

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

**FAO**



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

Elaboró: Maritza Rodríguez Reyes

Proyecto TCP/COL/3202

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

Coordinación general: Maritza Rodríguez Reyes

Supervisión técnica: Olivio Argenti (FAO/AGS)

Bogotá, junio de 2010

© FAO 2010

## Tabla de contenido

1	Introducción.....	4
2	Elementos conceptuales del SADA.....	5
3	Enfoques para el análisis del SADA.....	19
4	Subsistemas del SADA.....	30
5	Estudio de caso .....	43
6	Política del SADA .....	54
7	Arreglos institucionales para la política SADA .....	59
8	Seguimiento y evaluación de la política SADA .....	60
9	Bibliografía.....	64
10	Anexo 1. Márgenes de comercialización.....	66
11	Anexo 2. Perfil del equipo técnico .....	68
12	Anexo 3. Métodos de recolección de datos .....	71
13	Anexo 4. Necesidades de los agentes del SADA .....	73
14	Anexo 5. Declaraciones.....	75
15	Anexo 6. Programa, estrategia y plan de acción: un ejemplo.....	81
16	Anexo 7. Cronograma del plan de acción.....	83

## 1 Introducción

Diversos estudios realizados hasta ahora en Colombia han demostrado que la situación de inseguridad alimentaria de la población no es causada precisamente por problemas de oferta o disponibilidad de los alimentos. Un análisis general de la tendencia productiva en el país muestra una tasa de crecimiento de la producción de los cultivos transitorios del 2,03 por ciento y una tasa de crecimiento de los permanentes del 2,79 por ciento en los últimos quince años, superiores a la tasa de crecimiento de la población, que, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), que actualmente es de 1,25 por ciento anual, y que será del 1,09 por ciento anual para el período 2015-2020<sup>1</sup>.

Aún así, se encuentra que un número significativo de habitantes no tiene acceso a los alimentos de manera suficiente y con adecuada calidad, situación que se hace más evidente en las capitales de departamento, en donde se concentra la mayor parte de la población del país y a donde llegan los habitantes rurales que han sido desplazados por la violencia. Según las estadísticas del Departamento Nacional de Planeación (DNP), en el 2009 la indigencia urbana en el país estaba en 12,4 por ciento y en el sector rural en 29,1 por ciento, mientras que la pobreza llegó a 39,6 por ciento y 64,3 por ciento, respectivamente<sup>2</sup>.

De otra parte, según la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia (ENSIN), realizada en 2005, la población en inseguridad alimentaria en el país es del 36,5 por ciento, en las áreas urbanas, y del 58,2 por ciento, en el sector rural. Este mismo estudio señala, además, que la dieta de la población colombiana es desbalanceada, con un consumo excesivo de carbohidratos frente al valor calórico total.

En este escenario, la preocupación del Gobierno Nacional por la seguridad alimentaria y nutricional se ha expresado en la formulación del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN) 1996-2005 y, posteriormente, en el actual Plan de Desarrollo (2006-2010), que reconoce la importancia de formular una política de seguridad alimentaria y nutricional y en virtud del cual se expidió, en marzo de 2008, el documento de Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN), que contempla objetivos específicos relacionados con el abastecimiento y la distribución de los alimentos y señala la necesidad de diseñar planes territoriales de seguridad alimentaria y nutricional a

---

<sup>1</sup> Colombia. Departamento Nacional de Estadísticas (DANE). 2010. *Proyecciones nacionales y departamentales de población, 2005-2020*. Bogotá, junio de 2010. En: [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/proyepobla06\\_20/7Proyecciones\\_poblacion.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/proyepobla06_20/7Proyecciones_poblacion.pdf), visitado el 14 de junio de 2010.

<sup>2</sup> Colombia. Departamento Nacional de Estadísticas (DANE), Departamento Nacional de Planeación (DNP). Misión para el empalme de las series de empleo, pobreza y desigualdad (MESEP). 2010. *Resultados cifras de pobreza, indigencia y desigualdad 2009*. Bogotá (Colombia) (Disponible en [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)).

nivel de las regiones y ciudades capitales, que garanticen la continuidad de las acciones nacionales. Asimismo, plantea que las entidades territoriales deben fomentar la creación de redes de seguridad alimentaria y nutricional, con el fin de incidir en el acceso a los alimentos y en sus precios, para lo cual es preciso crear sistemas de abastecimiento que encadenen la producción con la demanda.

En consideración a este mandato, las administraciones municipales tienen bajo su responsabilidad el diseño de programas que conduzcan a mejorar la eficiencia y el dinamismo de los sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos, buscando la articulación de acciones que integren los intereses privados con los públicos en beneficio de la población más vulnerable.

Esta guía está dirigida principalmente a los alcaldes y a sus equipos técnicos; propone un enfoque interdisciplinario para el análisis de los problemas asociados a los sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos (SADA) y para el diseño de estrategias de solución y formulación de políticas que hagan sostenibles las acciones previstas.

El documento fue elaborado a partir de la adaptación del documento *Estudiando los sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos a las ciudades de los países en desarrollo y de los países en transición* (Aragrande, M. y Argenti, O. 2001)<sup>3</sup>. Contó, además, con los aportes y comentarios del equipo de consultores de FAO que hicieron parte del proyecto de cooperación técnica TCP/COL/3202: “Estrategias de abastecimiento y distribución de alimentos a las ciudades de Bogotá, Medellín y Manizales”.

## **2 Elementos conceptuales del SADA**

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

Los sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos<sup>4</sup> (SADA) en las ciudades son complejas combinaciones de actividades de producción, manipulación, almacenamiento, transporte, procesamiento<sup>5</sup>, embalaje, ventas mayoristas y minoristas<sup>6</sup>, etc., que permiten a las poblaciones de las ciudades satisfacer sus requerimientos alimentarios.

Estas acciones son desempeñadas por diferentes agentes económicos (actores): productores, acopiadores, importadores, transportadores, comerciantes mayoristas y minoristas, procesadores, proveedores de servicios (crédito, almacenamiento, carga,

---

<sup>3</sup> Aragrande, M. y Argenti, O. (2001). *Estudiando los sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos a las ciudades de los países en desarrollo y de los países en transición*. Serie “Alimentos a las ciudades”, N° 3. FAO. Roma.

<sup>4</sup> Este término incluye cereales, frutas y hortalizas, raíces y tubérculos, productos cárnicos, pescado, etc., tanto frescos como procesados.

<sup>5</sup> Este término incluye todas las unidades de procesamiento, desde frutas y hortalizas hasta lácteos y carnes.

<sup>6</sup> Este término incluye a carniceros y carnicerías, entre otras tiendas de abarrotes.

información y asistencia técnica, entre otros), instituciones públicas y asociaciones privadas.

Los actores económicos necesitan, para desarrollar sus actividades, infraestructura, equipos, servicios, normas y reglamentaciones formales e informales que rijan sus decisiones. Esta idea corresponde al concepto de “sistema”: cada elemento influencia a otros elementos en unas relaciones recíprocas de causa y efecto<sup>7</sup>.

El análisis del SADA debe enmarcarse en un adecuado límite geográfico, porque el abastecimiento de alimentos a una ciudad en crecimiento implica que éstos sean producidos en áreas rurales o periurbanas o importados, y transportados a las ciudades.

## **2.2 Comprensión de los sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos en las ciudades**

El propósito del análisis de un SADA es identificar las fortalezas y debilidades de sus diferentes componentes y de los factores que influyen en su eficiencia y dinamismo. Para mejorar los SADA es esencial: comprender su estructura; interpretar cómo operan; identificar y analizar los problemas que enfrentan los diferentes agentes.

## **2.3 Elementos clave de los sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos en las ciudades**

Las diferentes funciones realizadas por un SADA pueden agruparse en tres subsistemas (Figura 1):

- El subsistema “abastecimiento”. Incluye todas las actividades necesarias para producir alimentos y llevarlos a las ciudades: producción (inclusive producción urbana<sup>8</sup>), importaciones, así como vínculos rural periurbano- urbano (procesamiento, almacenamiento, acopio, manipulación, embalaje, transporte, etc.).
- El subsistema “distribución”. Incluye todas las actividades formales, informales, tradicionales y modernas, necesarias para distribuir alimentos dentro del área urbana: ventas al por mayor, transporte intra-urbano, ventas al detal, ventas ambulantes, restaurantes, etc.
- El subsistema de “demanda”. Incluye el análisis de las necesidades de los consumidores que deben ser atendidas por el SADA, tales como volumen de

---

<sup>7</sup> En el enfoque de cadena, las operaciones que se suceden una detrás de la otra pueden ser agrupadas según sus principales funciones: producción, procesamiento, mercadeo, distribución y consumo. Esas funciones son realizadas por actores o agentes. Las cadenas se caracterizan según sean económicas, sociales o geográficas o si están influenciadas por varios factores internos o externos. Los SADA también se definen por las relaciones entre los actores dentro de una misma cadena, entre cadenas y entre ellas y el medio en el cual operan.

<sup>8</sup> La producción urbana de alimentos se refiere a pequeñas áreas, por ejemplo: lotes desocupados, jardines, balcones y recipientes, dentro de la ciudad, utilizadas para cultivar productos o criar pequeños animales para autoconsumo o venta en los mercados vecinos. La producción periurbana se refiere a fincas comerciales semi intensivas o totalmente intensivas cerca de las áreas urbanas.

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

## 2.4 Factores externos e internos

Los elementos que constituyen los SADA pueden ser influenciados por factores externos e internos, como se indicó en la Figura 1.

Los factores externos hacen referencia a todos aquellos elementos sobre los cuales no tiene control el SADA, pero que afectan su funcionamiento; mientras que los factores internos son aquellos sobre los cuales las acciones del SADA pueden incidir para lograr un cambio en beneficio de su desempeño (Cuadro 1).

**Figura 1. Subsistemas del SADA**



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

**Cuadro 1. Factores externos e internos de los SADA**

<b>Factores externos</b>	<b>Factores internos</b>
Urbanización	Hábitos de consumo y de compra de los consumidores urbanos
Necesidades urbanas de alimentos	Flujo de los productos alimenticios
Marco económico, político y social	Actores económicos y sus estrategias;
Marco legal y normativo	Infraestructura, equipamiento y servicios de abastecimiento y distribución;
Marco institucional	Reglamentos específicos de abastecimiento y distribución.
Infraestructura, equipamiento y servicios públicos	
Características espacial, regional, metropolitana y urbana de la ciudad.	

Fuente: Aragrande, M. y Argenti, O. 2001

### **Factores externos**

Los factores externos definen la situación en la que operan los SADA; son numerosos y su importancia puede variar de ciudad a ciudad. Para el estudio de la eficiencia y el dinamismo de los SADA, se asume que los factores externos son estables a corto plazo o que se puede anticipar su cambio<sup>9</sup>. Entre los más importantes se ubican los siguientes:

#### *Urbanización*

- Crecimiento poblacional y sus causas (migración, desplazamiento y crecimiento natural);
- tamaño actual y futuro de la ciudad;
- expansión física urbana actual y futura;
- distribución de la población dentro del espacio urbano (por indicadores económicos y sociales);
- posibles conflictos relacionados con la disponibilidad de espacio adecuado para la producción de alimentos y las actividades de procesamiento, almacenamiento o distribución o para otros usos sociales y económicamente útiles.

#### *Marco económico, político y social*

- Factores macroeconómicos (tasa de cambio, pobreza urbana, empleo, etc.);

<sup>9</sup> Algunos factores, tales como marco económico, legal e institucional, son estáticos en comparación con las actividades de abastecimiento y distribución. Sin embargo, ellos pueden cambiar en situaciones transitorias, tales como procesos de ajuste estructural, liberalización económica, descentralización administrativa y crecimiento urbano.



- políticas económicas generales (liberalización económica, gestión presupuestal y monetaria, políticas de promoción de la inversión privada y programas de desarrollo);
- intervenciones sectoriales (políticas de desarrollo agrícola, comercial, fiscal, regional y urbano);
- nivel de estabilidad política, social y económica.

#### *Necesidades urbanas de alimentos*

Las necesidades urbanas de alimentos deben ser satisfechas por los SADA en cantidad, calidad y condiciones higiénicas en un contexto que experimenta continuos cambios espaciales, urbanos, sociales y económicos. Las necesidades urbanas de alimentos están determinadas por factores demográficos, económicos y sociales, y se expresan como modelos de consumo y patrones de compra, que son las estrategias empleadas por los consumidores urbanos. El cambio puede deberse a:

- Un mayor número de consumidores urbanos producto del crecimiento demográfico natural, la inmigración o el desplazamiento;
- Una mayor demanda de ciertos productos (carnes, frutas y hortalizas) debido a mayores ingresos;
- Una mayor demanda de alimentos listos y preparados porque hay menos tiempo para cocinar.

Las necesidades urbanas de alimentos, demanda y consumo son conceptos basados no solamente en el total consumido, sino también en la tipología de las unidades de consumo (individual y familiar). Un modelo urbano de consumo considera las características de una unidad promedio. El modelo debe ser explicado y diferenciado por criterios económicos y sociales. El análisis ayuda a determinar el porqué una unidad compra un determinado alimento, la cantidad, la calidad, el nivel de procesamiento y dónde lo adquiere.



Foto: José Valentín Hurtado

El crecimiento anual promedio de la población en Soacha fue del 2,54 por ciento para el período 2005 - 2009, más del doble del promedio nacional.

Se estima que la población localizada en los barrios ilegales es del orden de 160 mil habitantes, que corresponden al 37,5 por ciento del total de la población (Hurtado, 2009).

Es una ciudad en la que el abastecimiento de alimentos presenta grandes deficiencias, a pesar de su situación geográfica, que la ubica cerca de importantes regiones productoras de alimentos, y es un punto estratégico de ingreso de los alimentos que llegan a Bogotá. A pesar de esto, en la ciudad los alimentos tienen altos precios porque no se cuenta con infraestructuras adecuadas para la distribución y es frecuente que los productos que se comercializan hayan pasado por allí hacia Bogotá y regresen, con el consecuente sobre costo por transporte y pérdida de calidad y, por ende, altos precios finales al consumidor.

### *Marco legal y normativo*

Con el fin de lograr la eficiencia del SADA, los actores deben acatar las leyes y los reglamentos formales que rigen la propiedad, las contrataciones, la conducta de los actores, el régimen de impuestos, la gestión financiera, etc.

Las leyes y normas a menudo no son acatadas por los actores debido a que son inadecuadas o no existe un control eficiente por parte del Estado. En algunos casos, las regulaciones pueden ser tan complejas y contradictorias que las mismas autoridades locales tienen dificultades para comprenderlas e implementarlas. Las leyes y normas inapropiadas pueden distorsionar y reducir la eficiencia del SADA, elevar los costos comerciales y demorar el desarrollo de un sector privado competitivo (Cullinan, 1999 citado en Aragrande, M. y Argenti, O. 2001).

### *Marco institucional*

El marco institucional define las intervenciones políticas y las normas oficiales que afectan a los SADA y cómo deben ser implementadas. Identifica las responsabilidades administrativas pertinentes a varios aspectos del SADA y los niveles de competencia territorial, así como la ejecución de las intervenciones políticas y la vigencia de las normas oficiales. Cubre la descentralización, el papel de las alcaldías y autoridades locales y las

organizaciones del sector privado, por ejemplo, Cámaras de Comercio, asociaciones y gremios, etc. (Cuadro 2).

### *Infraestructura, equipamiento y servicios públicos*

Es necesario analizar la disponibilidad de infraestructura, equipamiento y servicios, tales como vías, transporte, comunicaciones, seguridad, electricidad, agua, etc., desarrollados para toda la sociedad y que son utilizados por los actores de los SADA. Su análisis comprende la evaluación de los planes de desarrollo actuales y futuros, las responsabilidades institucionales y los procesos para la toma de decisiones en las inversiones públicas.

### *Características de las áreas urbanas, periurbana y rural*

Dado que el abastecimiento urbano está estrechamente ligado a las características agronómicas, espaciales y urbanísticas de las áreas rural, periurbana y urbana, su análisis determina dónde se producen los alimentos, dependiendo de su distancia de los centros de consumo, la disponibilidad de nuevas zonas para la producción, la ubicación de la infraestructura de abastecimiento y distribución dentro de esas áreas, etc.

## **Cuadro 2. Papel de las organizaciones de la sociedad civil en el mejoramiento de los SADA**

Facilitar la capacitación de sus miembros por parte de las alcaldías y las autoridades locales.
Explicar las normas y reglamentaciones a sus miembros.
Promover el respeto de sus miembros a las normas establecidas y a los estándares de calidad.
Difundir información de mercado entre sus miembros.
Colaborar en el diseño y la ejecución de iniciativas locales de desarrollo.
Filtrar las necesidades de los miembros individuales y dar a conocer los puntos de vista del grupo.
Asesorar a las alcaldías y a las autoridades locales sobre temas específicos en materia de SADA.
Apoyar a sus miembros para que dirijan y administren mejor sus negocios.
Identificar problemas y soluciones comunes.
Negociar precios más bajos y mejores condiciones para la compra de insumos y servicios.
Negociar mejores precios para los productos propios y reducir los costos de comercialización.
Intercambiar asistencia técnica entre miembros y asociaciones.

Fuente: Aragrande, M. y Argenti, O. 2001.

### *Cómo tratar los factores externos*

El análisis de los factores externos debe limitarse a aquellos que pueden influenciar a los SADA según:

- la perspectiva de tiempo: corto, mediano y largo plazos;

- el subsistema del SADA en consideración;
- las instituciones específicas que están siendo consideradas;
- el nivel geográfico de interés: ya sea urbano, periurbano y rural (alternativamente: regional, metropolitano, urbano, municipal y local);
- sus vínculos funcionales y su impacto en los SADA.

Por ejemplo, la construcción de una vía perimetral tendrá importantes efectos en los mercados existentes o en la ubicación de futuros mercados; o los efectos que la política agrícola puede tener sobre la producción y ésta sobre los precios al consumidor.

### **Factores internos**

Los factores internos impulsan los SADA desde adentro. Afectan a los SADA, pero no influyen directamente en los factores externos. Los factores internos más importantes son:

#### *Consumo de los habitantes urbanos y preferencias de compra*

Los patrones de compra de los hogares urbanos están determinados por numerosos factores, tales como ingreso, hábitos y precios; los consumidores adquieren sus alimentos a diferentes agentes y a través de diferentes canales como mercados minoristas públicos, tiendas, vendedores ambulantes, supermercados y restaurantes. Su preferencia está determinada por precio, conveniencia, servicios de crédito, limpieza, costo de acceso a mercados minoristas alternativos, etc.



Pabellón central y pabellón de perecederos de la plaza de mercado de Manizales

Fuente: Juan Carlos Gómez Montoya<sup>10</sup>

Actualmente Manizales importa de otras regiones del país el 75 por ciento de los alimentos que demanda la ciudad, mientras que la oferta del área rural del municipio se ve limitada por restricciones en la disponibilidad de suelos para la agricultura, las parcelas cada vez más pequeñas con que cuentan los agricultores, la migración rural-urbana, el desinterés de los productores por continuar en la agricultura por falta de oportunidades de mercado y la fuerte presencia de oligopsonio en la Galería, mercado principal de la ciudad. Esta situación se refleja en altos precios de los alimentos motivando aún más a los consumidores a adquirir sus alimentos a los vendedores informales que se ubican en los alrededores de la plaza de mercado.

<sup>10</sup> Gómez Montoya, Juan C. 2009. *Recuperación Integral centro Galerías plaza de mercado Manizales*. Empresa de Renovación Urbana. Manizales.

### *Los actores y sus estrategias*

Todos los agentes que participan en las actividades y servicios de abastecimiento y distribución de alimentos tienen objetivos particulares que tratan de lograr a través de varios medios y estrategias. La caracterización de los actores en términos económicos, legales y sociales ayuda a comprender las operaciones económicas y los patrones de comportamiento de los mismos.

Tales tipos de comportamiento están influenciados por factores económicos, sociales, individuales o de grupo y determinan las condiciones económicas del comercio. De otra parte, y dado que las instituciones públicas y privadas y las agencias involucradas en los SADA también son actores participantes, se deben examinar sus políticas para conocer las estrategias públicas o de grupo.

Los planes para desarrollar servicios de mercado fuera de los centros urbanos con frecuencia resultan en la subutilización de los mercados. Esto puede suceder porque:

- las rentas que se cobran en los nuevos mercados son muy altas para los pequeños comerciantes;
- el diseño del mercado es inadecuado;
- los minoristas no están en capacidad de cubrir los costos adicionales del transporte;
- los comerciantes temen perder a sus clientes.

### *Flujos de los productos alimenticios*

A medida que aumenta y se diferencia la demanda, deben llegar más alimentos (cantidades y variedades) a los consumidores urbanos. Esto requiere cambios en las condiciones de abastecimiento, en la infraestructura de mercado y distribución, en el equipamiento y los servicios y en todas las demás actividades a través de las cuales se satisfacen las necesidades urbanas de alimentos; por tanto, es esencial entender esos flujos y sus dinámicas a fin de comprender y analizar los SADA.

### *Infraestructura, equipamiento y servicios*

Como soporte a la operación del SADA, los agentes del abastecimiento y la distribución de alimentos necesitan mercados de acopio, servicios de almacenamiento y transporte, etc., cuya organización interna y su dinamismo deben ser entendidos.



Los sistemas eléctricos de los mercados a menudo provocan incendios.

Fuente: Recuperación Integral Centro Galerías Plaza de Mercado Manizales. Alcaldía de Manizales. Citado por Vélez, A. 2010



Las autoridades de los mercados usualmente garantizan la limpieza del interior de los mismos, pero a los alrededores no se garantiza dicha higiene.

Fuente: *Recuperación integral centro Galerías plaza de mercado Manizales*. Alcaldía de Manizales. Citado por Vélez, A. 2010.

### *Reglamentos*

Varios reglamentos formales e informales están directamente relacionados con las actividades de abastecimiento y distribución de alimentos. Como ocurre con las leyes y normas, los reglamentos pueden no ser acatados porque no se conocen, porque son inadecuados o porque no se ejerce el control suficiente sobre su aplicación; también los reglamentos inapropiados pueden contribuir a reducir la eficiencia de los SADA. La organización del SADA puede requerir cambios en las normas que lo rigen.

## **2.5 Criterios delimitantes**

Debido a que son numerosos los factores que afectan la seguridad alimentaria urbana, es necesario delimitar las áreas de estudio a aquellas directamente relevantes, para comprender las relaciones entre urbanización, seguridad alimentaria y eficiencia y dinamismo de los SADA.

Algunos criterios generales son:

- tomar la perspectiva de la ciudad, antes que la del país como un todo;
- tomar como referencia temas que están bajo el control de las autoridades locales<sup>11</sup>;
- enfocar grupos homogéneos antes que unidades individuales; por ejemplo, los “hogares urbanos pobres” en lugar de “hogares individuales”, “frutas” en lugar de “manzanas”;
- discutir estrategias de desarrollo en lugar de detallados temas tecnológicos. Por ejemplo, “cómo incrementar la producción de alimentos en un X porcentaje en los próximos diez años” en lugar de “cómo cultivar hortalizas”, “cómo desarrollar pequeñas empresas procesadoras de alimentos” en lugar de “cómo obtener mermelada”.

Todos los factores que explican la dinámica del consumo ayudan a comprender los SADA; sin embargo, surge la pregunta de cómo el actual modelo alimentario urbano satisface los requerimientos nutricionales de la población (Gráficos 1 y 2) y si la brecha entre la cobertura esperada y la actual se debe a las operaciones del SADA existente o a la preferencia del consumidor, dada la disponibilidad de alimentos. Esto se centra en la diferencia entre disponibilidad de alimentos y el acceso a ellos y en los factores que explican el comportamiento del consumidor, como, por ejemplo, el poder adquisitivo o el costo de acceder a los alimentos. Esta distinción permite:

- comparar la eficiencia de los SADA para satisfacer las necesidades de alimentos, detectando el patrón de compra de los grupos sociales urbanos, particularmente el de los vulnerables;

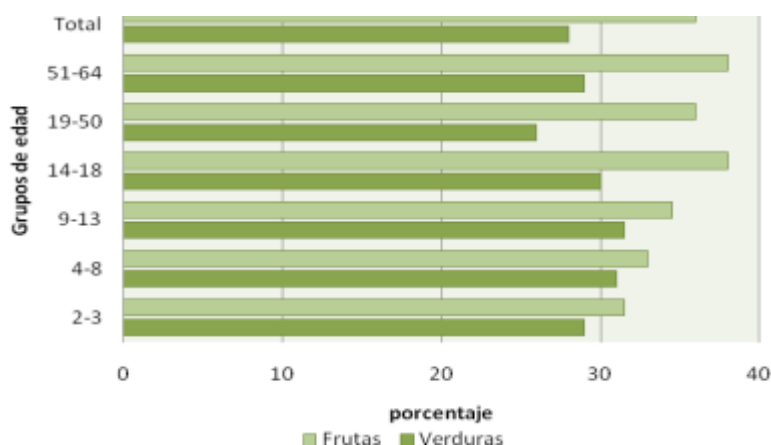
---

<sup>11</sup> Algunos temas que no están bajo la directa influencia de las autoridades locales son: aspectos geopolíticos del comercio internacional de alimentos (granos); costos del transporte internacional de los alimentos; situaciones de emergencia y programas de ayuda alimentaria.

- identificar el grado de importancia de dos áreas distintas, la distribución de alimentos y la nutrición;
- definir cómo se debería realizar el estudio del SADA.

Un análisis detallado de las consideraciones nutricionales o del acceso y la distribución de los alimentos dentro de las familias es más importante para la seguridad alimentaria que para el análisis de los SADA.

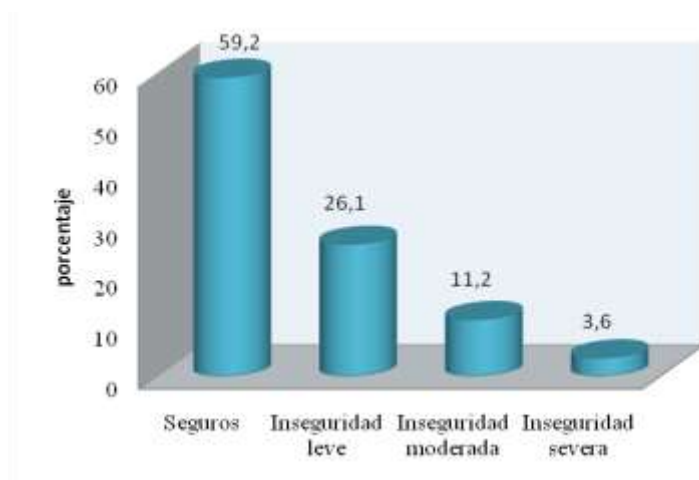
**Gráfico 1. Personas que no consumen frutas ni verduras en Colombia**



La dieta de la población colombiana es desbalanceada, con un consumo excesivo de carbohidratos con respecto al valor calórico total.

Fuente: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Encuesta nacional de la situación nutricional en Colombia – ENSIN 2005.

**Gráfico 2. Seguridad alimentaria en el hogar en Colombia**



Los hallazgos de la ENSIN 2005 ratifican la necesidad de mejorar la disponibilidad de alimentos, el acceso a ellos y las condiciones de salud de las personas, de tal manera que se garantice el derecho a la alimentación a toda la población en condiciones de equidad.

Fuente: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Encuesta nacional de la situación nutricional en Colombia (ENSIN) 2005.



## 2.6 Eficiencia y dinamismo de los sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos en las ciudades

### Eficiencia del SADA

La eficiencia de un sistema es su habilidad para producir los resultados esperados en relación con los recursos utilizados; se basa principalmente en un enfoque económico y se refiere ante todo al mercado. La eficiencia del SADA es:

- cualitativa y cuantitativa: la capacidad de abastecer a una ciudad con la cantidad, la variedad y la calidad de los alimentos requeridos por los consumidores urbanos;
- económica: la capacidad de proveer los alimentos necesarios a los costos más bajos que sea posible, (Cuadro 3). Para mayor detalle sobre márgenes y su análisis, ver anexo 1;
- la estabilidad de la oferta: la capacidad de asegurar el abastecimiento estable de alimentos en el tiempo.

### **Cuadro 3. Costos de abastecimiento y distribución de alimentos**

Precio en la finca
Preparación del producto (limpieza, selección y clasificación)
Costos de embalaje
Costos de manipulación
Costos de transporte
Pérdidas del producto
Costos del capital
Derechos, comisiones y pagos no oficiales

Fuente: Aragrande, M. y Argenti, O. 2001.

El análisis de eficiencia demuestra cómo y en qué grado los SADA cumplen las condiciones anteriores. Este análisis usualmente se enfoca en factores que pueden cambiar. Esta habilidad para cambiar está implícita en los factores internos, pero también entre los factores externos pueden ocurrir modificaciones. El análisis de eficiencia debe realizarse a diferentes niveles porque:

- Las ciudades no son entidades homogéneas, al menos en términos espaciales y sociales. La habilidad de los SADA para aliviar la inseguridad alimentaria urbana debe ser analizada en términos de grupos sociales o áreas urbanas vulnerables (económica o nutricionalmente). Por eso deben examinarse los factores urbanístico, social, económico, legal y nutricional.
- Se requiere comprender el mecanismo de formación de precios; se necesita entender las condiciones en las cuales se comercializan los productos y los servicios, además de los factores y situaciones que influyen las actividades de abastecimiento y distribución de alimentos.

### Dinamismo del SADA

El dinamismo de un sistema es su habilidad para adaptarse a condiciones cambiantes. Esto es importante ya que los problemas de la seguridad alimentaria son el resultado de variaciones en los factores, tanto internos como externos, ante los cuales los actores desarrollan distintas conductas de adaptación. Los temas importantes son:

- la diferenciación de las áreas de abastecimiento en relación con la demanda urbana de alimentos;
- los cambios de estrategias de los actores en relación con los cambios en los factores externos;
- la adaptación de estructuras, infraestructura, equipamiento y servicios según el crecimiento de la ciudad y el aumento de la demanda urbana de alimentos;
- la adaptación de los modelos de consumo y de los patrones de compra de los consumidores urbanos a los cambios en el poder adquisitivo urbano y los estándares de vida;
- las estrategias adoptadas por los actores para ajustarse a los cambios.

#### *Relaciones entre eficiencia y dinamismo*

Eficiencia y dinamismo son conceptos diferentes; es posible tener adaptabilidad sin ser eficiente. Por ejemplo, las actividades comerciales informales y espontáneas demuestran capacidad para ajustarse inmediatamente a un entorno cambiante. Sin embargo, la mala infraestructura de mercados y de transporte puede ocasionar la pérdida de eficiencia, causando pérdidas del producto y una innecesaria elevación de los costos operacionales, así como riesgos para la salud debido a las malas condiciones higiénicas (Cuadro 4).

**Cuadro 4. Pérdidas diarias de alimentos transados en mercados mayoristas de Colombia**

Mercado	Frutas		Verduras y hortalizas		Plátanos y tubérculos		Total residuos orgánicos
	%	ton	%	ton	%	ton	%
Corabastos	3	2,5	8,5	71,4	5	4,2	78,1
CMA	21	18	366	33,1	9	8,1	59,5
Centroabastos	30	n.d.	25	n.d.	40	n.d.	n.d.
Granabastos	15	n.d.	15	n.d.	20	n.d.	n.d.
Cavasa	-	5	-	10	-	-	15,0
Galería	17	0,6	45,2	1,6	27,7	0,98	3,2
Mercabastos	1	0,1	1	0,1	1	0,1	0,3
Total		26		116		13	156

n.d.: no disponible.

CMA: Central Mayorista de Antioquia.

Fuente: Encuesta a gerentes de mercados mayoristas, octubre de 2009.

### *Consideraciones económicas y sociales*

La organización de un SADA puede reducir los costos de comercialización y mejorar el acceso a los alimentos mediante precios más bajos para el consumidor, pero ocasiona pérdida de empleos. Este conflicto no puede ser resuelto por el analista, quien necesita considerar las prioridades de desarrollo fijadas por el Estado. El analista puede indicar los costos sociales y económicos involucrados en el logro de los objetivos de desarrollo general.

## **3 Enfoques para el análisis del SADA**

El análisis del SADA requiere una aproximación desde distintas perspectivas que permita tener una visión de conjunto de la realidad en que se desarrolla y actúa. Es, por tanto, necesario su análisis desde una perspectiva multidisciplinaria que permita comprender la integralidad del proceso y la interacción entre distintos componentes que se influyen mutuamente, (Figura 2).

**Figura 2. Enfoques multidisciplinarios del SADA**



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

### **3.1 El enfoque interdisciplinario**

Los SADA deben analizarse utilizando diferentes disciplinas. Cada punto de vista forma parte de una perspectiva más amplia, que no resulta de la simple suma de las

diferentes disciplinas (Aragrande, 1997 citado en Argrande y Argenti, 2001). De hecho, cada disciplina debe estar vinculada con las otras para que brinde un marco de interpretación coherente y global.

Esta tarea no puede ser realizada eficientemente sin el apoyo de un equipo en el que estén muy bien coordinadas las destrezas seleccionadas. El equipo de trabajo debe garantizar que el estudio progrese de multidisciplinario a interdisciplinario, lo que implica un trabajo simultáneo y de conjunto.

El enfoque interdisciplinario se refleja también en el diseño de las políticas, las estrategias y los programas de abastecimiento y distribución de alimentos. En efecto, no puede realizarse ninguna acción para mejorar uno o más elementos sin tener en cuenta su posición en el sistema y la complejidad de las relaciones que lo rodean.

Las características y los problemas a analizar determinan los conocimientos requeridos.

### **3.2 Enfoques científicos**

El papel de cada uno de los enfoques científicos depende del estudio de caso y de la relación con las demás disciplinas (Cuadro 5). Es tarea de los investigadores individuales detallar la metodología de sus especialidades. Debe evaluarse la conveniencia de cada enfoque, atendiendo a:

- la importancia económica del análisis de un SADA, que involucra la evaluación de su eficiencia y dinamismo. Los otros enfoques disciplinarios ayudan a analizar este aspecto;
- los enfoques demográfico o nutricional son útiles para describir situaciones obvias que no requieren explicación adicional;
- el orden de prioridades se refleja en la selección de cada miembro del equipo. Esto no significa que el equipo tendrá que estar compuesto por tantos expertos como disciplinas estén involucradas en el análisis. Los miembros del equipo por lo general estarán capacitados en más de una especialización (anexo 2, Perfil del equipo técnico).

#### **El enfoque histórico**

Este enfoque explica la situación actual de los SADA como resultado de un proceso evolutivo que tiene raíces en el pasado. El enfoque interdisciplinario permite comprender cómo las ciudades han resuelto su problema alimentario en el tiempo y reconocer:

- los elementos o factores que han dado forma y han estructurado los SADA en las ciudades en el pasado;
- el impacto de los legados del pasado en la organización y en la operación de los actuales SADA;

- la capacidad de adaptación y el dinamismo de los SADA en relación con factores cambiantes; por ejemplo, el cierre de las vías de comunicación por causa del invierno.

El propósito no es reproducir estudios históricos, sino extraer los elementos esenciales para comprender la situación actual. Este enfoque puede facilitar la búsqueda de escenarios futuros y decidir qué debe hacerse. Las historias de la ciudad y de la región deben separarse en segmentos que correspondan a períodos de desarrollo o crisis, que provoquen significativos cambios en los SADA. Esto debe verse desde los puntos de vista institucional, político, social, económico y alimentario. Para cada uno de esos períodos se reconocerá e identificará la influencia del pasado en el presente en relación con situaciones estructuradas o a situaciones actuales encontradas. El equipo examinará las características y los factores históricos que determinan el problema alimentario, los pasos para encontrar una posible solución y los cambios estructurales en términos de urbanización.

### **El enfoque demográfico**

El crecimiento de la población en las ciudades es uno de los factores más importantes que están presentes en el problema alimentario urbano. Se espera que el enfoque demográfico demuestre:

- la dinámica y la tipología de la población urbana;
- la dinámica y la tipología de los flujos migratorios (por ejemplo, rural-urbano; urbano-rural; inmigración y migración);
- la dinámica de los hogares urbanos (el número y el tamaño de los hogares, grupos y unidades de consumo);
- la estratificación y la distribución de la población urbana en términos de variables demográficas, económicas, sociales y geográficas.

Empleando variables demográficas se pueden realizar varios análisis en las diferentes disciplinas<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> El consumo promedio por habitante utiliza un factor económico (ventas de alimentos) y un factor demográfico (población). Este indicador puede manejarse de diferentes maneras, para dar lugar a varios análisis interesantes en otras disciplinas que se pueden usar en el estudio de caso. La caracterización del problema y su relación con un específico contexto alimentario podría ser mejorada si la población estuviera estructurada en términos de otras variables, tales como económica (ingreso, situación profesional) o demográfica (edad, sexo), urbanística (reubicando los datos de población en el contexto espacial urbano) y social (grupo étnico, costumbres culturales).

**Cuadro 5. Relaciones Interdisciplinarias: una síntesis**

Enfoques (X <sub>i</sub> )	Demográfico	Económico	Sociológico	Geográfico	Planificación urbana	Logístico	Legal	Nutricional
Planificación urbana		Determinación espacial urbana de las funciones económicas, costos de producción, transporte y distribución	Factores urbanísticos que determinan los patrones sociales y la segregación social urbana	Vínculos urbano-rurales; flujos de bienes y servicios en las áreas urbanas	(f)	Funciones, relaciones y factores urbanísticos que determinan las EeI urbanas		
Logístico		Descripción de las estructuras e infraestructuras del canal de comercialización				(g)		Factores estructurales y de infraestructura que determinan la calidad del producto
Legal		Limitaciones legales a las actividades económicas y estrategias	Limitaciones legales para la adopción de patrones de comportamiento urbano y estrategias de los actores		Limitaciones legales para la gestión económica del espacio urbano	Normas que rigen la operación de las EeI	(h)	Normas sobre calidad de los alimentos
Nutricional								(i)
Demográfico	(b)	Dinámica de las unidades de consumo; estratificación de la población; necesidades de alimentos	Estratificación social de la población	Análisis de los flujos migratorios	Tendencias de crecimiento de la población			Descripción de los grupos vulnerables
Económico		(c)	Distribución social de los recursos y de las funciones económicas	Funciones económicas de las áreas en los canales de comercialización	Funciones económicas y conflictos en la asignación del espacio urbano	Funciones y organización económica de las EeI; estrategias de gestión económica de las EeI; determinación del costo de las estrategias de gestión de las EeI	Efectos del marco normativo sobre la asignación de los recursos y costos; razones económicas de las actividades informales	Factores económicos que determinan los modelos de consumo
Sociológico		Diferenciación y determinantes socioculturales de los modelos alimentarios, patrones de compra y estrategias de los actores	(d)	Caracterización social de los actores	Patrones de comportamiento social-urbano, segregación social-urbana; estrategias sociales de adaptación al ambiente urbano	Estrategias sociales para la gestión de las EeI	Estrategias de adaptación social respecto al marco legal y normativo	Factores socio-culturales que determinan los modelos de consumo; caracterización social de los grupos vulnerables

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO

Enfoques (X <sub>i</sub> )	Demográfico	Económico	Sociológico	Geográfico	Planificación urbana	Logístico	Legal	Nutricional
Geográfico	Caracterización espacial de los flujos migratorios	Determinación de niveles analíticos; caracterización espacial y dinámica de la producción; flujos de bienes y productos; determinación espacial de la producción, transporte y costos de comercialización		(e)	Relaciones urbano-rurales	Caracterización espacial de las EeI		

**Clave:** (...) Aspectos afectados por relaciones disciplinarias; □ No existen relaciones marcadas; ■ Disciplina.

Fuente: Aragrande, M. y Argenti, O., 2001.

### **El enfoque económico**

Las actividades que permiten que los SADA operen y justifiquen su propósito están fuertemente motivadas por razones económicas. El objetivo final del enfoque económico es analizar la eficiencia del SADA, que principalmente concierne a la operación de los canales de comercialización y a los mercados. Otros aspectos están sujetos a una interpretación económica, pero no están motivados por la necesidad de eficiencia, como ocurre con la demanda de alimentos.

En resumen, un enfoque económico en los SADA se refiere a:

- demanda, consumo y patrones de compra de los alimentos;
- condición económica del mercado, por ejemplo; oligopolios, monopolios, oligopsonios y prácticas de exclusión;
- canales de comercialización, papel y tipología de los mercados, los actores y sus funciones y flujos de bienes y servicios;
- precios, formación de precios, costos de comercialización y márgenes;
- generación y distribución de ingresos, poder adquisitivo y creación de empleo;
- efectos del marco macroeconómico y de las políticas sectoriales.

El enfoque económico es un eje para el análisis del SADA. Sin embargo, para comprender cómo operan los SADA y analizar su eficiencia y dinamismo, se debe tener un conocimiento de factores que no son estrictamente económicos. Por eso es esencial que los enfoques sociológico, geográfico, urbanístico, logístico, nutricional y legal estén interrelacionados.

### **El enfoque sociológico**

Los patrones de comportamiento de los actores del SADA se basan en principios que no están regidos por la simple lógica económica. En el desarrollo de sus actividades económicas y en la búsqueda de sus objetivos económicos, los actores comparecen ante una estructura social y actúan de acuerdo con una situación social y una herencia cultural determinadas.

En los SADA, el enfoque sociológico permite establecer un enlace entre los patrones de comportamiento sociales y económicos de los actores e identificar aquellos que no están de acuerdo con la lógica económica, pero que tienen impacto en el desarrollo de la actividad comercial.

El enfoque sociológico trata:

- la descripción sociológica de todos los actores, individuos y grupos;
- las prácticas sociales de los actores y las normas sociales que pueden influenciar las actividades relacionadas con los SADA, en especial:
- el consumo (modelos de consumo y patrones de compra);
- todo el comercio de bienes y servicios;



- las relaciones con las instituciones y el sistema legal;
- la capacidad de determinado grupo social de adaptarse a los cambios.

Además de sus vínculos con el enfoque económico, el enfoque sociológico está relacionado con:

- el enfoque legal, para comprender las estrategias de ajuste a las limitaciones impuestas por las leyes y reglamentaciones (Ferro, 1998, citado en Aragrande y Argenti, 2001);
- el enfoque nutricional, para comprender los factores culturales que determinan los modelos alimentarios;
- el enfoque urbanístico, para comprender los patrones de comportamiento alimentario y comercial relacionados con el crecimiento espacial de las ciudades y los estándares de vida urbanos.

### **El enfoque geográfico**

Como el enfoque urbanístico, el enfoque geográfico permite describir el espacio en relación con la producción, el mercadeo y el transporte, así como con las estructuras e infraestructura que corresponden a esas operaciones. El enfoque geográfico ayuda a definir los niveles de análisis adecuados (nacional, regional, metropolitano, urbano, local-periurbano, rural y municipal) cuando se examinan los SADA en las ciudades.

El enfoque geográfico es útil cuando se analiza:

- la descripción y la definición de las conurbaciones (zonas colindantes a las urbanas en las que se inician procesos de urbanización), en relación con los espacios intraurbano, urbano, periurbano y rural;
- la ubicación de la producción, los tipos de producción y la producción potencial;
- las dinámicas de las áreas de abastecimiento en las ciudades en relación con la cambiante demanda urbana de alimentos;
- la ubicación y la caracterización de los flujos de bienes y servicios;
- las relaciones espaciales entre mercados e infraestructura involucrados en el comercio alimentario.

El enfoque geográfico está vinculado con:

- el enfoque económico, para asuntos relacionados con producción, canales de comercialización y costos;
- el enfoque urbanístico, para el análisis del espacio urbano y los vínculos y conflictos urbano-rurales por el uso del espacio urbano;
- el enfoque logístico, para el análisis de la infraestructura y su organización espacial.

### **El enfoque de planificación urbana**

El espacio urbano está en el centro de los temas de abastecimiento y distribución de alimentos. A diferencia del ambiente rural, el espacio urbano está influido por relaciones más fuertes y muy entrelazadas y por fuerzas dinámicas que tienen un notorio efecto sobre la estructura urbana y su funcionalidad, especialmente para satisfacer la demanda de alimentos.

El enfoque de planificación urbana se refiere a las formas y los medios de organización del espacio urbano. Ayuda a comprender cómo las alcaldías y las autoridades locales pueden desempeñar su papel en torno a la seguridad alimentaria, mediante la planificación y la gestión del espacio urbano y sus funciones.

El enfoque urbano analiza:

- el contexto urbano y los métodos de coordinación del espacio cubierto por las operaciones del SADA, tales como producción, procesamiento, comercio (mercados y sitios de comercialización, bodegas, almacenamiento y servicios) y transporte (carreteras, servicios de transporte y tráfico);
- los métodos de asignación del espacio urbano con respecto a la operación del SADA, métodos de resolución de conflictos por el uso del espacio urbano en función del SADA;
- la relación entre crecimiento de la población y espacio urbano y, por otro lado, las dinámicas de las infraestructuras y las estructuras económica, social, política y administrativa.

Este enfoque está relacionado con otros enfoques:

- logístico: la organización de las estructuras e infraestructura del SADA en el ámbito urbano;
- legal: leyes y regulaciones que rigen la organización de las ciudades para todos los aspectos de la operación del SADA en un contexto urbano;
- geográfico: las relaciones de la ciudad con el ambiente regional; por ejemplo, relaciones urbano-rurales, relaciones con municipios aledaños, uso regional de la tierra y planificación;
- sociológico: relaciones entre segmentación social (por estratos) y espacial urbana;
- económico: cambios en los patrones de consumo de alimentos y de compra, costos de abastecimiento y distribución de alimentos y capacidad del sistema para satisfacer las necesidades de la ciudad.

### **El enfoque logístico**

El fracaso de las estructuras e infraestructura (EeI) para desarrollarse al mismo ritmo que el crecimiento de la población y la demanda de alimentos es un problema que se

refleja directamente en la eficiencia y el dinamismo de los SADA en relación con precios, calidad del producto y regularidad de la oferta.

Los problemas de las estructuras o infraestructuras no se limitan a aspectos físicos o tecnológicos; también afectan los servicios y su organización. El análisis de la logística implícita en el SADA, actual y futuro, debe permitir evaluar el grado de articulación existente o deseable entre los distintos eslabones que permiten que los alimentos se produzcan y lleguen a las ciudades en condiciones que faciliten el acceso a los mismos por parte de toda la población urbana.

Un análisis de la logística de abastecimiento y distribución de alimentos comprende la revisión de todos los eslabones de la cadena, desde que los alimentos se encuentran listos para ser despachados desde la finca o desde la puerta de la fábrica hasta que llegan al consumidor final en las condiciones de cantidad, calidad, oportunidad y precio que éste exige. En el caso de los alimentos, los costos de la cadena logística suelen ser mucho mayores que los del producto, por lo que el conocimiento detallado de los mismos permitirá establecer cuáles son los puntos críticos que deben mejorarse para asegurar un precio más bajo de los alimentos. Para estos análisis puede ser conveniente utilizar los *Internacional Commercial Terms (Incoterms*, su sigla en inglés), ya que permiten determinar el precio de los alimentos en cada punto de la cadena<sup>13</sup>. El uso de los *Incoterms* es útil para analizar la logística dentro de un país y es imprescindible para el análisis de la de los alimentos importados.

Esta cadena logística requiere la intervención articulada y secuencial de numerosos actores y el soporte de infraestructuras. Por ello, el análisis logístico debe incluir la revisión de los distintos eslabones asociados a ella y la de las infraestructuras que le dan soporte.

El análisis de la cadena logística debe permitir, al menos, conocer:

- las normas de sanidad e inocuidad de los alimentos exigidas por el mercado;
- el costo del producto en la puerta de la finca o de la fábrica;
- el empaque y el embalaje adecuados al tipo de alimento, dependiendo de sus necesidades de conservación, del número de cargues y descargues que deba soportar hasta su destino final, del tipo de transporte y del estado de las vías;
- los costos de todas las operaciones de cargue y descargue de los alimentos desde su sitio de despacho inicial hasta su descargue final;
- las comisiones y costos de intermediación (comerciales, de consolidación de carga, de aduanas, etc.);

---

<sup>13</sup> *Internacional Commercial Terms*, términos de comercio internacional, son un conjunto de reglas internacionales, regidos por la Cámara de Comercio Internacional, que determinan el alcance de las cláusulas comerciales incluidas en el contrato de compraventa internacional. Los *Incoterms* también se denominan cláusulas de precio, pues cada término permite determinar los elementos que lo componen. La selección del *Incoterm* influye sobre el costo del contrato.

- los tributos que deben pagar los comerciantes y compradores de alimentos (aduaneros, impuestos al valor agregado, etc.);
- los costos financieros asociados a la logística;
- las condiciones para la recepción de los alimentos en cada uno de los canales.

Este análisis debe completarse con una evaluación de la disponibilidad y la calidad de los servicios asociados a la cadena.

El aspecto logístico es una cuestión técnica muy específica en el análisis del SADA, pero debe modificarse dependiendo del enfoque que se utilice. Se refiere a las siguientes disciplinas y puede, incluso, invalidar a otras:

- económica: las relaciones entre estructuras e infraestructuras y los canales de comercialización, la noción de los costos de estructuras e infraestructura y su rol en los canales de comercialización;
- sociológica: los métodos de gestión y la dinámica social que rodea a las estructuras e infraestructuras.

### **El enfoque legal**

Este enfoque analiza el marco legal que define las normas oficiales que deben cumplir los actores. Las normas que resultan de los hábitos locales y de la herencia cultural son cubiertas por el enfoque sociológico. La relación dialéctica entre esos campos contribuye, igual que otros factores como el económico y el sociológico, a generar importantes fenómenos de SADA que determinan los patrones de comportamiento de los actores y las estrategias que ellos emplean para adaptarse al ambiente (Ferro, 1998 citado en Aragrande y Argenti, 2001), por ejemplo la presencia del sector informal alimentario.

Se espera que el enfoque legal reconozca todas las normas que rigen los SADA a todo nivel, su habilidad para estructurar las actividades del SADA y su eficacia para satisfacer los objetivos de seguridad alimentaria urbana (Cullinan, 1997 y 1999, citado en Aragrande y Argenti, 2001).

Un análisis legal debe:

- reconocer las situaciones legales resultantes de las políticas general y sectorial y de los cambios en las políticas institucionales;
- describir el cuerpo legal que rige los SADA, que cubre varios dominios sectoriales, algunos de especial interés; por ejemplo, normas aplicables al comercio, normas tributarias y normas urbanísticas;
- Establecer si los actores cumplen las normas y cuán efectivas son éstas en relación con la operación del SADA;
- analizar los efectos del marco legal en el ámbito social y económico; por ejemplo, patrones y estrategias de comportamiento de los actores y costos indirectos;

- evaluar la coherencia y la eficiencia del marco legal en relación con la seguridad alimentaria urbana.

Existen vínculos obvios entre el enfoque legal y otros enfoques:

- económico: las limitaciones legales para las actividades comerciales, los costos ocasionados por la legislación; por ejemplo, los impuestos y las tasas y el acceso a la actividad económica, además del crecimiento de las actividades comerciales informales;
- sociológico: la normativa social de los conflictos entre herencia cultural y el marco legal;
- urbanístico: planificación y todas las normas que rigen los SADA como una actividad económica que opera en el espacio urbano;
- logístico: las normas que rigen la operación y la organización de las estructuras e infraestructuras.

### **El enfoque nutricional**

Satisfacer las necesidades alimentarias urbanas con base en los hábitos de consumo es una manera razonablemente efectiva de cubrir los requerimientos nutricionales. La función del enfoque nutricional es describir los grupos de la población permanentemente vulnerables, debido también al mal funcionamiento de los SADA en las ciudades. No es cuestión de averiguar si los patrones de consumo son aceptables o de promover la adopción de determinados modelos de consumo alimentario. Más bien se debe identificar si:

- los SADA facilitan la disponibilidad a aquellos alimentos capaces de satisfacer la demanda alimentaria urbana y su acceso a ellos;
- los niveles individuales de consumo son los adecuados para cubrir los requerimientos nutricionales básicos;
- las actividades comerciales son fuente de problemas sobre calidad e higiene de los productos comercializados. Por ejemplo, problemas relacionados con procesamiento y embalaje, servicios de almacenamiento y transporte.

El enfoque nutricional se centra en:

- la caracterización y el desarrollo de los modelos y niveles de consumo con base en factores determinantes; por ejemplo, económicos, culturales y estacionales;
- la caracterización y la diferenciación de los modelos de consumo según variables demográficas, socioeconómicas y urbanísticas;
- la identificación de los grupos vulnerables.

Vínculos metodológicos y complementariedades científicas caracterizan el enfoque nutricional en relación con otros enfoques, tales como:

- económico y sociológico: en relación con el desarrollo de los modelos alimentarios;
- demográfico: respecto a la descripción de los grupos vulnerables;
- urbanístico: con respecto a la descripción espacial de vulnerabilidad;
- legal: asociado con la definición y la eficacia de las normas de higiene y de calidad de los alimentos.

## **4 Subsistemas del SADA**

### **4.1 Subsistema de abastecimiento**

El abastecimiento está constituido por el volumen total de alimentos que ingresan a las ciudades en respuesta a la demanda urbana y que se suple con la oferta local y las importaciones, que provienen tanto de otras regiones del país como de otros países.

#### **Producción**

Dada la creciente demanda de alimentos, cada vez se deben producir más y mejores alimentos en áreas actualmente cultivadas, de ser posible con mayores rendimientos, o en tierras nuevas, probablemente más distantes y menos productivas (Cuadro 6). Esto requiere crecientes inversiones privadas y esfuerzos de los productores, quienes, por lo general, carecen de tierras aptas, acompañamiento técnico adecuado, agua no contaminada, agroinsumos, maquinaria y mano de obra suficiente, además de tener, limitaciones para acceder al crédito.

Las inversiones privadas en la producción de alimentos son limitadas también por la falta de vías rurales hacia áreas potencialmente productivas y centros de acopio rurales necesarios para agregar valor a la producción comercializable.

Como complemento a la producción de origen rural, la producción agrícola urbana y periurbana puede ser una importante fuente de alimentos en respuesta al rápido crecimiento urbano, al tiempo que la población rural disminuye o se mantiene estática (Gráfico 3).

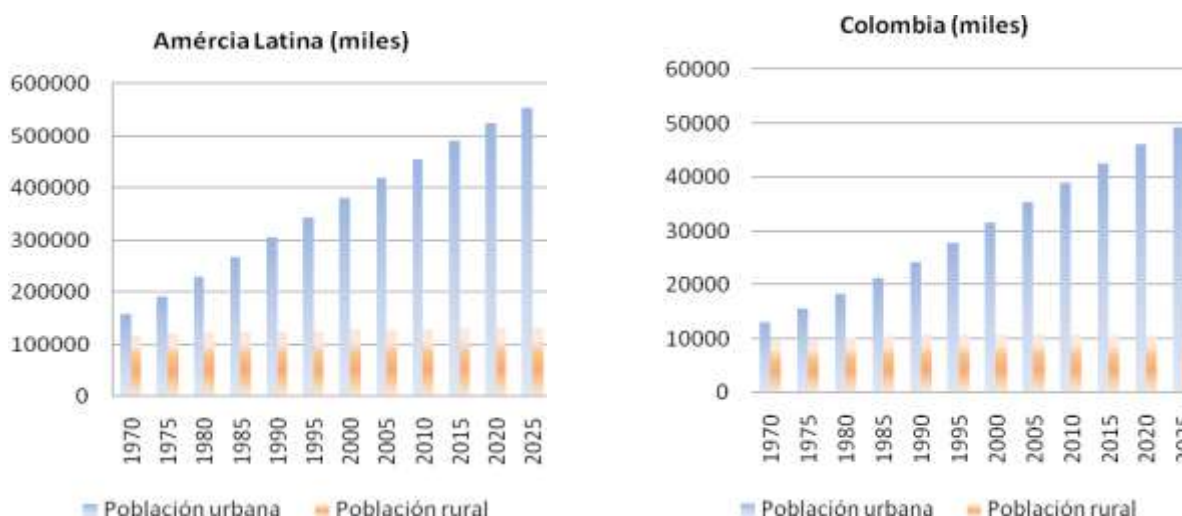
### **Cuadro 6. Las ciudades necesitan más alimentos**

Para satisfacer las necesidades de los habitantes urbanos se necesitan crecientes cantidades y variedades de alimentos frescos y procesados. Esto, a su vez, requiere:

- administrar el uso de la tierra para conservar suelos aptos en áreas urbanas y periurbanas, para lograr una producción de alimentos eficiente y sostenible;
- adoptar medidas para proteger la salud humana y evitar la contaminación del ambiente;
- garantizar el adecuado abastecimiento de agua, en cantidad y calidad, para la producción y el procesamiento de alimentos y para consumo directo;
- prestar servicios de estacionamiento, carga y descarga apropiados para un creciente número de vehículos que transportan alimentos;
- tener más mercados mayoristas y mataderos localizados fuera del centro de las ciudades, que dispongan de adecuado equipamiento y de administración profesional;
- tener mercados al detal de fácil acceso, adecuadamente equipados y bien administrados, particularmente en áreas de bajos ingresos;
- prestar servicios para mercados espontáneos;
- tener mercados para el productor, los comerciantes itinerantes y las asociaciones de minoristas, en sectores de bajos ingresos;
- hacer inversión privada en tiendas de alimentos, en la mejora de los mercados, en transporte, etc.;
- propiciar acuerdos para manejar las crecientes cantidades de desechos de los mercados;
- ofrecer información de mercado para mejorar las decisiones sobre producción y mercadeo;
- tener mejores métodos de embalaje y manipulación, para reducir las pérdidas de alimentos;
- tener regulaciones simples, coherentes y bien entendidas sobre oferta y mercadeo de alimentos;

Fuente: Aragrande, M. y Argenti, O., 2001.

**Gráfico 3. Tendencias de crecimiento de las poblaciones urbana y rural**



Fuente: elaboración propia a partir de estadísticas de la CEPAL

Las agriculturas urbana y periurbana alimentan a alrededor de 900 millones de personas en el mundo, con unos 220 millones de productores, especialmente en África (la mitad del área cultivada), Asia y América Latina. En Colombia se estima que existen unas 10 000 unidades productivas estables, de las cuales 3 500 se encuentran en Bogotá y beneficiando a un total de 120 000 personas (CORPOICA, 2010).

La producción en áreas urbanas y periurbanas en años recientes ha recibido mayor atención debido a que puede contribuir al:

- abastecimiento local de alimentos frescos y nutritivos, tales como frutas, hortalizas y productos lácteos;
- alivio de la pobreza y mejora de los niveles de seguridad alimentaria, mediante el consumo de productos cultivados directamente, y generación de empleo e ingresos;
- manejo eficiente de desechos orgánicos, a través del uso productivo, como fertilizantes;
- uso productivo de espacios abiertos, adecuados y no utilizados, que contribuyan a la biodiversidad y al manejo de cuencas.

El mejoramiento de la producción de alimentos también requiere:

- manejo de la tierra para conservar suelos aptos para una producción eficiente y sostenible;



- intervenciones para proteger la salud humana y el ambiente de la contaminación durante las actividades productivas;
- adecuado abastecimiento de agua, en cantidad y calidad;
- adecuados acuerdos para utilizar como fertilizantes los desechos de mercados urbanos y mataderos;
- regulaciones simples, coherentes y bien entendidas sobre producción de alimentos.

Para algunas de las necesidades de los productores de alimentos, ver anexo 4.

### **Importaciones**

Las ciudades dependen en diferente medida de los alimentos importados. Las importaciones requieren infraestructura, equipamiento y servicios, así como un sistema administrativo y reglamentaciones. Los aspectos relevantes para el análisis de los SADA son: la imposición de normas para controlar las importaciones con el propósito de proteger la salud y el ambiente, la eficiencia del sistema administrativo para la nacionalización de los bienes importados, el almacenamiento en los puertos, el control de importaciones por parte de los importadores, etc.

### **Vínculos rural y periurbano-rural<sup>14</sup>**

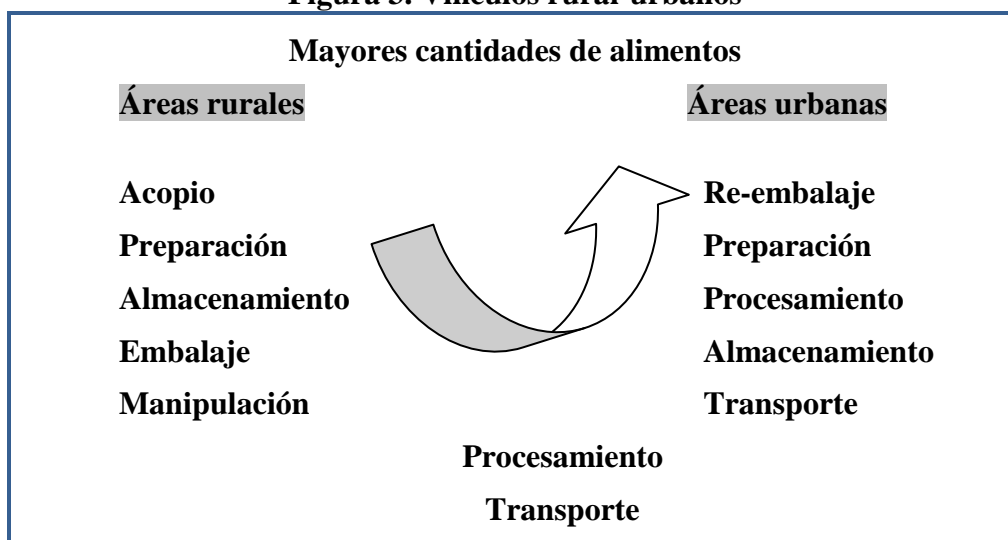
Una vez producidos, los alimentos necesitan ser acopiados, preparados, empacados, almacenados, procesados y transportados hacia las áreas urbanas (Figura 3). Esas funciones requieren destrezas; centros de acopio en áreas rurales y periurbanas; servicios de manipulación, embalaje, almacenamiento, procesamiento y transporte; crédito para los transportadores y comerciantes; información de mercado para la toma de decisiones sobre producción y mercadeo; leyes y reglamentos correctamente aplicados. La infraestructura, el equipamiento y los servicios deben ser suministrados y manejados eficientemente. De lo contrario, los diferentes costos relacionados con cada uno de los elementos anteriores serán mayores de lo necesario.

Las pérdidas poscosecha pueden ser del 35 por ciento en los productos perecederos.

---

<sup>14</sup> Esta sección contiene elementos de Shepherd 1993. Citado en Aragrande, M. y Argenti, O. 2001

**Figura 3. Vínculos rural-urbanos**



Fuente: Aragrande, M. y Argenti, O., 2001.

#### *Acopio*

Los centros de acopio en las áreas productoras facilitan la concentración de la oferta comercializable de alimentos y el encuentro de productores y comerciantes. La falta de centros rurales de acopio hace que los productos deban ser recolectados de un gran número de pequeños productores a costos más altos. De otra manera, esos productos no pueden ser vendidos.

#### *Preparación del producto y manipulación de los alimentos*

La preparación incluye limpieza, selección y clasificación. En todas las etapas de la cadena de comercialización el producto tiene que ser empacado y desempacado, cargado y descargado, puesto en el almacén y retirado nuevamente. El costo individual de la manipulación no es alto, pero el total de todos esos costos puede ser significativo.

#### *Embalaje*

La mayoría de los productos necesitan embalaje. Este sirve para tres propósitos básicos. Primero, ofrece una manera adecuada de manipulación y transporte del producto. Segundo, protege el producto. Finalmente, el empaque puede ser utilizado para dividir el producto en unidades convenientes para la venta minorista y para que luzca más atractivo para el consumidor, aumentando así el precio final de venta.

Los alimentos pueden ser empacados y re-empacados varias veces en su tránsito entre productores y consumidores, dependiendo de la extensión del canal de comercialización. El tipo de empaque utilizado para un canal especial de comercialización dependerá de los costos y beneficios de su utilización.

### *Almacenamiento*

El principal propósito del almacenamiento es prolongar la disponibilidad del producto por un período más largo después de cosechado. Se presume que mientras el producto está almacenado, el precio aumentará lo suficientemente como para cubrir los costos de esta operación, que los descuentos por haber adquirido mayores volúmenes compensarán los del almacenamiento o que habrá una escasez del producto almacenado. Estos costos variarán dependiendo de las inversiones realizadas para la construcción y la operación de la bodega y del capital empleado para comprar el producto. Si una bodega es utilizada a su máxima capacidad durante todo el año, los costos obviamente serán mucho menores que si se usa solamente por unos pocos meses o si se utiliza a medias.

### *Procesamiento*

Procesamiento implica cambiar la forma, la presentación y la sustancia del producto. Esta operación puede ocurrir varias veces antes de que un producto determinado sea consumido, antes (después de la cosecha) o justo antes de que el producto llegue al consumidor (en una unidad de procesamiento, un restaurante o como ventas ambulantes). Para satisfacer la demanda de productos procesados se requiere:

- mercado para el producto procesado;
- cantidades estables de adecuada materia prima, insumos y agua no contaminada;
- tecnología de procesamiento;
- infraestructura, equipamiento y servicios, inclusive embalaje adecuado;
- habilidades de gestión y formas de comercialización específicas.

Los costos de procesamiento pueden variar según el tipo de producto, la eficiencia de la procesadora, el grado de procesamiento, el rendimiento de estos servicios y la frecuencia de su operación. También variará según los costos fijos y los costos variables en que se incurre durante el proceso.

### *Transporte rural-periurbano-urbano de alimentos*

En muchos países, el primer transporte puede ser el que realiza el mismo agricultor. Alternativamente, los comerciantes pueden enviar agentes hacia los lugares donde se encuentran los agricultores para que recojan el producto que se acopiará posteriormente en un área central. El costo del transporte variará según la distancia entre el productor y el mercado, pero también dependerá de la calidad de las vías y del costo de los combustibles. Un agricultor que vive cerca de una autopista principal probablemente pagará mucho menos que uno que vive al final de una vía en malas condiciones, que causa mucho daño a los camiones y que es frecuentemente intransitable. Sobre algunas necesidades de los transportadores de alimentos, ver el anexo 4.

## 4.2 Subsistema de distribución urbana de alimentos

El subsistema distribución urbana de alimentos se compone de los canales mayoristas y minoristas tradicionales y modernos y de los vendedores del sector informal de alimentos, con los vínculos intra-urbanos que interactúan: embalaje, transporte, información de mercados, etc.

Sobre algunas necesidades de los comerciantes, tenderos, administradores de mercado y consumidores, ver anexo 4.

### Mercados mayoristas

Muchos mercados mayoristas no se han adaptado al incremento de las cantidades de alimentos que se consumen en las ciudades; fueron construidos hace veinte o treinta años y ahora, debido a la expansión urbana, están ubicados en áreas centrales con alta densidad de habitantes y construcciones. Esto aumenta la congestión del tráfico; por lo general, en el sitio donde están ubicados no hay espacio para la expansión del mercado. Los servicios de almacenamiento en el mercado, y particularmente la refrigeración, son insuficientes o mal manejados. Las dificultades que enfrentan los comerciantes que operan en esos mercados son las responsables de costos y pérdidas adicionales, así como de la creciente contaminación de los alimentos.

La incapacidad de los servicios mayoristas también impide tener un SADA eficiente.

Por lo general, los mercados no son adecuadamente administrados y mantenidos. Los fondos generados por las tasas de los mercados no se reinvierten en mantenimiento, ampliación y mejores servicios. Esto hace que los comerciantes sientan que los impuestos no se justifican y ocasiona conflictos cuando se elevan las tasas.



Foto: Francisco Zuleta

En Colombia, siete de los principales mercados mayoristas comercializaron, en enero de 2010, el 80 por ciento de los alimentos a nivel nacional, pero solo uno de ellos, la Central Central mayorista de Antioquia, invierte más del 20 por ciento de los ingresos anuales del mercado en mantenimiento y gestión de los activos físicos para un buen funcionamiento de las actividades comerciales, (Rodríguez, M. 2010).



Foto: José Valentín Hurtado

La mayoría de los comerciantes informales venden en la calle porque creen que así pueden llegar a más clientes. Otros lo hacen porque a ellos se les niega acceso al equipamiento y servicios de mercado, porque no pueden pagar las tasas correspondientes. Por su condición de ilegales, los comerciantes informales son a menudo acosados por la policía.

### **Transporte intra-urbano**

El transporte de los alimentos desde los mercados mayoristas hasta los minoristas y tiendas puede ser costoso, debido a la congestión del tráfico, a la falta de espacios de estacionamiento y a la distancia. Productos perecederos como el pescado, la carne y los lácteos requieren adecuados servicios de transporte para prevenir su deterioro y contaminación.

### **Ventas minoristas**

El sector minorista tradicional en Colombia —conformado por mercados minoristas públicos (plazas de mercado de barrio), pequeños supermercados o *superetes*, mercados itinerantes, tiendas y vendedores ambulantes— es muy importante en la comercialización de alimentos en las ciudades. Es a los diferentes puntos de venta de este sector a donde acude con mayor frecuencia la población de bajos ingresos para la compra de alimentos, sin que ello signifique que no adquieran otro tipo de productos en cadenas de supermercados e hipermercados.

El sector minorista moderno se compone de las cadenas de supermercados e hipermercados, lugar de preferencia de los consumidores de ingresos medios y altos.

#### *Mercados minoristas públicos*

Los mercados minoristas públicos, con frecuencia ubicados en el centro de la ciudad, son usualmente congestionados, insalubres e inseguros. Debido a eso, las alcaldías y las autoridades locales los ven como una causa de congestión del tráfico, de problemas sanitarios y de seguridad para las ciudades.

Los mercados minoristas públicos no han crecido lo suficientemente rápido en las zonas recientemente urbanizadas y los mercados existentes han sido incapaces de acoger al creciente número de vendedores minoristas.



Foto: José Valentín Hurtado

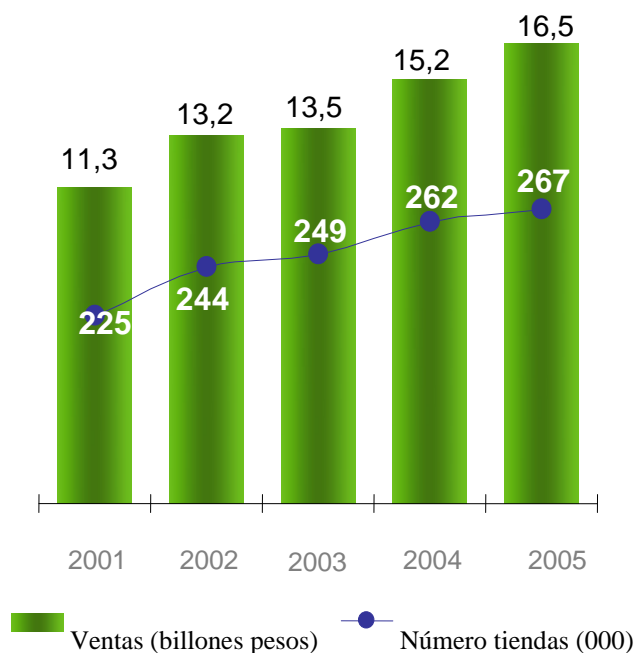
Las afueras de la plaza de Soacha son ocupadas por los vendedores informales, quienes “interceptan” al cliente antes que éste ingrese a las instalaciones de la plaza (Hurtado, 2009).

Los consumidores prefieren comprar hortalizas y frutas a los vendedores informales.

### *Tiendas*

En los sectores de bajos ingresos de las ciudades de América Latina, una diversidad de pequeñas tiendas familiares compiten por el mercado local. Tal competencia, que es más difícil por la creciente presencia de supermercados e hipermercados y por la falta de una mentalidad empresarial y de conocimientos técnicos y de gestión, es la responsable de las reducidas ganancias e, incluso, de los saldos negativos que, a la vez, no estimulan el auto-desarrollo y la expansión. En Colombia, a pesar de que los tenderos enfrentan las mismas dificultades, operativas, financieras y de capacidades técnicas y administrativas, las tiendas siguen siendo un canal importante para el acceso a los alimentos y una fuente de ingresos para miles de hogares (Gráfico 4).

**Gráfico 4. Evolución del canal tiendas en Colombia**



Las tiendas de barrio en Colombia manejan aproximadamente el 51 por ciento del mercado de alimentos, la cifra más alta en comparación con países de economías y niveles de urbanización comparables como Argentina y Chile. El papel de las tiendas de barrio en las zonas de bajos recursos de las grandes ciudades es particularmente importante porque, además de su cercanía a los clientes, son una fuente importante de ingresos para miles de hogares (Guarín, 2010).

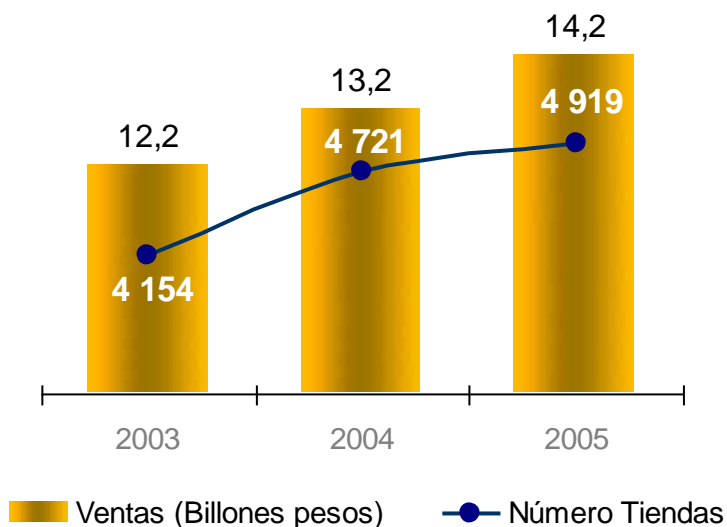
Fuente: ACNielsen. 2006. Tendencias de mercado en Colombia.

#### *Ventas minoristas modernas*

En Colombia los supermercados y los hipermercados participan con el 38 por ciento del valor de las ventas minoristas de alimentos que se distribuyen en un 15 por ciento en perecederos y un 23 por ciento en alimentos básicos (ACNielsen, 2006). Los supermercados usualmente cubren las necesidades de las familias de ingresos altos, tienden a estar ubicados en áreas urbanas de clases media a alta y distribuyen principalmente alimentos fabricados e importados. Para abastecerse, por lo general los supermercados dependen de contratos directos con los productores y, por tanto, están en capacidad de ofrecer precios más bajos que las tradicionales tiendas de barrio. En Colombia, la población de estratos bajos tiene a los supermercados como referencia importante para la compra de otro tipo de artículos de consumo y para aprovechar ofertas y promociones de alimentos en determinadas épocas del mes (Gráfico 5).

En los supermercados de Manizales, la forma más utilizada para promover el consumo de frutas y hortalizas consiste en ofrecer un porcentaje de descuento en los precios de todos los productos un día a la semana; también es frecuente la oferta de los productos que están en época de cosecha. Por lo general, estas estrategias se apoyan en los descuentos realizados por los proveedores, productores, asociaciones de productores o intermediarios quienes proveen el 80 por ciento de las frutas y hortalizas de los supermercados (Gómez, 2009).

**Gráfico 5. Evolución del canal supermercados en Colombia**



Más del 67 por ciento de la población de estratos bajos en Colombia compra en supermercados, gasta la mitad que los estratos altos y compra un tercio de las veces.

Fuente: ACNielsen. 2006. Tendencias de mercado en Colombia.

#### *Sector minorista informal de productos frescos y preparados*

En años recientes, muchas ciudades colombianas han experimentado un súbito aumento del sector minorista informal (mercados espontáneos, ventas desde el hogar y vendedores ambulantes), que llenan una importante brecha en la cadena de distribución. Los minoristas informales son muy dinámicos y, en algunos casos, son la única fuente de distribución de alimentos en áreas urbanas de bajos ingresos, en las que no hay mercados planificados. Las actividades informales son una fuente de empleo e ingresos para los pobres, particularmente mujeres y jóvenes.

Las autoridades tienden a considerar a los vendedores ambulantes como una molestia, debido a que ocasionan congestiones del tráfico, y problemas de higiene y porque no pagan impuestos.





Foto: José Valentín Hurtado

Son muchos los productos que se comercializan a través del sector informal alimentario en Soacha. La mayoría responde a elementos culturales específicos, como estos pollos sin refrigeración e impregnados con color para dar la imagen de que son “criollos” (Hurtado, 2009).



Puesto de comidas preparadas en la Plaza de La Milagrosa (Medellín)

Foto: Sergio Jaller

Las ventas ambulantes de alimentos preparados (pequeños restaurantes informales) representan una importante y conveniente fuente de alimentos procesados baratos para los consumidores urbanos de bajos ingresos. Son una fuente de empleo e ingresos para los pobres, especialmente para las mujeres.

En épocas de dificultad económica, los hogares de bajos ingresos acuden cada vez más a las ventas ambulantes (Cuadro 7).

**Cuadro 7. Importancia de las ventas ambulantes en ciudades analizadas**

<b>Medellín</b>	<b>Soacha</b>	<b>Manizales</b>
Aproximadamente 9 400 vendedores informales de productos agroalimentarios	Presencia de 550 vendedores informales vinculados al sector informal alimentario de los cuales 350 venden frutas, hortalizas, raíces y tubérculos, pescado, aves crudas y huevos, mientras que 200 se dedican a la venta de alimentos pre-preparados o preparados en el lugar de venta	1 600 vendedores informales en los alrededores de la plaza de mercado ejercen fuerte competencia a los comerciantes formales.
Ventas estimadas en 8 500 millones COP al mes, de las cuales el 32 por ciento corresponde a ventas de productos frescos y el resto a alimentos preparados		La venta de platos preparados a partir de piezas no convencionales del ganado vacuno, como papada, bofe, pezuña, ojo y lengua, y piezas de pollo, como hígado y molleja (menudencias), ha dado origen a las famosas “ollas”, que ofrecen un conjunto de platos a partir de las 18.00 horas hasta las 02.00, que son visitadas por comensales de los estratos dos, tres y cuatro, principalmente.

Fuente: FAO. 2009. Análisis del sector informal alimentario en las ciudades de Medellín, Soacha y Manizales.

### 4.3 Subsistema de demanda

El subsistema de demanda comprende el análisis de los factores que determinan los hábitos de los consumidores. Aspectos como el nivel de ingreso, que define la capacidad de compra, la composición de la canasta de alimentos, los lugares y la frecuencia de compra, son determinantes en la forma en que el SADA deberá atender dichos requerimientos.

En Colombia, los estratos de menores ingresos son los más afectados por el incremento de los precios de los alimentos, ya que su gasto de alimentación puede representar más de un 50 por ciento del desembolso total del hogar (Dinero, 2009).

La composición de la canasta básica de alimentos en un escenario actual frente a una canasta básica de alimentos deseada, establece una ruta en términos de mejoramiento de la eficiencia del SADA. Lograr que cada vez un mayor número de hogares puedan

acceder a los alimentos y mejorar sus condiciones alimentarias es el resultado de un SADA más eficiente y dinámico.

Las autoridades locales con frecuencia dejan de lado la difusión de información hacia los consumidores, siendo éste un aspecto fundamental para un SADA más eficiente en la medida en que ésta constituye la base del control ciudadano, en términos de precios y calidad de los productos.

La estructura de las familias en Colombia se ha transformado. Hoy, hay más madres cabeza de familia, los hogares son más pequeños (pasaron de estar conformados por 4,6 personas en promedio a mediados de los noventa, a tener 3,9 integrantes en 2005), mientras que la tasa de ocupación de las mujeres se ha venido incrementando hasta llegar al 41 por ciento, según el DANE. Pero los cambios no son solo en la estructura familiar. Fenómenos como la globalización de los mercados y la democratización de la información que ha traído internet han construido un nuevo entorno para el consumidor colombiano. ¿El resultado? Un consumidor informado que exige cada vez más de las empresas y que, incluso, está dispuesto a establecer comunicación con las compañías para exigir información y hacerse oír (Dinero, 2008).

## 5 Estudio de caso

Mediante el estudio de caso se analizan las relaciones entre crecimiento de la población, incremento de la demanda de alimentos, expansión espacial urbana, pobreza urbana y eficiencia y dinamismo del SADA.

### *Propósito*

El estudio de caso tiene el propósito de facilitar la formulación de políticas, estrategias y programas de abastecimiento y distribución de alimentos, técnicamente sólidos, a nivel regional, metropolitano, urbano y local (o a nivel urbano, periurbano y rural), con claras responsabilidades institucionales y con un espíritu de cooperación entre los sectores privado y público y con la colaboración entre instituciones de los gobiernos central y local. Esto incluye acuerdos específicos de bajo costo con el sector privado para el abastecimiento y la distribución de alimentos, y que tengan como meta los sectores pobres de la población urbana.

### *Objetivos*

El estudio de caso tiene los siguientes objetivos inmediatos:

- identificar los problemas presentes y futuros para la eficiencia y el dinamismo del SADA en la respectiva ciudad;

- definir las intervenciones necesarias para promover el desarrollo y la modernización de los sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos (SADA).

#### *Supuestos básicos*

Los problemas actuales que afectan a los SADA son la causa de los costos adicionales del abastecimiento y la distribución y la pérdida de oportunidades para economizar;

- el crecimiento urbano y el aumento de las necesidades de alimentos provocarán una posterior elevación en los costos de abastecimiento y distribución;
- las intervenciones directas o indirectas en los SADA son implementadas por instituciones públicas (por ej., gobiernos central o local) o de economía mixta que no disponen de un suficiente conocimiento del SADA y que tienen un inadecuado enfoque político y estratégico.

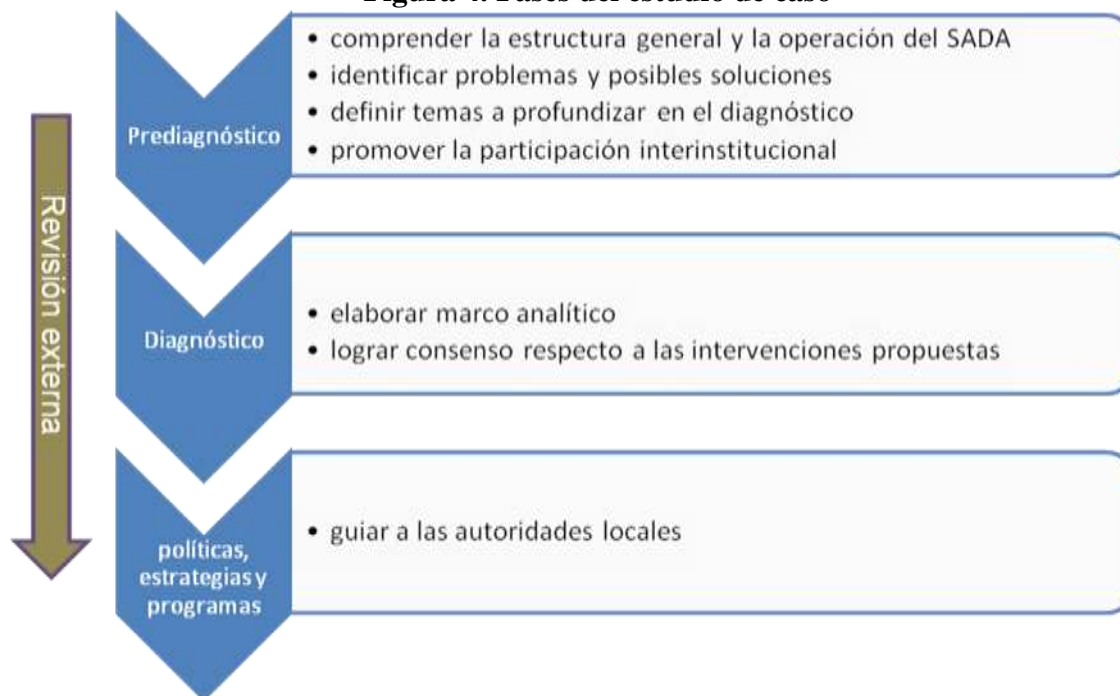
Los supuestos arriba mencionados pueden ir acompañados por otros o ser reemplazados por otros. Por ejemplo, el crecimiento de la ciudad puede ir en segundo lugar, después del control del mercado por los comerciantes, la falta de infraestructura, barreras al acceso, la falta de iniciativa privada, así como restricciones legales y reglamentarias para el comercio.

#### **Cuadro 8. ¿A quién interesa un estudio de caso del SADA?**

A los alcaldes, los administradores de la ciudad, quienes formulan políticas y los planificadores, que utilizarán los resultados del estudio para apoyar el diseño de políticas urbanas de abastecimiento y distribución de alimentos, programas y decisiones de inversión.
A las instituciones centrales y sectoriales involucradas en el mejoramiento de aquellos aspectos del SADA y de la seguridad alimentaria que no están bajo el mandato de las autoridades locales.
A las instituciones financieras nacionales e internacionales, cuyas decisiones sobre inversiones se basarán en información técnicamente confiable.
A las instituciones privadas y a las asociaciones, por ejemplo, Cámaras de Comercio, asociaciones de consumidores, comerciantes y productores, que tienen la posibilidad de involucrarse en la ejecución de programas de desarrollo de abastecimiento y distribución de alimentos;
A las instituciones de cooperación internacional y las ONG cuyo papel es brindar asistencia técnica para sensibilizar y para canalizar recursos;
A las familias urbanas que se beneficiarán de las intervenciones adoptadas.

El estudio de caso comprende tres fases bien diferenciadas: i) el prediagnóstico, ii) el diagnóstico y, iii) el diseño de políticas, programas y estrategias, todas ellas acompañadas de una revisión externa permanente (Figura 4).

**Figura 4. Fases del estudio de caso**



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

## 5.1 Fase de prediagnóstico

### *Objetivos del prediagnóstico*

- Comprender la estructura general y la operación de los SADA en la ciudad;
- identificar los temas principales, problemas y posibles soluciones a nivel urbano, periurbano y rural, teniendo en mente el crecimiento futuro de la ciudad;
- identificar los aspectos que necesitan un examen más detallado durante la fase de diagnóstico;
- promover la participación interinstitucional en la fase de diagnóstico.

### *Resultados esperados*

- Una evaluación de la estructura, el desempeño y los problemas de los SADA en todos sus subsistemas, sus causas y posibles soluciones.
- La priorización de temas para posterior investigación partiendo de identificar los problemas y limitaciones que rodean el SADA sobre los que no se dispone de información, y de los estudios que será necesario realizar en la fase de diagnóstico.

- Los términos de referencia preliminares, el programa de trabajo y estimativos de los recursos para cada estudio específico que sea necesario hacer.

### *Etapas del prediagnóstico*

En la Figura 5 se resumen las etapas del prediagnóstico. El análisis parte de la definición de la estructura y los componentes del estudio de caso o términos de referencia (Cuadro 8) y la posterior selección del conjunto de variables e indicadores básicos por subsistema, sobre los cuales se recolectará la información, haciendo uso de fuentes secundarias, entrevistas o miniencuestas (anexo 3). En el Cuadro 9 se presenta un ejemplo de variables a estudiar para el subsistema de abastecimiento.



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

Una vez se ha recopilado la información clave, el siguiente paso es abordar su análisis para identificar los problemas y limitaciones, para posteriormente definir los puntos críticos.

- Problemas: son las dificultades que se pueden enfrentar y eliminar (o disminuir) a través de las intervenciones definidas.
- Limitaciones: son los aspectos o factores que inciden en el SADA y que no se pueden modificar, que se deben considerar como permanentes y que dificultan el logro de los objetivos.
- Punto crítico: es el problema de mayor nivel jerárquico que debe ser atendido como requisito para el logro de los objetivos del SADA.

El proceso gradualmente se amplía para estudiar las responsabilidades institucionales, así como las intervenciones anteriores, actuales y proyectadas en función de los subsistemas del SADA.

*Duración*

La fase de prediagnóstico no debe durar más de doce semanas/hombre.

**Cuadro 9. Estructura del estudio de caso**

<b>Capítulo 1 Contexto urbano, socioeconómico e institucional</b>	<b>Capítulo 2 Actual demanda urbana de alimentos, inseguridad alimentaria y los SADA</b>				<b>Capítulo 3 La ciudad y sus SADA en el futuro</b>
<p>Contexto urbano: Descripción espacial; población urbana; crecimiento de otras áreas urbanas. Contexto socioeconómico, institucional y legislativo: distribución de la población urbana; pobreza urbana; generación de empleo en el SADA; servicios públicos; contexto político y macro económico; contexto institucional; políticas y programas en marcha; contexto legislativo y reglamentario oficial y no oficial.</p>	<p>Subsistema abastecimiento de alimentos para las ciudades: producción de alimentos en las áreas rural y periurbana, de las que depende la ciudad para su abastecimiento; producción de alimentos dentro del área urbana; logística y procedimientos para la importación de alimentos; acopio, manipulación, embalaje y transporte de alimentos hacia las ciudades (infraestructura, equipamiento y servicios); servicios de procesamiento de alimentos y mataderos; leyes y reglamentos.  Costos, ganancias y márgenes.  Costos sociales y factores externos negativos.</p>	<p>Subsistema distribución urbana de alimentos:  mercados mayoristas; sitios de venta minorista; mercados planificados, tiendas, supermercados, vendedores informales;  formas específicas de distribución de alimentos a bajo costo; ventas ambulantes y actividades informales; transporte intra-urbano; servicios para los usuarios de mercados urbanos; asociaciones y organizaciones de comerciantes, tenderos y consumidores; inversión privada en mercados y tiendas urbanas; leyes y reglamentos.</p>	<p>Demanda urbana de alimentos e inseguridad alimentaria:  cantidad de alimentos que se consume en la ciudad; hábitos alimentarios de los consumidores urbanos; patrones de compra de los consumidores urbanos; naturaleza y grado de inseguridad alimentaria de los hogares urbanos y sus causas.</p>	<p>Políticas, programas e instituciones:  programas de desarrollo públicos o privados de abastecimiento y distribución de alimentos; aspectos institucionales.</p>	<p>La ciudad dentro de diez años.  Escenario “status quo”.  Escenario “deseado”.  Comparación de escenarios.</p>
<p>Capítulo 4 Conclusiones y recomendaciones</p>					

Fuente: Aragrande, M. y Argenti, O., 2001.



**Cuadro 10. Variables para el subsistema de abastecimiento del SADA: un ejemplo**

Categoría	VARIABLES	Indicadores
Abastecimiento	Origen espacial de la oferta actual de alimentos (según canasta) por producto o grupo de alimentos	% por origen
	Distribución espacial de la oferta actual de alimentos por grupo	Mapa por anillos
	Área máxima disponible para producción (según canasta) en el área rural por corregimiento	Hectáreas por producto
	Áreas en producción por corregimiento (según canasta) por producto o grupo de alimentos	Hectáreas por producto por corregimiento
	Cantidad de productos ofrecidos (según canasta) por grupo según procedencia	Toneladas por origen/anual o semestral
	Oferta actual por grupo de alimentos de los corregimientos de Manizales	Toneladas por corregimiento, anual o semestral
	Oferta de pequeños productores proyectada en toneladas, según canasta.	Toneladas por producto
	Producción (según canasta) por grupo de alimentos proyectada a 10 años con pequeños y medianos productores por corregimiento	Toneladas o litro/por producto

Fuente: estudio de caso para el SADA de la ciudad de Manizales, 2010

## 5.2 Fase de diagnóstico

Durante esta fase:

- se ampliará el análisis general de cada subsistema del SADA y se evaluará su eficiencia y dinamismo;
- se realizarán estudios de los temas específicos, cuya necesidad se identificó en el prediagnóstico;
- se evaluará la prefactibilidad de las propuestas más importantes de inversión en infraestructura.

### *Objetivos*

- caracterizar cada subsistema del SADA y el sistema en su conjunto;
- construir un marco analítico técnicamente sólido para facilitar la formulación de políticas urbanas, estrategias y programas de desarrollo de abastecimiento y distribución de alimentos, a nivel regional, metropolitano, urbano y local (o a nivel urbano, periurbano y rural);
- lograr el consenso de todas las instituciones participantes respecto de las intervenciones propuestas;

### *Resultados esperados*

- un documento que consolide el análisis de problemas de los SADA, los puntos críticos y las intervenciones seleccionadas;
- intervenciones técnicas, sólidas y sostenibles para enfrentar los problemas que afectan a los SADA y apoyar su desarrollo para satisfacer las crecientes necesidades urbanas de alimentos;

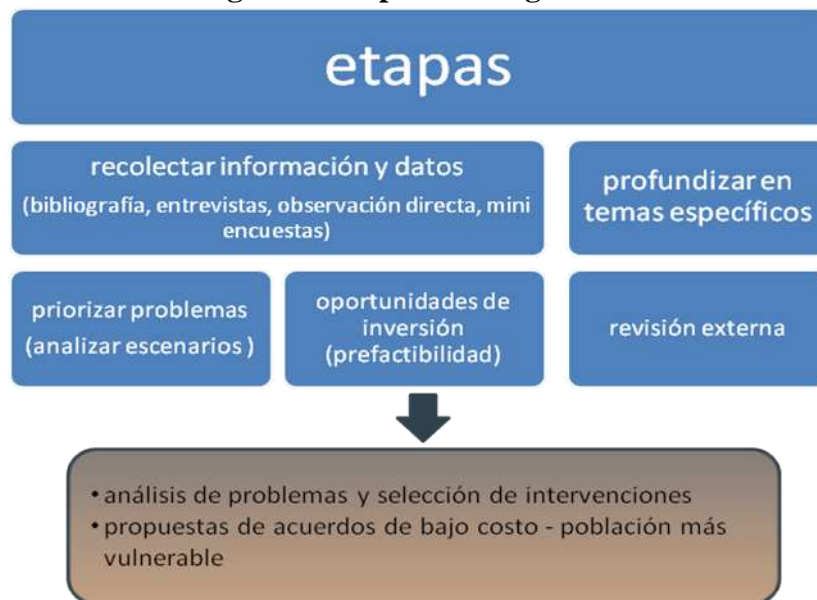
### *Etapas*

La fase de diagnóstico comprende cinco etapas (Figura 6).

### *Duración*

La duración de la fase de diagnóstico depende del trabajo que deba ser realizado, del tamaño de la ciudad, de la complejidad de su SADA, de la cantidad y de calidad de los datos necesarios, de las encuestas que deban ser efectuadas y de los recursos técnicos y financieros disponibles.

**Figura 6. Etapas del diagnóstico**



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

### **Etapas del diagnóstico**

#### *Recolección de información y datos*

Recopilar la información relevante haciendo uso de fuentes secundarias, entrevistas, mini-encuestas o encuestas, según lo que se haya identificado en la fase de pre-diagnóstico, (anexo 3).

### *Análisis de problemas, limitaciones y puntos críticos*

Para identificar los factores que restringen el desarrollo de los SADA, así como también los factores internos y externos y las condiciones necesarias para producir cambios, se analizan los problemas, puntos críticos y limitaciones que afectan a los SADA desde los distintos enfoques que permitan llegar a un análisis interdisciplinario e integral de la situación, además de identificar sus causas y consecuencias inmediatas y futuras.

El criterio que se adopte para el análisis de problemas y la selección y priorización de las intervenciones necesarias es relativo y no absoluto. Existen diferentes criterios para seleccionar las intervenciones, los proyectos de inversión y las intervenciones de apoyo. Ellos dependerán de la complejidad de una determinada intervención.

Sin embargo, para facilitar la posterior selección de intervenciones es recomendable abordar el análisis por subsistema: abastecimiento, distribución y consumo, para identificar en cada componente los problemas y jerarquizarlos, definir las limitaciones presentes y seleccionar los puntos críticos. La Figura 7 resume en un ejemplo el análisis que se debe realizar.

### *Selección de intervenciones*

Una vez identificados los puntos críticos, se podrá determinar cuáles serán las intervenciones en cada subsistema que conducen a su solución, buscando atender de la mejor manera las necesidades de los diferentes actores del SADA (anexo 4). Posteriormente, dichas intervenciones se expresan en programas y estrategias de una política de SADA (Cuadro 10).

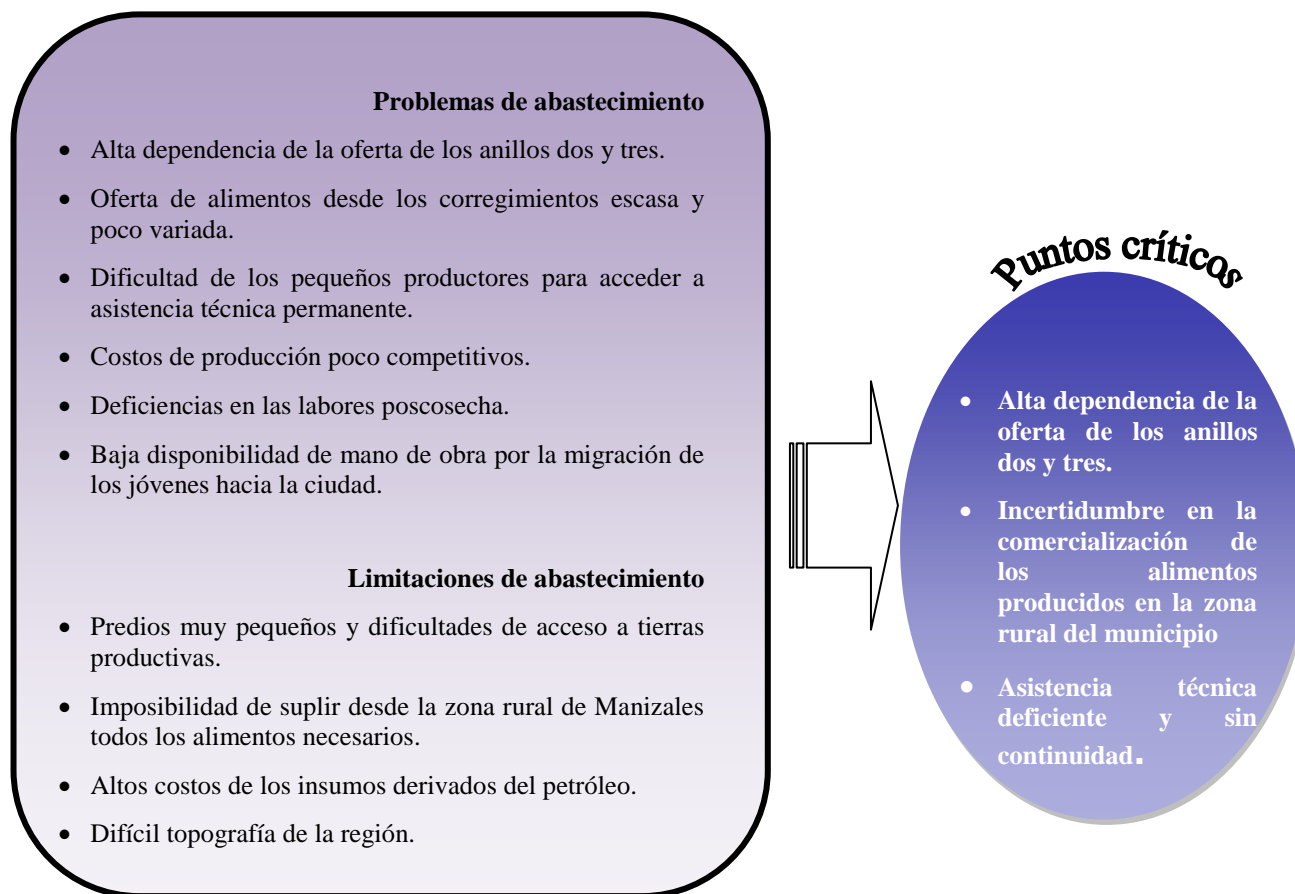
Las intervenciones seleccionadas deben enmarcarse dentro del contexto normativo vigente cuidando que estén acordes con lo que en las normas se establece. Por ejemplo, es necesario en la toma de decisiones sobre infraestructuras considerar los límites que define el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), los usos del suelo permitidos, las normas de tránsito para vehículos pesados por las áreas urbanas, etc.

Cada intervención debe contar con una breve descripción, el resultado esperado, el problema que solucionará, la estrategia que se debe desarrollar y el tiempo que ésta tomará; la delimitación o ubicación geográfica donde se implementará la intervención, las instituciones responsables y los beneficiarios de la intervención (Cuadros 11 y 12).

En la selección de intervenciones siempre es importante considerar alternativas para su ejecución que permitan lograr los mejores beneficios a menor costo. Por ejemplo, una inversión con recursos públicos o privados o una combinación de ambas, un responsable privado, un actuar centralizado o descentralizado, etc.

La selección de intervenciones debe ir acompañada de un análisis temporal buscando dar prioridad a aquellas que generan un mayor impacto en términos de eficiencia del SADA en combinación con la disponibilidad de recursos financieros y las capacidades institucionales y técnicas, para su implementación.

**Figura 7. Problemas, limitaciones y puntos críticos**



Fuente: Repetto, 2010.

### Cuadro 11. Intervenciones: criterio de selección

Beneficios	<p>¿Cuáles son los beneficios directos e indirectos de la intervención propuesta?</p> <p>¿La intervención propuesta soluciona simultáneamente varios problemas?</p> <p>¿Se asegura su viabilidad a largo plazo?</p>
Consecuencias	<p>¿Existen consecuencias negativas de la intervención a corto, mediano y largo plazos? ¿Serán aceptables? ¿Por quién?</p>
Realismo	<p>¿Es la intervención realista desde los siguientes puntos de vista?:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• político: ¿cuán aceptable políticamente será la intervención en el corto, el mediano y el largo plazos?</li> <li>• ¿la propuesta de intervención responde a la estrategia del gobierno central o local y a la estrategia definida para obtener el escenario deseado?</li> <li>• institucional: ¿la institución ejecutora es capaz de implementar y gestionar la intervención?</li> <li>• financiero: ¿la intervención propuesta será cubierta con fondos disponibles, teniendo en cuenta la necesidad de implementar otras intervenciones en el mismo sector? En caso contrario, ¿qué pasos se requieren para asegurar que la intervención propuesta pueda ser sostenible?</li> </ul>
Eficiencia	<p>¿Los beneficios económicos esperados justifican el uso de los fondos?</p> <p>¿Cuán más eficiente que las intervenciones alternativas es la intervención propuesta?</p>
Otras consideraciones	<p>Los resultados de la intervención dependen de otros proyectos en ejecución en otros sectores (un ejemplo típico es la construcción de una vía de acceso independiente del plan del SADA). ¿Es este elemento externo un factor determinante?</p> <p>¿Las especificaciones son adecuadas? ¿Se necesitarán estudios de factibilidad a fin de incluir la intervención en el programa?</p> <p>Si esta es una intervención reguladora, ¿ha sido evaluada por los beneficiarios?</p> <p>¿Se deben tomar en cuenta consideraciones de política general o temas de la seguridad de las personas o los bienes?</p>

Fuente: Aragrande, M. y Argenti, O., 2001.

### Cuadro 12. Beneficiarios directos e indirectos de las intervenciones

Los “beneficiarios directos” de una intervención pueden ser los funcionarios de las instituciones públicas y privadas directamente involucradas en el programa.

Los “beneficiarios indirectos” son los grupos de personas cuya situación se espera mejorar: por ejemplo, los consumidores urbanos más pobres, los comerciantes y los transportadores de alimentos.

Es importante identificar los grupos meta y describir sus principales características (socioeconómicas, demográficas y ocupacionales) y las necesidades más urgentes, y demostrar cómo se favorecerá efectivamente a los beneficiarios.

Fuente: Aragrande, M. y Argenti, O., 2001.

### *Revisión externa*

Habrán revisiones externas para que el equipo técnico pueda presentar sus análisis y las propuestas preliminares y finales. Las revisiones externas son una oportunidad para conocer la opinión de los grupos sociales interesados y la eventual aprobación por parte de las instituciones interesadas y facilitar el camino para que beneficiarios e instituciones participen en la ejecución de los programas propuestos.

Es importante que para la revisión se siga un enfoque participativo con el fin de consultar a los distintos actores involucrados en el SADA. Esta consulta se debe hacer desde el inicio del proceso de análisis con el fin de lograr el consenso sobre los problemas y sobre las soluciones.

Cada una de las fases del estudio de caso debe contemplar la revisión externa como una actividad dentro del programa que se ejecutará. Así, se logrará que los participantes:

- Conozcan los problemas que afectan al SADA. Esto les dará una visión objetiva de lo que está mal con el SADA de su ciudad;
- expresen su propia percepción de los problemas y su buena voluntad para tomar parte activa en la solución;
- definan la contribución de cada grupo social para la implementación de la fase de diagnóstico y el marco para la cooperación institucional;
- expresen sus puntos de vista sobre las soluciones propuestas y se logre el consenso para la posterior ejecución de las intervenciones.

En cada sesión de revisión es necesario involucrar tanto a los beneficiarios directos como a los indirectos, especialmente a quienes formulan políticas y a los principales planificadores y representantes de las organizaciones interesadas del sector privado.

## **6 Política del SADA**

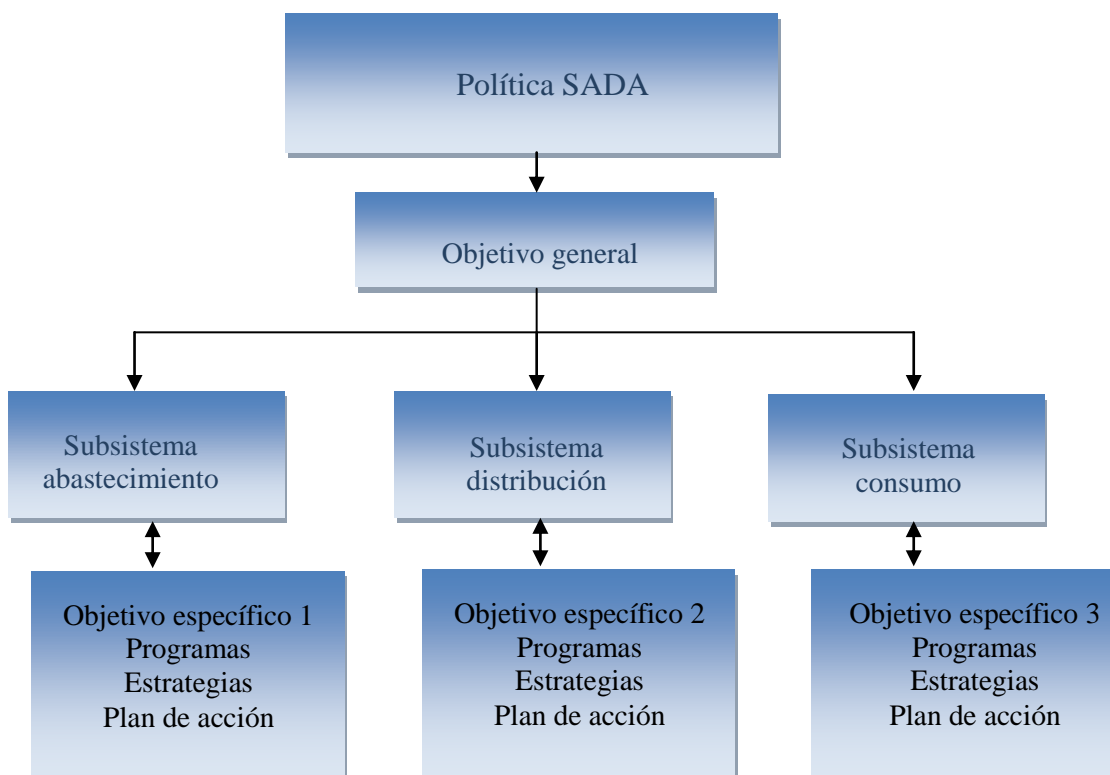
Una política para el abastecimiento y distribución de alimentos es un conjunto de objetivos, programas y estrategias definidos en un contexto geográfico que comprende las áreas regional, metropolitana, rural, urbana y local. Se establece para un período de tiempo específico y se formula en colaboración con todos los sectores participantes.

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

Como ocurre con el prediagnóstico y el diagnóstico, el diseño de la política se aborda a partir de los subsistemas del SADA: abastecimiento, distribución y demanda. Para

cada uno de ellos se define un objetivo específico que, en conjunto, conducen al logro del objetivo general de la política (Figura 8).

**Figura 8. Componentes de la política SADA**



Fuente: elaboración propia.

### 6.1 Marco de referencia de la política SADA

La política de abastecimiento y distribución de alimentos debe contribuir a la seguridad alimentaria de la población urbana y, por tanto, sus programas y estrategias deben facilitar la disponibilidad de alimentos y el acceso a los mismos, tal como lo referencian las políticas públicas de seguridad alimentaria tanto del nivel municipal como del orden nacional. En esa medida, la política del SADA se integra a la política de seguridad alimentaria con el fin de contribuir a mejorar la disponibilidad de los alimentos que se necesitan, a precios y en condiciones sanitarias aceptables, considerando la sostenibilidad ambiental (Repetto, 2010).

Dicha complementariedad exige una articulación entre las dos políticas en términos de sus objetivos, acciones y resultados, estando la política SADA pensada como un instrumento que contribuye al logro de los objetivos de la política de seguridad alimentaria.

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

Un segundo elemento que se debe evaluar en el diseño de la política para que pueda ser aplicada es que ésta debe considerar los objetivos, planes y programas previstos en el plan de desarrollo municipal. Proponer programas y estrategias de abastecimiento y distribución de alimentos, al menos en el corto plazo, que no tengan una base programática dentro del plan de desarrollo vigente dificultará su ejecución. Este escenario obliga a definir un horizonte de tiempo para la política SADA de corto, mediano y largo plazos, cada uno de ellos con necesidades distintas de gestión y coordinación.

Es igualmente importante revisar las demás políticas vigentes en el municipio que tengan interrelación con los temas de interés del SADA, tales como políticas del sector agropecuario, medio ambiente, gestión del espacio público, Plan de Ordenamiento Territorial, transporte, etc., con el fin de identificar las complementariedades o posibles conflictos que se pudieran presentar y que podrían constituir una barrera para el logro de los objetivos de la política SADA.

De otra parte, y considerando que la política SADA tiene una esfera de acción limitada a los temas relativos al abastecimiento y la distribución y no está dentro de sus alcances resolver otra serie de problemas o factores externos (tales como el ingreso de los consumidores, las infraestructuras del orden nacional, las normas e impuestos vigentes desde el nivel nacional, etc.), es importante delimitar el alcance de esta política para evitar superponer objetivos que corresponden a otras áreas de la acción pública (Cuadro 13).



**Cuadro 13. Tres áreas de interés de las políticas urbanas de abastecimiento y distribución de alimentos**

<b>Abastecimiento</b>	<b>Distribución</b>	<b>Salud y ambiente</b>
Proyección de las necesidades de alimentos y agua en las áreas urbanas; estrategias para el desarrollo sostenible de la producción; transformación y almacenamiento de alimentos en las áreas urbana, periurbana y rural; infraestructura, equipamiento y servicios para acopio, manipulación, embalaje y transporte hacia las ciudades; eficiencia de los servicios (información, extensión, etc.) para productores, procesadores y comerciantes; logística y procedimientos para las importaciones; promoción de las organizaciones del sector privado e inversión privada, desarrollo y gestión de mataderos; leyes y reglamentos.	Planificación, desarrollo y gestión de mercados mayoristas y minoristas y de las tiendas de alimentos; planificación y organización de formas de distribución de alimentos de bajo costo; ventas ambulantes y actividades informales; distribución moderna; transporte intra-urbano; servicios a los usuarios de los mercados urbanos; promoción de las asociaciones de comerciantes, tenderos y consumidores; promoción de la inversión privada en mercados urbanos y tiendas; eficiencia, transparencia y dinamismo de los sistemas urbanos de distribución de alimentos; leyes y reglamentos.	<i>Salud</i> Contaminación de los alimentos debido al uso inadecuado de fertilizantes, plaguicidas, aguas negras, aire contaminado, falta de higiene en las actividades de abastecimiento y distribución de alimentos; leyes y reglamentos. <i>Ambiente</i> Consecuencias sanitarias y ambientales por el uso de desechos de los mercados y mataderos; contaminación del aire, del agua y del suelo ocasionada por las actividades de abastecimiento y distribución de alimentos; tala de bosques para leña; leyes y reglamentos.

Fuente: Aragrande M. y Argenti, O., 2001

## 6.2 Programas, estrategias y plan de acción

### *Programas*

Los programas de abastecimiento y distribución de alimentos son grupos de intervenciones coherentes y lógicamente estructuradas. Se establecen para un tiempo determinado con tareas bien definidas. Responden a los objetivos específicos de la política SADA y se ejecutan a través de las estrategias y las actividades previstas en el plan de acción.

Considerando la articulación del área rural con la urbana, en particular en el subsistema de abastecimiento, los programas deben prever las acciones necesarias que den solución a los problemas identificados en estos dos ámbitos. Por ejemplo, programas orientados a la vinculación de los pequeños productores al mercado, programas para mejorar las infraestructuras de acopio rural, etc.

### *Estrategias*

Las estrategias indican la forma en que se desarrollan los programas. Responden a las preguntas: cómo (se resuelve), cuándo (lo resuelve), quién (lo resuelve). Es decir que define los pasos que se deben seguir para atender un punto crítico identificado, quiénes

serán los responsables y los medios necesarios para su ejecución. Las estrategias de abastecimiento y distribución de alimentos deben cumplir cuatro principios básicos:

- Principio 1: método apropiado. Adopción y búsqueda de alianzas consultivas, participativas y de mente abierta y de métodos técnicos sólidos. Para resolver los problemas que enfrentan sus miembros, se debe motivar y promover la participación de las asociaciones y organizaciones privadas en la planificación de las intervenciones.
- Principio 2: competencia. Promover la competencia y reducir la influencia de grandes intermediarios.
- Principio 3: no a las modas. Resistirse a las modas por la “modernización” o “conservación de la tradición” y más bien alentar iniciativas que reduzcan el costo de vida y estimulen la generación de empleo en la ciudad.
- Principio 4: privatización. Los servicios que pueden ser manejados como empresa es mejor dejarlos en manos del sector privado.

#### *Plan de acción*

La función del plan de acción es establecer prioridades en el tiempo para la ejecución de las actividades contempladas en las estrategias. Dado que el desarrollo de las estrategias está sujeto a la disponibilidad de recursos financieros y técnicos, es fundamental priorizar en el tiempo las intervenciones de acuerdo con los resultados esperados. Así se podrán abordar acciones:

- a plazo inmediato (menos de seis meses);
- a corto plazo (de 6 meses a tres años);
- a mediano plazo (de tres a seis años);
- a largo plazo (más de seis años).

En el anexo 6 se puede ver un ejemplo de programa, estrategia y plan de acción.

#### *El financiamiento de la política de SADA*

Como parámetro para la toma de decisiones por parte de las autoridades locales, es necesario determinar el costo de cada una de las intervenciones. Esto con el fin de diseñar la estrategia financiera de ejecución de los programas y determinar en qué medida el presupuesto público puede atender los requerimientos y en cuáles programas y estrategias será necesario buscar inversionistas privados.

Aunque puede que no sea una tarea fácil, es necesario llegar a una estimación que dimensione las implicaciones presupuestales que tendrá la puesta en marcha de la política de SADA, ya que, como se indicó antes, siempre se debe tener como referente lo contemplado en el plan de desarrollo municipal que es el que define límites y alcances a la política pública.

### **6.3 Metas de la política<sup>15</sup>**

La meta es valor al que se espera que llegue un indicador como resultado de la implementación de una política, programa o proyecto. Debe ser referida a un período de tiempo específico y definida de manera consensuada con la administración municipal en el marco de los intereses y prioridades de política y acorde con la disponibilidad de los recursos financieros.

Para mostrar resultados se deben hacer mediciones, y para hacer mediciones adecuadas es necesario utilizar indicadores. Un indicador es la representación cuantitativa que sirve para medir el cambio de una variable comparada con otra. Sirve para valorar el resultado medido y para medir el logro de objetivos de políticas, programas y proyectos. Un buen indicador debe ser claro, relevante con el objeto de medición y debe proporcionarse periódicamente.

Para definir los indicadores más pertinentes se puede partir de responder las siguientes preguntas:

- ¿El indicador expresa qué se quiere medir de forma clara y precisa?
- ¿El indicador es relevante con lo que se quiere medir?
- ¿La información que provee el indicador es suficiente para explicar el logro de dicho objetivo?
- ¿La información del indicador está disponible?
- ¿El indicador es monitoreable?
- ¿Los beneficios de tener la información recolectada superan los costos de su recolección?

Una buena selección de indicadores será la base para un sistema de seguimiento y evaluación que proporcione alertas oportunas en el desarrollo de los programas de la política de SADA. Un ejemplo se presenta en los Cuadros 14 y 15.

## **7 Arreglos institucionales para la política SADA**

La gestión de la política requiere una organización institucional que esté en capacidad de coordinar los diferentes programas, actores públicos y privados e inversionistas. Es, por tanto, indispensable que se designen responsabilidades dentro de la administración municipal de acuerdo con las áreas temáticas de la política del SADA y con la misión y las responsabilidades de cada dependencia de una alcaldía.

Es frecuente que, para la coordinación de las acciones, se conforme una Comisión Intersectorial en la que están representados los diferentes agentes involucrados en el SADA

---

<sup>15</sup> Este aparte se base en: Departamento Nacional de Planeación. (Sin fecha). *Guía para elaboración de indicadores*. Bogotá.

y bajo la coordinación de una dependencia técnica de la alcaldía que tenga responsabilidad directa en los temas relativos al SADA. Dicha Comisión actúa bajo su propio reglamento y es el órgano consultivo en el que se toman decisiones a partir de los elementos que brindan el seguimiento al cumplimiento de metas y el logro de objetivos.

El principal papel de una alcaldía en estos casos debe ser facilitar la interacción de los actores privados (anexo 5). Las principales responsabilidades públicas se resumen en:

- Promover la política SADA y sensibilizar a los actores para la comprensión de los alcances, beneficios y responsabilidades asignados a cada uno en la política;
- promover la inversión privada y coordinar las inversiones públicas y privadas;
- planificar el futuro del SADA a partir de las proyecciones de las distintas variables asociadas al sistema: crecimiento urbano, población vulnerable y su ubicación espacial, transporte, etc.;
- proveer información a los distintos agentes sobre temas relativos al desempeño del SADA sobre los cuales tienen responsabilidad;
- identificar las necesidades de infraestructura, equipamiento y servicios para el SADA y gestionar y facilitar su construcción;
- definir normas que regulen las actividades asociadas al SADA y ejercer control sobre su correcto cumplimiento;
- gestionar, frente al gobierno nacional, recursos financieros, expedición de normas, construcción de infraestructuras nacionales, etc.

## **8 Seguimiento y evaluación de la política SADA**

El SADA debe contar con un sistema de información que provea los insumos necesarios para el diseño de un sistema de seguimiento y evaluación (SSE) que permita evaluar periódicamente su funcionamiento, analizar los resultados y tomar los correctivos que resulten pertinentes.

Es importante tener en cuenta que, para la formulación del SSE, es necesario construir una línea de base, para, posteriormente, medir los impactos logrados por las acciones realizadas al aplicar la política SADA.

### *Procesos del SSE*

- Generación de datos. La generación de datos para el SSE se puede dividir en dos grandes funciones: recolección de información primaria y recolección de información secundaria.
- Es importante definir quién adelantará el levantamiento de información primaria, si será una actividad desarrollada por los responsables del SSE directamente, si se contratará aisladamente o en conjunto con otras funciones, etc.

- **Análisis de la información:** la capacidad de análisis de los datos y de comunicación de la información, desde una perspectiva intersectorial e integral de la política SADA, es otro de los factores críticos para la implementación efectiva del SSE. Para esta labor será necesario contar con analistas en una perspectiva integral, con métodos apropiados y con tecnologías de la información (software y hardware) adecuados para el funcionamiento del SSE.
- **Comunicación y generación de conocimiento:** la información que se produce, así como los resultados de los análisis que se realicen, deben ser comunicados de manera efectiva y oportuna a un amplio grupo de usuarios. La comunicación se puede apoyar en herramientas virtuales, publicaciones impresas, medios masivos, etc.

#### *Los indicadores*

El SSE contará con un conjunto de indicadores orientados a medir los resultados, los impactos y la gestión<sup>16</sup>.

- **Indicadores de resultado:** miden los resultados a corto plazo generados por los productos de la política SADA sobre la población directamente afectada.
- **Indicadores de impacto:** miden los efectos a mediano o largo plazos generados por los productos de la política SADA sobre la población directamente afectada.
- **Indicadores de gestión:** miden los procesos, acciones y operaciones adelantados dentro de la etapa de implementación de la política. Aportan los elementos en los cuales pueden analizarse la eficiencia, la eficacia, la oportunidad, la ejecución presupuestal, entre otros, de la entidad ejecutora.

#### *Factores de éxito del SSE<sup>17</sup>*

- Voluntad política, condición o requisito para poder ponerlo en marcha;
- se debe desarrollar de manera permanente y no solamente para observar situaciones puntuales o coyunturales;
- el SSE debe salirse del día a día de la ejecución de las acciones y tomar cierta distancia para poder ser oportuno e imparcial;
- enfoque participativo: participación de representantes de los diferentes grupos de actores;
- claridad conceptual y operativa, especialmente en la formulación de indicadores junto a una estrategia de intervención claramente definida;

---

<sup>16</sup> Departamento Nacional de Planeación. Sin fecha. *Guía para elaboración de indicadores*. Bogotá. Op. Cit.

<sup>17</sup> Adaptado de FIDA, 2005.

- existencia o construcción de un lenguaje homogéneo entre quienes diseñan el SSE y entre quienes lo van a aplicar;
- proceso de diseño sencillo, gradual (coherente en etapas y secuencias) y de fácil aplicación y adaptación permanente;
- definición de herramientas e instrumentos sencillos, flexibles innovadores, adecuados, que atiendan las necesidades y condiciones de cada grupo de interés;
- definición de un tiempo límite adecuado para el diseño del sistema SSE;
- Complementación con otros sistemas de información.

**Cuadro 14. Indicadores de resultado**

<b>Componente SADA</b>	<b>Indicadores de resultado</b>
<b>Abastecimiento</b>	Toneladas de alimentos transados en el SADA que provienen del área rural del municipio
	Toneladas de alimentos transados en el SADA que provienen del anillo uno de abastecimiento
	Número de pequeños productores beneficiarios de créditos financieros a través de las líneas diseñadas para el SADA

Fuente: elaboración propia

**Cuadro 15. Indicadores de impacto**

<b>Componente SADA</b>	<b>Indicadores de impacto</b>
<b>Distribución</b>	Cambios en el precio promedio por kg de productos de la canasta básica transados en el SADA
	Diferencia promedio en calidad de los alimentos de la canasta básica
	Diferencia promedio en variedad de las frutas y hortalizas frescas
<b>Demanda</b>	Cambios en el costo de la canasta básica de alimentos
	Porcentaje del ingreso familiar destinado a la alimentación
	Porcentaje del ingreso familiar destinado a la alimentación (quintil más pobre)
	Cambios en la diversidad de la dieta (composición de la canasta básica)

Fuente: elaboración propia.

*Usuarios del SSE*

El primer usuario será la Comisión Intersectorial que se debe conformar, como tomador de decisiones en el tema de la política SADA, organismo que debe contar con una visión integral que le permita ver las acciones de los programas y estrategias en su conjunto y de manera agregada y, simultáneamente, observar cambios en la situación y en los factores críticos que generan dicha situación.

Existen, además otros usuarios potenciales de la información que genere el SSE:

- Entidades públicas del nivel municipal o nacional no representadas en la Comisión Intersectorial (Concejo, entes de control, personería, etc.).
- Sociedad civil y sectores privados (control social, veeduría).
- Empresas privadas.
- Medios de comunicación.
- Investigadores (universidades, centros de investigación, organismos internacionales).

## 9 Bibliografía

**Aragrande, M. y Argenti, O.** 2001. Estudiando los sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos a las ciudades de los países en desarrollo y de los países en transición. Serie” “Alimentos a las ciudades”, No. 3. FAO. Roma

**ACNielsen.** 2006. *Tendencias de mercado en Colombia.* (disponible en: [www.semana.com/documents/Doc-1241\\_2006515.ppt](http://www.semana.com/documents/Doc-1241_2006515.ppt)) (visitado el 15 de marzo de 2010).

**Comisión Económica para América Latina (CEPAL).** 1999. América Latina: población total, urbana y rural y porcentaje de población urbana por países. Boletín demográfico No. 63, enero de 1999. (disponible en: <http://www.eclac.org/celade/publica/bol63/BD6311.html>) (visitado el 5 de junio de 2010).

**CORPOICA.** 2010. *Nace grupo interinstitucional colombiano de apoyo a la agricultura urbana y periurbana, liderado por CORPOICA.* Boletín del 1 de marzo de 2010. (disponible en: [http://www.corpoica.org.co/SitioWeb/Noticias/vernoticia.asp?id\\_noticia=1002](http://www.corpoica.org.co/SitioWeb/Noticias/vernoticia.asp?id_noticia=1002)) (visitado el 1 de junio de 2010).

**Colombia. Departamento Nacional de Planeación (DNP).** 2008. *Documento Conpes Social 113: Política nacional de seguridad alimentaria y nutricional (PSAN).* (disponible en: [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)).

**Revista Dinero.** 2008. *15 Tendencias de consumo. Revista Dinero del 9 de diciembre de 2008.* (disponible en: [http://www.dinero.com/edicion-impresa/especial-comercial/15-tendencias-consumo\\_52109.aspx](http://www.dinero.com/edicion-impresa/especial-comercial/15-tendencias-consumo_52109.aspx)) (visitado el 5 de junio de 2010).

**Revista Dinero.** 2009. *Tendencias de consumo en Colombia – Revista Dinero del 4 de enero de 2009.* (disponible en: [http://www.dinero.com/economia/desigualdad/tendencias-del-consumo-colombia\\_58440.aspx](http://www.dinero.com/economia/desigualdad/tendencias-del-consumo-colombia_58440.aspx)) (visitado el 5 de junio de 2010).

**FIDA.** 2005. *Los sistemas de seguimiento y evaluación: enfoques, pasos para su diseño y factores de éxito.* (disponible en: <http://www.procasur.cl/fida/rutapreval/Materiales/2.%20Sesi%F3n%20Nociones%20Basicas%20en%20SyE/3.%20Los%20sistemas%20de%20SyE.pdf>) (visitado el 5 de junio de 2010).

**Gómez, C.** 2010. *Cadenas de abastecimiento y distribución de alimentos.* FAO. Proyecto TCP/COL 3202. Manizales (Colombia).

**Guarín, A.** 2010. *Análisis socioeconómico de tiendas de alimentos en áreas urbanas de bajos recursos en Latinoamérica: estudio de caso: Colombia.* FAO. Proyecto TCP/COL 3202, Roma.

**Hurtado, J. V.** 2009. *El sector informal alimentario en la ciudad de Soacha (Cundinamarca).* FAO, Proyecto TCP/COL 3202, Bogotá.



**Jaller, S. 2009.** *El sector informal alimentario en la ciudad de Medellín.* FAO, Proyecto TCP/COL 3202, Bogotá.

**Repetto, E. 2010.** *Diagnóstico del SADA de la ciudad de Manizales.* FAO, Proyecto TCP/COL 3202, Bogotá.

**Rodríguez, M. 2010.** *La función mayorista en centros urbanos en Colombia.* FAO, Proyecto TCP/COL 3202, Bogotá.

**Shepherd, A. 1995.** *Guía para el cálculo de los costos de comercialización.* AGSM, FAO, Roma.

**Vélez, A. M. 2010.** *Planificación urbana de infraestructuras de mercado.* FAO, Proyecto TCP/COL/3202, Manizales (Colombia).

## 10 Anexo 1. Márgenes de comercialización

Un margen de comercialización es el porcentaje del precio promedio ponderado final de venta en cada eslabón de la cadena de comercialización. El margen debe cubrir los costos de transferencia del producto de una etapa a la siguiente y dejar una ganancia razonable para quienes efectúan la comercialización.

Los “márgenes” son, por lo general, empleados en el análisis de eficiencia de los sistemas de mercadeo. A menudo son mal utilizados, aun cuando sean correctamente calculados. Presentar en términos porcentuales la participación del comerciante en el precio final de venta puede dar una impresión totalmente equivocada, a menos que se conozcan los costos. Por lo general, las personas que investigan los costos y márgenes de comercialización comienzan con la presunción de que los comerciantes explotan a los productores. Al conocer los márgenes pueden pensar que han encontrado la prueba. El cálculo que se presenta abajo se podría interpretar como “los comerciantes se quedan con más de la mitad del ingreso de las ventas de tomate”. Tal análisis podría, entonces, ser utilizado para tratar de justificar la intervención gubernamental en el mercado, sea para fijar precios mínimos o para establecer una agencia comercializadora. Sin embargo, es muy posible arribar a tales márgenes con costos razonables y ganancias netas muy pequeñas para los comerciantes involucrados.

Los márgenes parecen ser altos porque se expresan en porcentajes. Debido a que en algún momento puede haberse estimado un “razonable” margen de comercialización, existe la tendencia a no aceptar que tales márgenes pueden y deben cambiar.

Esos porcentajes pueden haberse establecido cuando los precios para esos cultivos eran altos, pero ya no serán útiles si los precios caen. Si el productor obtiene el 80 por ciento del precio de exportación de café cuando el precio por tonelada en el barco es 2 000 USD, el margen de comercialización será de 400 USD por tonelada. Si entonces cae el precio en el mercado mundial y el precio en el barco es 1 000 USD la insistencia de que los productores obtendrán el 80 por ciento significa que el margen no será suficiente para cubrir los costos. Con la excepción de los costos del capital de operaciones, que caerán a medida que el precio baja, los costos de comercialización permanecerán más o menos constantes en términos monetarios. Por tanto, los márgenes de comercialización se elevarán en términos porcentuales aunque permanezcan constantes en términos monetarios cuando el precio disminuye.

El aumento en los márgenes de comercialización, debido al incremento en los costos de mercadeo, puede no significar la elevación de las ganancias de quienes comercializan. Además, el hecho de que los productores reciban solamente una pequeña proporción del precio de venta no significa necesariamente que están siendo explotados. Los márgenes totales dependerán del tamaño de la cadena de comercialización y del grado en que el producto sea almacenado o procesado.

Para conocer si los márgenes son razonables, se necesita comprender los costos. Por tanto, es necesario diferenciar entre márgenes brutos y márgenes netos de comercialización.

### **Cálculo de márgenes de comercialización: un ejemplo**

Estos cálculos se basan en las siguientes cifras:	
<ul style="list-style-type: none"><li>• el precio de compra al productor es USD 0,50 por kg;</li><li>• el precio promedio de venta al por mayor es USD 0,90 por kg;</li><li>• el precio promedio de venta al por menor es USD 1,17 por kg.</li></ul>	
Participación del productor:	$USD\ 0,50 \div USD\ 1,17 = 0,427$ o 43%
Margen mayorista:	$(USD\ 0,90 - USD\ 0,50) \div USD\ 1,17 = 0,342$ o 34,5%
Margen minorista:	$(USD\ 1,17 - USD\ 0,90) \div USD\ 1,17 = 0,230$ o 23%
Margen total	$= 0,572$ o 57%

Fuente: Shepherd, 1995.

## 11 Anexo 2. Perfil del equipo técnico

Para el diseño de la política SADA en sus distintas fases de elaboración (prediagnóstico, diagnóstico y formulación de política) se requiere la participación de un equipo interdisciplinario con buen nivel de experiencia en investigación en los temas relativos al SADA.

La fase de prediagnóstico debe ser responsabilidad preferiblemente de un economista especializado en sistemas alimentarios, apoyado por un planificador urbano según los siguientes perfiles:

### **Formación académica y experiencia de los miembros del equipo de la fase de prediagnóstico**

---

#### **Economista especializado en sistemas alimentarios (Principal)**

---

Título universitario (maestría o doctorado) en economía, economía agrícola o áreas afines.

---

Excelentes conocimientos de los sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos y temas de comercialización urbana de alimentos, en la ciudad en cuestión.

---

Excelente conocimiento de las políticas agrícolas y de mercadeo de alimentos, anteriores y vigentes, estrategias y programas de desarrollo a nivel urbano, periurbano y rural.

---

Buen conocimiento de los aspectos legales y reglamentarios relacionados con las actividades de abastecimiento y distribución de alimentos en su país/ciudad.

---

Experiencia en el análisis de temas agrícolas y de abastecimiento y distribución de alimentos.

---

Experiencia en la formulación de políticas agrícola / comercialización de alimentos y programas de desarrollo.

---

Experiencia en diseño de programas de capacitación vocacional en temas relacionados con los SADA.

---

Experiencia en estudios de prefactibilidad sobre infraestructura para comercialización de alimentos.

---

Experiencia en investigación de áreas directamente relacionadas con los SADA.

---

Habilidad para manejar adecuadamente un equipo interdisciplinario.

---

Capacidad crítica y redacción concisa y sintética.

---

---

#### **Urbanista o planificador urbano (Principal)**

---

- Título universitario (maestría o doctorado) en planificación urbana, geografía urbana o áreas afines.

---

- comprensión de los sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos y temas relacionados con la comercialización urbana de alimentos en la ciudad en cuestión;

---

- buen conocimiento de la ciudad con respecto a:

- su morfología;

- vías de acceso, servicios e infraestructura de transportes;

- ubicación y funcionamiento de la infraestructura de mercado más importante, mercados de alimentos, distritos comerciales, servicios de almacenamiento y procesamiento;

- preparación de documentos y regulaciones a diferentes escalas, para los sectores

---

---

comercial y de mercadeo (nueva infraestructura, desarrollo del distrito comercial, planes de ampliación, etc.);
○ conocimiento detallado de las intervenciones legales, regulaciones, planes en aspectos comerciales y de comercialización de alimentos;
○ buen conocimiento de temas de tráfico e intervenciones;
○ buen conocimiento de los planes actuales y programados de transporte para acceso a la ciudad;

---

• experiencia en áreas de investigación y planificación relacionadas con programación y gestión urbana en general y en lo que concierne al abastecimiento y la distribución de alimentos;
---

---

• experiencia en programas de capacitación vocacional;
• experiencia y habilidad para trabajar en un equipo multidisciplinario;
• capacidad crítica y redacción concisa y sintética.

---

Para la fase de diagnóstico se requiere un equipo interdisciplinario conformado por:

- Un economista especializado en sistemas alimentarios;
- un urbanista o planificador urbano;
- un analista de políticas alimentarias;
- un analista legal;
- un especialista en producción urbana y periurbana de alimentos;
- un especialista en relación rural y periurbana-rural;
- un especialista en micro, pequeñas y medianas empresas alimenticias;
- un especialista en el sector alimentario informal;
- un especialista en diseño y gestión de mercados;
- un economista especializado en transporte de alimentos;
- un diseñador arquitectónico;
- un analista financiero de proyectos;
- un especialista en temas de salud y ambiente, relacionados con el abastecimiento y distribución de alimentos;
- un especialista en campañas de información y sensibilización para comerciantes de alimentos, productores, transportadores y consumidores.

El número de miembros del equipo, sus especialidades y el tiempo que se requiere de cada uno puede variar porque:

- las ciudades difieren una de otra y para analizarlas se requieren profesionales con diferentes destrezas;
- los problemas o aspectos especiales requieren conocimientos idóneos, como, por ejemplo, el análisis del sector informal alimentario o temas relativos al control de calidad de los alimentos, economía del transporte, nutrición, organización y finanzas interinstitucionales, gestión y arquitectura de mercado.

Igualmente, será necesario contar con personal de apoyo en tareas administrativas, entrevistadores para encuestas de campo; editor de textos (para revisar los documentos antes de que sean publicados y distribuidos) y diseñador gráfico (diagramación de documentos, procesamiento de imágenes y edición electrónica de documentos, etc.).

## 12 Anexo 3. Métodos de recolección de datos

### Investigación bibliográfica

La investigación bibliográfica permite identificar las fuentes de datos e información sobre los planes de desarrollo nacional, regional y municipal; documentos oficiales de políticas nacionales o sectoriales; estadísticas oficiales; estudios, publicaciones y artículos; informes de proyectos de desarrollo; memorias de seminarios internacionales, regionales o nacionales; correspondencia y memorias de reuniones:

- la recolección crítica de datos bibliográficos cuya utilidad y validez debe ser evaluada en relación con los temas incluidos en los TR;
- la presentación de los datos bibliográficos: la información útil debe ser incorporada en la propuesta de los TR. Esto demostraría:
- la disponibilidad de los datos;
- los diferentes puntos de vista sobre algunos aspectos de los temas e intervenciones que podrían ser previstas;
- los datos adicionales requeridos para continuar con el estudio de caso;
- las áreas de investigación que serán examinadas con mayor detalle.

Dada la naturaleza interdisciplinaria del estudio, las fuentes deberán encontrarse en las especialidades que son potencialmente relevantes para el estudio; por tanto, la investigación bibliográfica será pluridisciplinaria.

### Observación directa

En las observaciones directas, durante las visitas de campo, se obtienen datos cuantitativos y cualitativos sobre temas tales como los impuestos legales e ilegales en los mercados y en los puestos de control, precios de venta de alimentos, costos de transporte, condiciones físicas y operacionales en los mercados, tráfico de bienes, presentación e higiene de los alimentos.

Una visita de campo requiere un esfuerzo organizativo, pero limitados recursos financieros. Para obtener lo máximo de este tipo de visitas es necesario:

- asegurarse de que el sitio, el clima (estaciones, meses, semanas, días y tiempo) y las condiciones son propicias para el objetivo de la visita (¡un día soleado no será apropiado para evaluar la propensión de los mercados a las inundaciones!);
- definir claramente qué información se requiere;
- preparar una lista de preguntas para posibles entrevistas;
- preparar una lista de las tareas que se cumplirán.

### **Entrevistas**

En las entrevistas se conocerán los puntos de vista de los grupos de actores involucrados en el SADA, en las intervenciones e investigaciones en marcha o planificadas. Para obtener el máximo beneficio de una entrevista es necesario:

- tener información adecuada de la persona que será entrevistada y sobre su institución;
- definir el objetivo de la entrevista;
- preparar una lista de preguntas clave y temas para discusión;
- explicar claramente las razones de la entrevista, (Ej. el objetivo del estudio del SADA, la entrevista y la importancia de la información que se desea obtener);
- asegurar que la información obtenida se comprenda claramente;
- obtener información crítica sobre la documentación técnica disponible y solicitar una copia;
- preparar un breve informe de la entrevista e indicar la acción que deba realizarse.

### **Miniencuesta**

Para recoger importantes datos cuantitativos y cualitativos, que no están disponibles y actualizados, puede necesitarse una mini encuesta.

Debido a que las encuestas requieren una considerable organización, esfuerzos humanos y financieros, es importante:

- estar seguro de que no se dispone de los datos buscados;
- definir cuidadosamente los objetivos, la muestra y todos los demás detalles de la encuesta;
- limitar cuanto sea posible la información que será recogida. Evitar la tentación de conducir encuestas excesivamente detalladas;
- preparar cuidadosamente los cuestionarios y probarlos antes de realizar la encuesta;
- asegurar que el plan de trabajo asigna suficiente tiempo para realizar la encuesta y analizar los datos;
- asegurar que se dispone de los recursos humanos y financieros para realizar la encuesta, procesar y analizar los datos.



### 13 Anexo 4. Necesidades de los agentes del SADA

Agente	Necesidades
<b>Productores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguridad en la tenencia de la tierra.</li> <li>• Acompañamiento técnico integral para la producción agrícola.</li> <li>• Información de precios y mercados.</li> <li>• Centros de acopio.</li> <li>• Servicios de transporte.</li> <li>• Oportunidades de mercado claras y sostenibles.</li> <li>• Agua no contaminada para riego.</li> <li>• Información sobre el uso adecuado de los desechos para producir fertilizantes.</li> <li>• Habilidades para manipulación, embalaje, transporte, etc.</li> <li>• Crédito para inversión en la producción de alimentos.</li> </ul>
<b>Transportadores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejores vías para disminuir las necesidades de reparación de los vehículos.</li> <li>• Repuestos accesibles y confiables para los vehículos.</li> <li>• Crédito para comprar y / o mantener los vehículos en condiciones satisfactorias.</li> <li>• Adecuado equipamiento y espacio para estacionamiento carga y descarga de los productos que permitan un fácil flujo de los productos hacia los mercados y fuera de ellos a fin de reducir el costo por el uso de camiones.</li> <li>• Requisitos más sencillos de documentos y procedimientos.</li> <li>• Menores impuestos fijados a lo largo de las carreteras.</li> <li>• Mercados bien administrados.</li> <li>• No ser acosados por la policía y otras agencias de seguridad porque eso involucra costos adicionales, demoras y pago de sobornos en los puestos oficiales y no oficiales de revisión en las carreteras.</li> <li>• Servicios de alojamiento y alimentación.</li> <li>• Servicios sanitarios limpios.</li> <li>• Agua no contaminada.</li> <li>• Regulaciones adecuadas para la comercialización.</li> <li>• Servicios para eliminación de basura.</li> <li>• Adecuada iluminación.</li> <li>• Seguridad para los vehículos y la carga.</li> <li>• Puestos de auxilio inmediato, correo, teléfonos, fax y altoparlantes.</li> <li>• Adecuadas habilidades para manipulación, embalaje, transporte, gestión, etc.</li> </ul>
<b>Comerciantes y tenderos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recursos financieros para ampliar sus operaciones a fin de reducir los costos promedio de operación.</li> <li>• Adecuados espacios de estacionamiento, que permitan el fácil flujo de los productos hacia el mercado y fuera de él;</li> <li>• Alrededores del mercado limpios y secos.</li> </ul>

<b>Agente</b>	<b>Necesidades</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facilidades para el manejo de desechos.</li> <li>• Servicios sanitarios limpios.</li> <li>• Adecuado suministro de agua.</li> <li>• Espacio en el mercado para almacenamiento (inclusive bodegas frigoríficas para las carnicerías y pescaderías) y equipo para clasificación.</li> <li>• Fácil acceso a los bancos para efectuar depósitos.</li> <li>• Información de precios y mercado.</li> <li>• Protección de calor, humedad, polvo y otros contaminantes.</li> <li>• Adecuadas habilidades para embalaje, manipulación, transporte, gestión, etc.</li> <li>• Administración responsable y eficiente del mercado.</li> <li>• Apropiadas regulaciones para el mercadeo y el procesamiento y requisitos de documentación simplificados.</li> <li>• Cercas y seguridades para las personas y la propiedad.</li> <li>• Facilidades para el cuidado diario de los niños.</li> <li>• Puestos de primeros auxilios, correo, correo electrónico, teléfono, fax.</li> <li>• No acoso por parte de la policía.</li> </ul>
<b>Administradores de mercados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Objetivos claros y mandatos estables.</li> <li>• Adecuada comprensión de las realidades del mercado de alimentos y de la comercialización.</li> <li>• Diálogo efectivo con todos los usuarios del mercado.</li> <li>• Adecuada información y habilidades.</li> <li>• Autoridad para imponer las reglas del mercado.</li> <li>• Fondos suficientes para mantener las instalaciones y servicios del mercado y la limpieza.</li> <li>• Simplificar los requisitos de trámites y de documentación.</li> <li>• Personal calificado y equipo y recursos adecuados.</li> <li>• Adecuada iluminación y sistemas eléctricos.</li> <li>• Puestos de primeros auxilios, servicio postal, correo electrónico, teléfonos fax y altoparlantes.</li> <li>• Servicios frigoríficos para las carnicerías y pescaderías.</li> </ul>
<b>Consumidores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Variedad de alimentos de buena calidad a precios razonables.</li> <li>• Ambiente limpio, seco e higiénico.</li> <li>• Mercados bien administrados.</li> <li>• Seguridad personal cuando se visita los mercados.</li> <li>• Prácticas de comercialización transparentes y acción concreta contra el fraude.</li> <li>• Servicios de eliminación de basura.</li> <li>• Servicio telefónico.</li> <li>• Estacionamientos.</li> <li>• Servicios sanitarios limpios.</li> </ul>

## **14 Anexo 5. Declaraciones**

### **Declaración de Medellín**

#### **sobre**

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

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

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

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

- 5) La creación de condiciones adecuadas para mejorar el abastecimiento de las tiendas, específicamente aquellas que aumenten la eficiencia y reduzcan los costos operativos, particularmente aquellos mecanismos que acerquen a los productores con los tenderos, con beneficio para ambas partes.
  - 6) La realización de las inversiones necesarias para mejorar las vías de acceso y la seguridad en las áreas donde operan las tiendas.
  - 7) La facilitación del acceso a líneas de crédito a través de la banca formal o de instituciones solidarias, diseñadas teniendo en cuenta la función social de las tiendas.
  - 8) La promoción de programas de seguridad social que faciliten la inclusión de los tenderos en esquemas que garanticen su acceso al sistema de la seguridad social.
- E. Nos comprometemos a informar a los responsables de nuestras instituciones y a las demás instancias pertinentes en nuestros respectivos países y ciudades y a promover acciones dirigidas a implementar las recomendaciones de esta declaración.

Medellín, 2 de diciembre de 2009

## **Declaración de Manizales**

### **Sobre**

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

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

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

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

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

Manizales, 30 de abril de 2010



## **15 Anexo 6. Programa, estrategia y plan de acción: un ejemplo**

### **Punto crítico**

La ciudad de Medellín tiene como punto crítico de la distribución la presencia de un alto número de vendedores que hacen parte del sector informal de alimentario. Hasta la fecha, la alcaldía ha desarrollado diferentes acciones para disminuir el número de comerciantes y el impacto en la salud pública que genera la venta de alimentos en mínimas condiciones higiénicas; sin embargo, los resultados aún no son los esperados. Una de estas estrategias ha sido la de diseñar centros comerciales con pequeños locales para la reubicación de estos comerciantes; ellos argumentan que las ventas se reducen porque la ubicación de los locales no es la adecuada.

### **Programas**

Para dar solución a este punto crítico es necesario desarrollar un conjunto de intervenciones (programas), a través de estrategias y planes de acción focalizados a disminuir la problemática que afecta tanto a los vendedores informales y a la población vulnerable de la ciudad de Medellín, en los siguientes aspectos:

- Sobrecostos de los alimentos por efecto de operaciones de intermediación: Programa de “Mercados de la integración”.
- Mejoramiento de las condiciones de trabajo de los vendedores informales y recuperación del espacio público: Programa de “Centros de la cosecha”.
- Incursión de los vendedores informales en el emprendimiento de negocios formales sin el deterioro de sus ingresos: Programas de “Empresas de alimentos con marca social”.
- Integración de los vendedores informales como agentes activos en la solución de problemas derivados de la seguridad alimentaria en poblaciones vulnerables: Programa de “La universidad del vendedor de alimentos”
- Capacitación a los funcionarios de la Alcaldía de Medellín.
- En detalle un programa, una estrategia y un plan de acción

### **Programa: centros de la cosecha**

Objetivo: Contribuir a la recuperación del espacio público mediante la disposición de espacios adecuados para la reubicación de vendedores informales de productos frescos, con exposición al tráfico de compradores potenciales, de tal manera que se no se deteriore el volumen de las ventas. Este programa puede ser complementario de los programas existentes de módulos y centros comerciales; difiere de éstos en que se enfoca exclusivamente en suplir las necesidades expresadas por los vendedores informales de productos frescos, quienes manifiestan que en los centros comerciales y en los módulos sus ventas se ven disminuidas.

### **Estrategia**

Construir y asignar quioscos exteriores en espacios abiertos de alto tráfico peatonal similares al Mercado de Tejelo, pero con servicios básicos; estos quioscos deben ser una alternativa atractiva para los comerciantes informales y también para los consumidores.

### **Plan de acción**

Al implementar el programa de “Centros de la cosecha”, la administración propiciará la recuperación del espacio público y dará un espacio digno de trabajo a los vendedores informales que se vinculen. El apoyo concreto de la administración municipal consistirá en:

- Estudio y definición de las zonas de la ciudad en las cuales se implementará el programa.
- Convocatoria y organización de vendedores informales de productos frescos que estén interesados en vincularse al programa.
- Diseño, construcción y asignación de los quioscos, que deben estar ubicados en zonas cercanas a la población vulnerable.
- Administración del espacio.
- Implementación de actividades frecuentes de publicidad que permitan promocionar la visita y la compra de los consumidores a los centros de la cosecha.

## 16 Anexo 7. Cronograma del plan de acción

Programa de “Centros de la cosecha”	10 semestres									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Definición de objetivos y alcance del programa.	■									
Selección del equipo de trabajo.	■									
Diseño metodológico.	■	■								
Estudio y definición de las zonas de la ciudad en las cuales se implementará el programa, garantizando un tráfico peatonal mínimo.		■								
Formulación de un plan piloto de "Centros de la Cosecha" de acuerdo con los objetivos y estrategias planteadas.		■								
Ejecución del plan piloto: Convocar y organizar vendedores informales de productos frescos que estén interesados en vincularse al programa.			■							
Ejecución del plan piloto: Diseño, construcción y asignación de los quioscos.			■							
Ejecución del plan piloto: Administración y regulación del espacio.			■							
Evaluación de resultados del plan piloto, ajustes y reformulación del programa.				■						
Socialización y lanzamiento del programa.				■	■					
Implementación de actividades frecuentes de publicidad que permitan promocionar la visita y la compra de los consumidores a los centros de la cosecha.					■	■	■	■	■	■
Ejecución del programa "Centros de la cosecha".					■	■	■	■	■	■
Seguimiento.					■	■	■	■	■	■
Evaluación y retroalimentación.						■		■		■

Fuente: Jaller, 2009.