contribuir a la lucha contra la pobreza, que tanto a nivel nacional como departamental, se concentra en las áreas rurales<sup>4</sup>. El Plan considera que “las carencias que enfrenta la población en pobreza extrema en cuanto a acceso a alimentos es, por sus consecuencias, el problema más grave y urgente de erradicar”<sup>5</sup>.

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

De común acuerdo con las áreas técnicas de las Secretarías de Salud, de Agricultura y de Desarrollo Social de la Gobernación el estudio se enfocó a analizar la situación de las Provincias de Soacha y Sumapaz en la producción de diez productos priorizados: papa,

---

<sup>1</sup> Este documento se elaboró con base en los estudios realizados por: **HURTADO, J.** 2009. *El sector informal alimentario en la ciudad de Soacha (Cundinamarca)*. Bogotá.; **JALLER, S. e IBARRA, C.** 2010. *Análisis de los sistemas de producción agrícola de las Provincias de Soacha y Sumapaz (Cundinamarca)*. Bogotá y **PERDOMO, C.** 2010 *Vinculación de pequeños productores al mercado en el Departamento de Cundinamarca. Informe final mercado de Soacha y Fusagasugá*. Bogotá.

<sup>2</sup> **DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA.** Ordenanza No. 009 del 11 de junio de 2008 por la cual se adopta el Plan Departamental de desarrollo 2008 – 2012 “*Cundinamarca, corazón de Colombia*”. Pág. 10.

<sup>3</sup> **GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA.** Plan Departamental de Desarrollo 2008 – 2011. Cundinamarca corazón de Colombia. Documento técnico de soporte. Bogotá D.C., mayo de 2008

<sup>4</sup> De acuerdo con el documento Los objetivos de desarrollo del Milenio. II informe de seguimiento 2008, elaborado por el Departamento Nacional de Planeación “La información disponible a 2008 indica un porcentaje de personas en pobreza extrema (indigencia) en la zona rural del país de 32,6%, frente al 13,1% estimado para la cabecera. Más adelante indica que en el periodo 2002 - las diferencias urbano - rural no sólo continúan registrándose, sino que se han venido acentuando”.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

tomate, habichuela, arveja, cebolla larga, zanahoria, mora, tomate de árbol, banano y mango.

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

Los sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos (SADA), son combinaciones complejas de actividades (producción, almacenamiento, transporte, procesamiento, embalaje, ventas al por mayor y al por menor, etc.) realizados por agentes dinámicos para que las ciudades cubran sus requerimientos de alimentos. Actividades pequeñas y grandes, formales e informales, tradicionales y modernas, existen una junto a otra en un SADA determinado<sup>6</sup>.

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

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

Sin embargo, la función principal de estos productores sigue siendo la de producir, la cual debe apoyarse con un conjunto de servicios que les permitan atender de manera adecuada los requerimientos de sus principales mercados y obtener ingresos que mejoren sus condiciones de vida y faciliten su acceso a una canasta básica de alimentos para superar progresivamente sus niveles de pobreza. Parafraseando a Krugman<sup>7</sup>, debe entenderse que el comercio no es un asunto de competencia sino un intercambio con beneficios mutuos. Así, la importancia de vender los alimentos, reside en la capacidad que el producto de la venta les da de adquirir aquéllos alimentos y demás bienes y servicios que ellos no producen.

Otro punto importante a considerar es la necesidad de incluir en los Planes de Ordenamiento Territorial la planificación del uso del suelo rural, su valoración,

---

<sup>6</sup> ARAGRANDE, M. y ARGENTI, O. 2001. *El estudio de los sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos en las ciudades de los países en desarrollo y de los países en transición. Guía Metodológica y Operacional*. Serie "Alimentos en las ciudades", No. 3 Roma.

<sup>7</sup> KRUGMAN, P. R. 1999. *Internacionalismo pop*. Primera reimpresión de la primera edición en español. Editorial Norma S.A. Bogotá. Colombia.

vocación y potencialidad, eliminando el sesgo netamente urbano con que cuentan hoy en día y en consideración a que las áreas rurales para cada provincia ocupan más del 90 por ciento del territorio y que la actividad agrícola es el eje económico de los pequeños productores. Como bien se reconoce en el Plan de Desarrollo, tradicionalmente en Cundinamarca, se ha privilegiado lo urbano frente a lo rural.

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

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

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

“Imagínense que fui a visitar la planta esa de mermeladas de GAIA, los que nos quieren comprar la mora y me dio pena hasta entrar. Estaba todo limpiecito, esos pisos como que brillaban y yo veía llegar esas moras todas limpiecitas y en canastillas, y pensé, si no mejoramos no tenemos cómo venderles”<sup>8</sup>.

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

De otra parte, por la ubicación geográfica de estas dos provincias, gran parte de los alimentos que envían a Bogotá, vuelven a sus municipios, acompañados de otros que no se producen en la zona, incrementando significativamente sus costos. La Central de Abastos de Bogotá y las grandes cadenas de almacenes de la capital, ejercen una atracción hacia los pequeños productores que no siempre los benefician<sup>9</sup>.

Algo similar ocurre con las exportaciones; en la provincia de Sumapaz, principalmente en los municipios de Granada y Silvania se producen importantes volúmenes de fruta de exportación como uchuva, gulupa y granadilla, que no siempre han beneficiado a los productores. Estos, se encuentran a merced de comercializadoras internacionales (C.I.) que con frecuencia trasladan sus dificultades al pequeño productor, sin que este se encuentre en capacidad de negociar sus condiciones. Es frecuente que ante una baja en

---

<sup>8</sup> Relato de Nelson Romero, presidente de la Asociación de productores de mora de del municipio de Pasca, Promocar reunido con sus asociados en un Comité consultivo para la estructuración de una alianza productiva.

<sup>9</sup> Son numerosas las experiencias negativas de pequeños productores con grandes superficies por sus dificultades en el cumplimiento de normas, empaques, cantidades, frecuencias de entrega, plazos de pago y descuentos por promociones, entre otros.

la demanda internacional, la C.I. aduzca que el porcentaje de producto que no cumplió con los requisitos para ser clasificada como “calidad exportación” es más alto de lo usual, afectando negativamente los ingresos de los productores, o que les traslade directamente los efectos de la valorización del peso colombiano frente a monedas como el dólar americano o el euro.

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

Los estudios adelantados para este proyecto, permitieron identificar también oportunidades de mercado en las dos capitales de provincia. Soacha, con casi medio millón de habitantes ofrece posibilidades para los productores de la región nada despreciables e incluso Fusagasugá tiene un mercado potencial de 678,2 toneladas mensuales de los productos priorizados en esta investigación<sup>10</sup>.

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

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

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

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

---

<sup>10</sup> PERDOMO, C. 2010. Op. Cit. Pág.37.

solamente por los descuentos que puedan obtener por volúmenes sino también por la optimización en el uso de medios de transporte que permite reducir los fletes.

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

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

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

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

Para el desarrollo del programa se puede aprovechar la oferta regional de centros de capacitación técnica o profesional que existen, para hacer jornadas, días de campo y demostraciones de método, para intercambiar experiencias y solucionar problemas propios de la producción agropecuaria regional.

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



manipulación y pérdidas de producto podrán hacerse mediante trueque o a través de operaciones monetarias.

- Divulgar los logros del Sistema Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF), para aprovecharlos en el mejoramiento de la sanidad e inocuidad de los productos. Además, se debe promover la divulgación, implementación y cumplimiento de las normas NTC, BPA, HCCP, los protocolos de seguimiento y control de la trazabilidad, aplicados a los cultivos de frutas y hortalizas. Esta actividad se realizará permanentemente durante cuatro años.
- Diseñar e implementar un plan de certificación institucional permanente para beneficiar a los pequeños productores que no pueden sufragar el total de los costos de certificación privados. Esta tarea beneficiará al pequeño productor en el costo de la certificación de su finca.

Es recomendable, para los productores interesados en emprendimientos empresariales que consideren acceso al mercado en cadenas de grandes superficies, o incluso en mercados de exportación, tener programas de capacitación en temas de calidad y normativa tales como BPA, HCCP, GLOBALGAP y la aplicación de normas de certificación de inocuidad y trazabilidad, a través de seminarios, talleres, diplomados, intercambio de experiencias y visitas de campo.

- Preparar y difundir material didáctico sobre servicios a los productores rurales. Esto debe acompañarse con ferias regionales de servicios al agro en las que participen asesores de las distintas instituciones que están en capacidad de ofrecerlos: Banco Agrario, Finagro, SENA, Corpoica, Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, Cámara de Comercio de Bogotá, Corporación Colombia Internacional, etc.
- Promover la realización de ferias a la inversa<sup>11</sup> en las que los compradores expongan sus necesidades de adquisición de alimentos y las condiciones en que lo harán y se invite a los pequeños productores rurales a participar en su suministro. Estas ferias requieren de acompañamiento a los productores antes, durante y después de la realización de la feria. Inicialmente podrían utilizarse para las compras que hacen las instituciones que administran comedores escolares o comunitarios y programas de seguridad alimentaria, así como hoteles y centros de convenciones ubicados en la zona.
- Crear un programa de capacitación permanente dirigido a los equipos técnicos de las UMATA o a la institución que a nivel municipal haga sus veces sobre elaboración de propuestas para apoyar a las asociaciones de productores en su participación en las convocatorias nacionales y departamentales.

---

<sup>11</sup> Mayor información sobre este concepto puede consultarse en la página: <http://www.cedesbolivia.org>.