





**Bogotá: autonomía agroalimentaria  
— diálogos y controversias —**





# Bogotá: autonomía agroalimentaria

## — diálogos y controversias —

ORGANIZACIONES COMUNALES Y CAMPESINAS

JAIME FORERO ÁLVAREZ

ROMÁN VEGA

JULIANA MILLÁN GUZMÁN

SARA CATALINA GRANADOS ORTIZ

FLAVIO BLADIMIR RODRÍGUEZ M.

Esta publicación  
fue realizada gracias  
al apoyo del  
REAL MINISTERIO DE  
RELACIONES EXTERIORES  
DE NORUEGA

© Bogotá: autonomía agroalimentaria. Diálogos y controversias

PLANETA PAZ

Sectores Sociales Populares para la Paz en Colombia

Serie: *Documentos de política pública para la paz*

© Jaime Forero Álvarez, Román Vega, Juliana Millán Guzmán,  
Sara Catalina Granados Ortiz, Flavio Bladimir Rodríguez M.

ISBN: 958-33-9577-3

Primera edición

Bogotá, junio de 2006

PLANETA PAZ

Calle 30 A No 6-22 Of. 2701

PBX 3 40 2300

Bogotá D.C. - Colombia

planetap@planetapaz.org

www.planetapaz.org

Diseño y producción editorial:

RICARDO ALONSO

torregrafica@gmail.com

Ilustración de portada:

GIOVANNI CABRERA

www.yovart.com

Impresión:

EDICIONES ANTROPOS

ediantropos@hotmail.com

Presentación /9

- 1**  
/página 19

Lineamientos estratégicos para una política pública agroalimentaria para Bogotá y comentarios al «Plan Maestro de Abastecimiento» propuesto para la ciudad, expresados por organizaciones campesinas y comunales
- 2**  
/página 31

El sistema de abastecimiento alimentario de Bogotá.  
Análisis y propuestas  
*Jaime Forero Álvarez*
- 3**  
/página 91

Alimentación, nutrición y salud  
*Román Vega*
- 4**  
/página 117

Evaluación ecológica, agronómica y socio-cultural de la agricultura urbana en el sector de Potosí  
*Juliana Millán Guzmán*  
*Sara Catalina Granados Ortiz*
- 5**  
/página 147

La tierra y el trabajo de los campesinos mitigando el hambre de los bogotanos  
*Flavio Bladimir Rodríguez M.*



El Proyecto PLANETA PAZ presenta a las organizaciones sociales populares y a la sociedad en general, el segundo volumen de la serie “Documentos de Política Pública para la Paz”, titulado *Bogotá: autonomía agroalimentaria. Diálogos y controversias* realizado por un conjunto de organizaciones sociales populares, académicos y el equipo del Proyecto.

Este documento se presenta en desarrollo de la misión de PLANETA PAZ, cual es contribuir a la materialización de las propuestas de los sectores sociales populares como sujetos autónomos para que incidan en la construcción de formas de poder alternativas, en la formulación e implementación de políticas públicas y proyectos sociales, y en el fortalecimiento de su capacidad negociadora con miras a la resolución política del conflicto social y armado colombiano, y el logro de una paz sostenible.

Los documentos que se presentan, son el resultado de varios pasos dados en el camino de apoyar la construcción de una política pública en torno a lo alimentario desde los sectores sociales populares de Bogotá y la región central del país. Ya en *Colombia: diálogo pendiente*, primer título de la serie de “Documentos de Política Pública para la Paz”<sup>1</sup>, se demostró la viabilidad de enfrentar a nivel nacional y de manera eficaz, con criterio social y de equidad, temas como la educación, la salud, el empleo, la seguridad social y la seguridad alimentaria. En la perspectiva de PLANETA PAZ, esta viabilidad abre caminos para una paz sostenible, sobre la base de no aplazar más un diálogo pendiente que los gobiernos nacionales, en particular el actual, se han empeñado en ignorar.

Ahora, en el presente libro, centramos el foco en la región central del país con dos referentes principales: la ciudad de Bogotá, y la soberanía y autonomía alimentarias,

<sup>1</sup> Garay, Luis Jorge y Rodríguez, Adriana. Colombia diálogo pendiente. Bogotá, Planeta Paz, 2005.

en la doble perspectiva de fortalecer procesos sociales populares que buscan construir políticas públicas agroalimentarias y, al mismo tiempo, mostrar a las instituciones territoriales y sectoriales caminos constructivos en este tema tan crucial.

Varios de estos procesos sociales populares se han ido articulando, entre otros, en un espacio en construcción llamado *Encuentro Sur*, el cual se ha desarrollado durante el último año en las localidades de Ciudad Bolívar, Usme, Uribe Uribe, Fontibón, San Cristóbal y Santa Fé, y en espacios intermunicipales, relacionados con temas alimentarios, de salud, de resistencias populares al avance de los planes maestros de reordenamiento territorial y urbano, de formulación de los planes de desarrollo local, y de debates y complementaciones al actual plan de desarrollo del Distrito.

Todo ello se ha dado en actividades como una mesa semanal de discusión e intercambio de experiencias en la cual se sientan al menos treinta delegados de distintas localidades; en encuentros de activistas responsables de iniciativas sociales locales y en foros locales e interlocales de discusión política; en seminarios con expertos sobre el sistema agroalimentario de la ciudad y de la región central del país; en experiencias internacionales y nacionales de agricultura urbana; en mercados campesinos alternativos presentes en la ciudad; en caminatas de reconocimiento de los territorios urbanos y visitas de delegaciones de varias localidades a fincas de agricultura orgánica en la zona rural del Distrito o asistencia a encuentros nacionales sobre pueblos y semillas en el Cauca; en ollas comunitarias y mingas barriales dominicales; en talleres sobre resistencias populares a través de agricultura urbana y de planificación ecológica, agronómica y comunitaria de huertas caseras y cultivo de lotes comunitarios; en bazares de integración de vecinos a los procesos de acción colectiva y festivales como el del *Maíz* y el del *Viento y las cometas* en San Cristóbal, impulsados por redes de organizaciones populares; en la circulación de materiales y libros sobre cultura y alimentación, soberanía alimentaria, agricultura urbana, entre otros; en programas de radio en emisoras locales, distritales y nacionales; en publicaciones de ensayos y noticias en prensa popular y en grandes medios de Bogotá, así como en la producción de videos documentales de algunas de las actividades anteriores, junto con la circulación del *Boletín Surco agroalimentario*.

En otras dinámicas promovidas por organizaciones populares y no gubernamentales, ha venido avanzando en la escala de región un proceso de búsqueda de unidad de acción campesino-comunal, en desarrollo del cual se han realizado varios mercados campesinos y reuniones regionales con representantes de organizaciones e iniciativas campesinas y comunales de cerca de 60 municipios y 5 departamentos

próximos al entorno de Bogotá, para conocer el actual proyecto de *Plan maestro de abasto alimentario* de la ciudad y formular lineamientos populares alternativos.

Asimismo, se han abierto diálogos y concertaciones con instancias públicas de gobierno y del legislativo regional (Concejo Distrital), los cuales han dado lugar a una mesa de interlocución de las organizaciones campesinas y comunales con la Secretaría de Gobierno Distrital para dialogar y concertar sobre las propuestas agroalimentarias para Bogotá y las iniciativas populares en políticas públicas para el Distrito.

Este conjunto de acciones ha supuesto adelantar actividades formativas con líderes populares a partir de discusiones sobre la alimentación y las políticas globales, los instrumentos de articulación política del proceso globalizador en Bogotá (TLC, Plan de ordenamiento territorial y planes maestros en el Distrito) y el sistema agroalimentario existente en la ciudad, acciones que se han concretado en trabajos entre líderes y expertos en espacios como los seminarios internacionales sobre *El poder, lo público y lo popular* y *El concepto y las políticas en torno a la ciudad-región*, seminarios realizados por PLANETA PAZ en noviembre de 2004.

Desde el año 2005, la ciudad ha enfrentado una compleja encrucijada al tener que asumir la formalización de planes maestros diseñados en gran parte por los gobiernos distritales anteriores. Esta encrucijada se da en medio de los avatares electorales, de la inminente firma del TLC y de las negociaciones de San José de Ralito que dieron paso a una cuestionada *Ley de justicia y paz*.

Dentro de dichos planes maestros, el de abastecimiento alimentario es central por su lugar dentro de las prioridades sociales del gobierno de Luis Eduardo Garzón, por sus posibles implicaciones en el sistema agroalimentario existente que sustenta el 70% del abasto de Bogotá, en la estabilidad de las poblaciones rurales que generan este abasto y en la vida urbana misma.

En la entraña de dicho sistema agroalimentario se juega el destino de todo el país, en tanto dicho sistema está soportado en sectores campesinos, formas de convivencia y sociedades rurales de la región central que abarcan una cuarta parte de los municipios del país, así como en una enorme economía popular de alimentos cuya estabilidad y mejoramiento son esenciales para cualquier propuesta democratizadora de la ciudad, de construcción de procesos de paz y, por supuesto, de consolidación de la relativa seguridad alimentaria de esta región.

A partir de todos los esfuerzos populares citados y relativo a los temas señalados, los cinco documentos aquí presentados aportan en su conjunto elementos para la construcción de una política pública alimentaria que tenga como base los procesos sociales en marcha, en este caso, relacionados con la producción de alimentos en el campo y complementos nutricionales en la ciudad (esta última promovida ahora como *agricultura urbana*), enfoque a partir del cual debe entenderse una verdadera construcción democrática de nuestras instituciones públicas.

Estos documentos presentan un conjunto de propuestas que buscan integrar varias dimensiones: de abasto alimentario desde una perspectiva económica, como lo explica el artículo de Jaime Forero; de relación entre alimentación y nutrición desde la perspectiva de la salud, con el énfasis de Román Vega, y de acciones populares tendientes a generar la seguridad y soberanía alimentarias, y complementos en la alimentación, según lo exponen los lineamientos de las organizaciones sociales y el artículo de Juliana Millán y Sara Granados.

Las propuestas se enmarcan en la lectura de la conformación del sistema agroalimentario de la ciudad, cuyos elementos básicos son de carácter regional, con extensión en siete departamentos y cuatro grandes territorios socio-culturales del país (el altiplano cundi-boyacense; el piedemonte de Meta y Casanare; el viejo Caldas, Huila y Tolima), como se explica en el artículo de Bladimir Rodríguez, y que sirve de base para argumentar que la administración distrital no puede decidir pensando sólo en la ciudad, porque sus decisiones tienen implicaciones en un territorio más amplio.

El actual sistema alimentario de Bogotá está organizado a partir de una altísima concurrencia de actores económicos de diverso tipo, que conforman un enorme capital humano y social de la ciudad que puede ser activado en función de los objetivos de la política de erradicar el hambre y la pobreza, con programas como *Bogotá sin hambre*. En palabras de Jaime Forero, este capital puede generar más democracia y competencia económica al “incluir a la inmensa cantidad y pluralidad de productores agropecuarios, transformadores industriales o artesanales y comerciantes formales, informales e institucionales o corporativos que participan en el sistema de abastecimiento de alimentos”.

En esta perspectiva, las propuestas de estos documentos, si bien no buscan dejar las cosas como están, tampoco aceptan que los planificadores diseñen los nuevos sistemas a su gusto, relegando el papel de muchos actores sociales —en particular los

más pobres y desprotegidos de las instituciones— sobre la idea errónea de que son ineficientes. La democracia implica reconocer a los actores existentes del sistema de abasto de la ciudad, tanto a los hipermercados como a los vendedores ambulantes, los minifundistas y al gran empresario agrícola, con el propósito de traer a los consumidores, en particular de bajos ingresos, alimentos a precios bajos.

El documento de Forero es prolijo en demostrar la capacidad y la eficiencia del campesinado como soporte del abasto alimentario, así como las razones que le impiden ampliar su participación. Muestra también las conexiones con los sistemas de abasto de la ciudad, tanto como mayorista como minorista, y aporta análisis claves para derrumbar mitos sobre la incidencia de estos sistemas en la conformación de los precios, como aquellos según los cuales los tenderos barriales venden más caro que los grandes supermercados.

De los análisis elaborados en este primer documento, Forero sugiere dos propuestas centrales para la política pública en el tema: primera, crear el sistema de información de precios y, segunda, escuchar las propuestas de diferentes sectores para apoyar las que técnica y socialmente sean más eficaces para cumplir con la meta de abasto, salud y estabilidad de poblaciones. Estas propuestas se estiman importantes y prioritarias, antes de embarcarse en modelos rígidos como los propuestos en el *Plan maestro de abasto alimentario*.

En desarrollo de estas dos primeras propuestas, se sugieren unas medidas del siguiente orden: crear un fondo competitivo de proyectos e iniciativas tendientes a mejorar el sistema de abastecimiento, diseñar y poner en funcionamiento un sistema de información y regulación de precios, corregir las asimetrías entre los actores, mejorar la calidad de los alimentos y promover el acceso a los mismos a través de acciones de concertación, protección de la población y regulación de precios.

El *Plan maestro* no puede desligar la relación entre alimentación, nutrición y salud, por lo que su desarrollo debe estar en consonancia con la garantía de los derechos humanos integrales, en el sentido de asegurar que el acceso a la alimentación esencial mínima sea nutritiva, adecuada y segura, elementos que son los centrales en el artículo de Román Vega. Según el autor, el estatus nutricional se reconoce hoy como un indicador del grado de pobreza, del hambre y del estado de salud de una población, razón por la cual la estrecha relación entre alimentación, nutrición y salud es crucial no sólo en términos de resultados en salud sino de los mecanismos y estrategias para lograrlos.

Por ello, en consonancia con la carta de derechos de Naciones Unidas, la propuesta de Vega empieza por insistir en la necesidad de que las políticas de seguridad alimentaria y nutrición se desarrollen en una perspectiva de universalidad, integridad, progresividad y equidad, lo que implica reconocer los problema de la tierra, de la pequeña producción, la situación de las poblaciones más vulnerables y de los sistemas de seguridad social.

Se podrá argüir que la función de un plan maestro local de abasto alimentario no es la resolver los viejos problemas estructurales de la nación, pero a contrapeso debe decirse, primero, que Bogotá no es cualquier localidad en el contexto nacional y que sus decisiones tienen impacto más allá de sus fronteras, por lo que sus políticas no pueden desarrollarse fuera de este contexto; segundo, que resolver el problema del hambre no se logra sólo con el suministro de un plato diario, por lo que las instituciones están en la obligación de coordinarse y proponer un enfoque conjunto, si es que se quiere contribuir a resolver los problemas de violencia y exclusión. ¿Debería Bogotá pensarse en esta dimensión?

De ahí que Vega encuentre que debe haber una relación entre perspectiva nutricional y atención primaria de salud, que pasa por la reforma del sector salud en Colombia para ayudar “a disminuir los niveles de morbilidad, discapacidad y mortalidad determinados por la malnutrición”. Propone entonces, como complemento a los programas alimentarios, cuatro medidas para transformar el sistema de salud en la perspectiva por él señalada:

- Abrirle paso a una política pública centrada en la prevención, la promoción de la salud, el diagnóstico y tratamiento temprano, integrado y continuo de las enfermedades, para lo cual es necesario diseñar y poner en práctica estrategias de intervención como la Atención Primaria de Salud<sup>2</sup> adaptada al manejo de la malnutrición.
- Reestructurar el financiamiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud desde una perspectiva de equidad, desde una estructura tributaria progresiva que permita alcanzar la universalidad en las coberturas (sobre todo la inclusión de los grupos necesitados y vulnerables).
- Corregir las ineficiencias del sistema de salud, fortaleciendo el rol rector y regulador del Estado.
- Impregnar el sistema de salud, sobre todo la salud pública y la atención primaria de salud, de una perspectiva nutricional.
- Tener un recurso humano capacitado que diseñe, planee y de seguimiento a las políticas e intervenciones nutricionales, y que pueda tener la capacidad

<sup>2</sup> En el primer número de esta serie de documentos, Luis Jorge Garay y Adriana Rodríguez presentan una propuesta de reorganización del sistema de salud con base en el enfoque de atención básica primaria, y demuestran su viabilidad técnica, social y financiera. Esta propuesta se elaboró a partir de un trabajo intenso con parte del equipo de la Secretaría de Salud del Distrito, entre ellos, el doctor

de promover la participación comunitaria y la acción intersectorial para el mejoramiento de las condiciones nutricionales.

Como propuestas de políticas más centradas en las localidades de la ciudad, el documento de la antropóloga Juliana Millán y la agrónoma Sara Granados sugiere prestar atención a tendencias arraigadas en los barrios populares y que son fruto de las formas de poblamiento y tradiciones culturales que definen la diversidad cultural de la ciudad. Las poblaciones rurales que llegaron huyendo de las violencias sociales, económicas y políticas han sembrado sus saberes en los suelos de los confines de la ciudad, en los pequeños lotes y jardines de las casas, para cultivar alimentos que soportan sus dietas. Esta dinámica, que hoy busca ser cooptada desde lo que se ha dado en llamar “agricultura urbana”, brinda a juicio de las autoras posibilidades para consolidar acciones públicas populares de seguridad alimentaria y de resistencia a la extensión de las políticas de alimentación propias de la globalización excluyente.

La diferencia de PLANETA PAZ con el *Plan maestro de abastecimiento alimentario* está centrada en el reconocimiento que hacemos del sistema agroalimentario existente en la región central del país, el cual es una construcción histórica, social, cultural y económica, según explica Bladimir Rodríguez. El Plan no sólo lo reconoce como tal, sino que se propone construir un nuevo sistema basado en una supuesta logística de lo moderno y en propuestas no especificadas de reordenamiento territorial de esta región.

Esa diferencia se expresa en innumerables temas, algunos de los cuales se aprecian en estos *Documentos*, relacionados con asuntos como la probable desarticulación de los territorios campesinos y al mismo tiempo de la economía popular asociada a dicho sistema. Para citar sólo algunos casos, el Plan impactaría a los pequeños transportadores, en tanto se propone establecer sistemas de transporte masivo por encima de los actuales sistemas diversificados de acarreo de alimentos, incluso sin reconocer la complejidad topográfica de las zonas rurales; tendrá impactos no previstos sobre los 140.000 tenderos, en cuanto propone integrar al sistema sólo a 6.000 de ellos y, en general, formalizaría de modo forzoso la economía popular alimentaria, pues sus propuestas de concentrar la regulación desde las nutriendes desconocen la importancia de las formas actuales de acceso a los alimentos, muchas de las cuales se encuentran por fuera de los mecanismos formales del mercado y son fundamentales para la economía popular.

En tal sentido, la propuesta de PLANETA PAZ se centra en la defensa y mejoramiento del sistema agroalimentario actual, de sus actores sociales; a su consolidación

a partir del desarrollo de políticas de protección y apoyo al mismo, y declarando de interés público la función social de producir, traer y transformar alimentos para los bogotanos y las bogotanas. El enfoque político general de nuestra discusión, es que la resolución de los problemas del hambre, básica para el logro de una paz sostenible, no puede basarse en la desarticulación de las poblaciones rurales y economías populares. Dadas las características del conflicto colombiano, las soluciones no pueden ser sólo de una pretendida eficiencia económica.

En el mismo sentido, acogemos una de las conclusiones de Román Vega, que apunta a que “Es necesario lograr que al menos las políticas, programas y procesos relacionados con la alimentación, la nutrición y la salud vayan de la mano en los territorios y poblaciones más pobres y vulnerables de las ciudades y regiones. Hay buenas razones para que ello sea así: la salud, la alimentación y la nutrición se requieren una a la otra para reforzar la eficacia de sus procesos y mejorar su impacto global en la población. Se conoce que la nutrición mejora los resultados en la salud, el acceso y el rendimiento escolar, así como la salud hace más eficiente los esfuerzos nutricionales y ayuda al rendimiento escolar. De otra parte, la educación es fundamental para que la salud mejore y el uso y escogencia de los alimentos sea más adecuado”.

El apoyo de PLANETA PAZ a los procesos populares se levanta a partir de varios criterios que se consideran centrales en la búsqueda de replanteamientos nacionales en torno a la paz y, en general, al modo de hacer política y de abordar lo público en el país:

- Reconocer y apoyar procesos e iniciativas sociales populares en marcha.
- Reconocer las espacialidades concretas de las acciones colectivas populares.
- Reconocer las transformaciones de los sujetos populares.
- Reintegrar lo político y lo social.
- Recuperar la interdisciplinariedad y las miradas complejas.
- Recuperar la dimensión crítica y la importancia del debate en la construcción de las políticas públicas.
- Dar sentido prospectivo y constructivo a las propuestas populares de política pública.

El sistema de abasto alimentario de Bogotá podría levantarse sobre modernas plataformas, abastecidas por poderosos sistemas de transporte y tecnologías que concentren la generación eficiente de valores agregados. No hay en estos *Documentos* una oposición *per se* ni a la eficiencia ni a la modernización de los procesos de abasto, pero si caben las preguntas de ¿cómo respondería tanto modernismo ante





1

Lineamientos estratégicos para una política pública agroalimentaria para Bogotá y comentarios al «Plan maestro de Abastecimiento» propuesto para la ciudad, expresados por organizaciones campesinas y comunales



## **PRESENTACIÓN**

El siguiente documento contiene lineamientos estratégicos para la elaboración de una propuesta de política pública que contribuyan a la construcción de una alternativa elaborada por organizaciones sociales campesinas y las comunales, al Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos para Bogotá (PMAAB) hasta ahora propuesto. Estos lineamientos parten del criterio de la conveniencia de realizar una política que garantice la seguridad alimentaria de la población bogotana, aprovechando las relaciones establecidas por los numerosos actores que intervienen en el sistema alimentario actual, utilizando sus potencialidades y corrigiendo las graves fallas existentes. De esta manera es posible construir un camino donde la competencia económica y la participación democrática, fortalezcan un sistema soberano, equitativo, sostenible y participativo.

## **IMPORTANCIA POLÍTICA Y ECONÓMICA DEL CAMPESINADO**

Para los productores campesinos de las zonas rurales del Distrito Capital y los municipios de los departamentos circundantes que abastecen la ciudad, no es razonable separar el problema de seguridad alimentaria para Bogotá de la problemática agraria. Cualquier alternativa de reducir el hambre y la malnutrición debe tener en cuenta el fortalecimiento de las economías productoras que abastecen la ciudad, asegurando así la autonomía y sostenibilidad del proyecto.

El Estado, la sociedad colombiana y las ciudades no valoran la importancia de la población campesina, no reconocen su aporte al desarrollo económico del país y

a la sostenibilidad alimentaria de la nación y del sector urbano. Históricamente se ha negado a los voceros de la economía campesina la posibilidad de acceder, con una adecuada representación, a las instancias donde se toman las determinaciones sobre política agraria, así como a las que las ejecutan. Por esto el conjunto de las organizaciones campesinas nacionales, de indígenas y afrocolombianas en su Congreso Nacional de abril de 2003 y en el Mandato Agrario<sup>1</sup>, reclaman el reconocimiento político del campesinado, que le permitiría a este sector dar un apoyo definitivo en la superación del problema del hambre.

Con los presupuestos del Mandato Agrario<sup>1</sup> y amparadas en los artículos concernientes a las formas de participación democrática de la Constitución Política colombiana de 1991<sup>2</sup>, las organizaciones sociales campesinas demandan retribución justa de la significativa e indispensable contribución del campesinado a la nación<sup>3</sup>, y al Distrito Capital en particular, para el logro de la soberanía, seguridad y sostenibilidad alimentaria integral de Bogotá. Se pretende así colaborar activamente con el Distrito y el programa *Bogotá sin hambre* promovido por la actual administración.

Teniendo en cuenta lo anterior, creemos que la búsqueda de una solución a los problemas alimentarios del Distrito Capital implica un sistema de producción, distribución y consumo que además de garantizar el abastecimiento alimentario en términos de calidad nutricional y cantidad, sea responsable con las comunidades que dependen del mercado ya establecido. Una solución que tenga en cuenta la producción familiar rural y su enorme capacidad para producir todo tipo de productos alimentarios así como la multiplicidad de actores sociales y económicos que concurren en la comercialización rural-urbana y en la transformación de estos productos.

Es claro que con un estímulo serio a la producción campesina en la región centro del país, se contribuirá a frenar la migración desde el campo hacia la capital, reduciendo así el incremento de los problemas que por su acelerado crecimiento tiene la gran urbe. De igual manera todo apoyo a la producción agraria, contribuye a parar la siembra de cultivos de uso ilícito.

<sup>1</sup> El Mandato Agrario es el documento de conclusión del Congreso Nacional Agrario (2003) que reunió al conjunto de las organizaciones campesinas, de afrocolombianos e indígenas y que contiene los puntos esenciales que a juicio de estas organizaciones debe contener una política agraria.

<sup>2</sup> (Capítulo I, Título IV)

<sup>3</sup> En Colombia, el 62.9% de la población agrícola total del país depende de la producción familiar rural, y un 35% de los alimentos que se consumen en el país depende de la economía campesina.

## CRITERIOS FUNDAMENTALES DE UNA POLÍTICA AGRARIA

Destacamos la importancia de generar una política de solución al hambre que basada en el sistema actual de abastecimiento, atienda a cuatro criterios fundamentales: la disponibilidad de alimentos, al acceso, la calidad y la aceptabilidad cultural.

### La disponibilidad

El término disponibilidad da cuenta de las condiciones que permiten el manteni-

miento de una oferta sostenida de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades del Distrito. Hoy en día esta oferta está garantizada, principalmente, por la producción generada en los departamentos de Cundinamarca, Meta, Boyacá y Tolima, quienes aportan la inmensa mayoría de los alimentos que se consumen en Bogotá. Por lo tanto, asegurar la oferta alimentaria para la población bogotana en forma sostenible a corto, mediano y largo plazo solo puede ser posible si se fortalece y garantiza la participación de los agricultores de la región en la producción de los alimentos destinados al abastecimiento de la ciudad.

### **El acceso**

El acceso se refiere tanto a lo económico como a lo físico. La accesibilidad económica tiene que ver con que los costos de adquisición de los alimentos necesarios para una nutrición adecuada estén a un nivel acorde con los ingresos de la población. La accesibilidad física está relacionada con la posibilidad efectiva de que todos los individuos tengan acceso cierto a la satisfacción de sus necesidades, lo cual implica que los agricultores tengan posibilidades para interactuar en el ámbito de lo urbano a través de adecuados canales de comunicación y comercialización que les permitan a los consumidores obtener alimentos baratos y de calidad.

### **Calidad alimentaria**

Por calidad alimentaria se entiende el consumo de alimentos sanos y equilibrados para satisfacer las necesidades de nutrición de toda la población bogotana y en particular de aquella franja de la misma que por su rango de edad o condición socioeconómica es considerada como la más vulnerable. Por lo tanto se entiende como consumo de alimentos de calidad el que éstos no contengan sustancias tóxicas ni transformaciones genéticas, que perjudiquen la salud de los seres humanos o que sean producidos lesionando el medio ambiente.

### **Aceptabilidad**

Finalmente, la aceptabilidad cultural se refiere al respeto a los hábitos alimenticios de las comunidades que integran el Distrito, teniendo en cuenta la diversidad cultural de los consumidores que viven en la capital y que definen sus costumbres de alimentación privilegiando lógicas de consumo y de balance nutricionales diferentes entre sí. Esto se logra, en la medida en que se respeta e incentiva la inserción al sistema alimentario de formas de producción tradicionales de las diferentes comunidades campesinas, pueblos indígenas y afrodescendientes, provenientes de zonas del país

de las cuales han salido históricamente los continuos flujos migratorios de personas (parte provocados por los desplazamientos forzados) y que hoy en día conforman el grupo de consumidores del sistema alimentario de Bogotá.

## COMENTARIOS AL SISTEMA ALIMENTARIO EXISTENTE

El mercado abierto, en el cual se articulan los productores agrícolas está conformado por intermediarios rural-urbano, comerciantes mayoristas, los detallistas formales e informales, los super e hipermercados privados y los institucionales: todos ellos conforman una red que ofrece una alta competencia que contribuye a la formación del precio aunque en parte de ella éste se manipula elevando los costos de los alimentos.

Los productores agrícolas, conformados por campesinos y empresarios capitalistas. Los campesinos, como se dijo atrás aportan más del 60% de la producción agrícola y alrededor del 30% de la pecuaria. En gran parte de la región centro ellos están vinculados con los capitalistas agrarios mediante relaciones que aunque son, en muchos casos simétricas, han sido claves para expandir la producción agropecuaria y el abastecimiento masivo de alimentos a la ciudad.

Por otro lado, resulta importante señalar el papel que desempeñan los intermediarios en ciertas zonas del país, en la medida en que su labor resulta eficiente y trabajan con márgenes de comercialización muy inferiores a los que tendrían en el comercio formal. De otra parte cuando estos comerciantes provocan situaciones inequitativas, apropiándose de márgenes altos en perjuicio del campesino, la solución no está necesariamente en su pretendida eliminación, como se acostumbra a proponer, sino en su regulación para que se corrijan las distorsiones en el servicio que prestan, considerando que este servicio es indispensable para el funcionamiento del sistema alimentario.

Adicionalmente los mayoristas de las centrales de abastecimiento y los intermediarios que los conectan con los detallistas han desarrollado una institucionalidad compleja y sólida mediante sus interrelaciones con los proveedores y los clientes, de carácter monopólico que obtienen inmensas utilidades. Es claro al mismo tiempo, que se ha detectado que parte de los mayoristas de Corabastos ejercen manipulaciones monopólicas e ilegales, a veces, que repercuten en la elevación de los márgenes y precios de los alimentos. Estas situaciones hay que corregirlas con una decidida intervención de la administración pública pero sin comprometer la existencia y las funciones de la Central que son sumamente valiosos para el funcionamiento del sistema de abastecimiento de la ciudad. Hay que resaltar que en Corabastos se presenta una altísima concurrencia de agentes económicos y una agregación de la oferta y la demanda lo cual sienta las bases para el funcionamiento de una de-

mocracia económica. Llamamos la atención sobre el hecho de que su sustitución o empequeñecimiento a favor de otras alternativas privadas llevará inevitablemente a una monopolización del sistema.

Está también la amplia gama de procesadores de alimentos que reúne las agroindustrias, los procesadores campesinos y los fabricantes urbanos formales e informales. Los super e hipermercados privados e institucionales (tipo Colsubsidio y Cafam) que fomentan la competencia con éstos y tienden a regularlos. Los tenderos, «pequeños supermercados», vendedores de plazas de mercado, los vendedores ambulantes, los mercados móviles y los mercados campesinos que contribuyen a abaratar los alimentos al competir con los grandes proveedores. Todos estos últimos conforman un enorme sector informal que permite el acceso físico y económico de los productos alimenticios a una gran cantidad de consumidores y que, de acuerdo con varios estudios, han dado muestras de eficiencia al colocar los alimentos a los consumidores en condiciones ventajosas y muchas veces a precios más bajos que los comerciantes a gran escala.

El sistema alimentario se ha venido adecuando en forma progresiva a la evolución de la demanda de alimentos derivada del crecimiento de la población, al incremento de la ingesta por persona, a las diferencias de ingresos de los consumidores, a los cambios en los patrones de consumo, la evolución de las estrategias solidarias de acceso a los alimentos llevadas a cabo espontáneamente por los consumidores o apoyadas por algunas entidades.

En síntesis, el sistema alimentario actual es de una alta concurrencia y de mecanismos muy diversos, que necesitando modificaciones sustanciales, deben ser implementadas teniendo en cuenta las implicaciones sociales y económicas que éstas conllevan.

## **PROPUESTA PARA MEJORAR EL ACTUAL SISTEMA AGROALIMENTARIO Y PARA LA POLÍTICA DE «BOGOTÁ SIN HAMBRE»**

### **Acerca de los precios**

Diversos estudios han mostrado que la demanda por alimentos tiene una elasticidad muy alta. Esta circunstancia implica que pequeñas variaciones, al alza, en los precios, producen disminuciones altamente significativas en las cantidades demandadas por los grupos con ingresos más reducidos, colocando a sectores significativos de éstos, en situaciones de subalimentación. Coherentemente bajas pequeñas en los niveles de precios producen mejoras notables en el acceso a los bienes alimenticios.

Se requiere implementar un sistema que capte, procese y publique día a día los precios de los alimentos pagados a los productores en las zonas abastecedoras más importantes, los precios de compra y de venta mayoristas y los precios al consumidor en diferentes tipos de expendios y en diferentes zonas de la ciudad.

La difusión amplia y continua de los precios se convertiría en sí misma en un poderoso mecanismo de adecuación del mercado que repercutiría en la disminución de márgenes y precios y en instrumento imprescindible para la definición y seguimiento de las medidas gubernamentales. El democratizar la información sobre los precios a nivel nacional, regional y local aportaría a disminuir la asimetría en las relaciones de comercialización entre campesinos, productores, intermediarios y mayoristas que facilita la especulación.

### **Acerca de la producción, transformación y comercialización**

Las formas organizadas de participación de los campesinos en los sistemas de comercialización, adecuación y transformación de alimentos, deben cumplir un papel en las estrategias de abastecimiento dentro de la nueva política de la ciudad. De un lado, la existencia y expansión de los mercados campesinos y otras formas de conectar estas organizaciones con los consumidores, o con algunos comerciantes, se constituirá en un mecanismo de regulación del precio de los alimentos, presionándolo a la baja. De otra parte, en la medida en que tenga capacidad de oferta, las organizaciones campesinas deben ser llamadas prioritariamente para abastecer los restaurantes escolares, los comedores populares y otras formas previstas de colocar alimentos a los grupos más necesitados.

Se sugiere por lo tanto:

1. Estimular las organizaciones campesinas con pedidos anticipados, precios de sustentación de alimentos básicos, para mercados campesinos en las localidades y zonas de mayor pobreza; lo que contribuiría a elevar los niveles de ingreso de la población campesina y la posibilidad de mejores consumos para los sectores de escasos recursos.
2. Dar impulso a circuitos agroalimentarios alternativos con participación activa de campesinos y consumidores en cooperativas y asociaciones en la producción, acopio, transformación y comercialización con organización de los sectores populares involucrados en la cadena agroalimentaria.
3. Impulsar minicadenas productivas para abastecimiento directo de las plazas de mercado con apoyo en crédito subsidiado.
4. Construcción, ampliación o adecuación de plazas de mercado en Usme, Engativa, San Cristóbal, Fontibón, Usaquén, Bosa y Kennedy con aporte de la economía campesina de la región.

5. Organizar procesos de transformación de la postcosecha involucrando a la población desplazada.
6. Impulsar un proceso de industrialización agroalimentaria en la ciudad, privilegiando los proyectos colectivos y cooperativos.

### **De las relaciones con el Distrito**

1. El plan de abastecimiento alimentario debe realizarse con productores de las regiones con garantías de inclusión, visibilización y reconocimiento de las organizaciones campesinas, indígenas y comunales.
2. Que los planes de emergencia social y solidaria alimentaria estén conectados a la oferta de alimentos de la economía campesina.
3. Apoyo en educación, capacitación, asistencia técnica a las organizaciones de los productores a través de la transferencia de capacidades y gestión de las organizaciones nacionales y regionales.
4. Se declaren las zonas rurales en lo urbano, respetando y conservando los suelos tradicionalmente agrícolas.
5. Se solicita interlocución permanente con las autoridades del Distrito para ejecutar un programa de desarrollo rural alternativo en las localidades con ruralidad que sea sostenible con su biodiversidad, el medio ambiente y la proyección de las fuentes hídricas de la capital y sus regiones aledañas.
6. Exención de impuesto predial a los territorios indígenas con actividad agrícola ancestral.
7. Construir propuestas concretas de inclusión a los campesinos desplazados de las diferentes regiones para mantener su cohesión social.
8. Consolidar los mercados campesinos o espacios adecuados para la comercialización de la producción campesina.

### **Otros aspectos**

1. El plan de abastecimiento y seguridad alimentaria debe estar unido al tema estratégico del agua y del medio ambiente.
2. Las políticas rurales deben tener en cuenta el tema de género y debe aplicarse la Ley de mujer rural y la Ley de Juventudes
3. Debe estimularse la conformación de un banco de semillas orgánicas nativas.

### Apreciaciones sobre la propuesta del Plan Maestro de Abastecimiento para Bogotá, actualmente en debate

- El Plan, aunque en alguna parte habla de su aporte, desconoce las fortalezas de la economía campesina y la manera como ésta contribuye al abaratamiento de los alimentos al formular propuestas que tienden a la concentración en los operadores de gran escala de el sistema alimentario.
- Existe gran preocupación porque el plan facilite la conformación de un oligopolio que controle la compra, transformación y distribución de alimentos para un mercado potencial de siete millones de consumidores.
- La concentración en pocos empresarios del poder de decisión sobre la compra de alimentos genera una inmensa inquietud, porque la gran mayoría de éstos puedan ser importados, propinando un duro golpe a la economía agraria nacional.
- Un sistema de abastecimiento manejado por los grandes empresarios capitalistas facilitará el manejo de los precios de acuerdo a los intereses de éstos. Comprar barato a los productores y vender con un amplio margen de ganancia, será su filosofía.
- Un oligopolio podrá reducir el mercado a muy pocos productores.
- Tal como está presentado el proyecto dejaría por fuera a miles y miles de personas que en los distintos niveles de la producción, transformación y distribución de alimentos están participando actualmente.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---





# 1

## El sistema de abastecimiento alimentario de Bogotá. Análisis y propuestas

**Jaime Forero Álvarez**

Investigador principal.

Economista. Profesor e investigador de la Facultad de Estudios Ambientales  
y Rurales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá.

Esta investigación contó con la participación de Luz Elba Torres Guevara.

Coordinadora toma de precios y revisión técnica.



Introducción	35
EL ABASTECIMIENTO DE ALIMENTOS: ENTRE LA PRODUCCIÓN NACIONAL Y EL MERCADO EXTERNO	37
¿Importar o producir?	37
¿Producir para comer o producir para exportar?	40
EL SISTEMA DE ABASTECIMIENTO ALIMENTARIO DE BOGOTÁ	43
Una estructura empresarial productiva compleja con predominancia del pequeño productor	43
La comercialización rural - urbana: un sistema indispensable, usualmente calificado de ineficiente	47
<i>Los intermediarios rurales asumen la función de acopiar la producción agrícola y colocarla en los mercados urbanos</i>	47
<i>Los márgenes de comercialización que se apropian los intermediarios rurales son en varios casos muy pequeños</i>	48
<i>Los centros de acopio. A propósito de la propuesta de los CIPAS del PMAAB</i>	51
Corabastos: ¿un lugar necesario para el encuentro y agregación de la oferta y la demanda de alimentos o un sistema innecesario que distorsiona el mercado?	52
<i>No hay claridad sobre los márgenes de los mayoristas</i>	56
<i>El problema del subarriendo y los intereses de usura</i>	58
<i>La transmisión de precios productor – mayorista – tendero</i>	59
El nuevo comercio minorista de alimentos no parece desplazar a las tiendas	60
Comercio formal e informal de alimentos: ¿excluyentes o complementarios?	62
REPENSANDO ALGUNOS ASPECTOS DEL PLAN DE ABASTECIMIENTO FORMULADO PARA BOGOTÁ	70
¿Es eficiente el sistema CIPAS – Nodos propuesta por el Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos de Bogotá?	73
La concurrencia y el monopolio. Excluir o incluir ¿en qué debe apoyarse una política pública?	77
PROPUESTAS PARA MEJORAR EL ACCESO A LOS ALIMENTOS DE LOS SECTORES POPULARES POR MEDIO DEL SISTEMA DE ABASTECIMIENTO DE BOGOTÁ	81
Crear un fondo competitivo de proyectos e iniciativas tendientes a mejorar el sistema de abastecimiento	81
La información y regulación de precios	82
Corregir las asimetrías entre actores en las “cadenas de mercado abierto”	83
Otras medidas complementarias	83
Referencias bibliográficas	83
Anexos	87

# Índice de cuadros y gráficos

## CUADROS

Cuadro 1	Divergencia para Colombia entre precios domésticos vigentes y precios internacional. 1960-1986	38
Cuadro 2	Aproximación a los beneficios y costos sociales del TLC en el sector alimentario	39
Cuadro 3	La huella ecológica del abastecimiento a Bogotá: superficie necesaria para la producción de alimentos	45
Cuadro 4	Corabastos en cifras. Año 2004	55
Cuadro 5	Distribución del valor de las ventas de alimentos procesados. Total país según canales. 1996-2002	61
Cuadro 6	Estructura de la distribución detallista de alimentos en Bogotá	64
Cuadro 7	Bogotá: precios relativos de los alimentos en los diferentes canales detallistas. 1970 - 2003	65
Cuadro 8	Composición de una canasta mínima de alimentos.	65
Cuadro 9	Bogotá: valor de una canasta mínima mensual de alimentos para cuatro personas	66
Cuadro 10	Diferencia entre los precios al consumidor en supermercados venta mayorista. 2002	68
Cuadro 11	Presupuesto del plan maestro de abastecimiento de alimentos a Bogotá	72
Cuadro 12	Beneficios contemplados en Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos por su implementación	73

## GRÁFICOS

Gráfico 1	Gasto en alimentos y elasticidad precio de los alimentos	37
Gráfico 2	Entradas de alimentos a Corabastos por regiones. 2001	44
Gráfico 3	Oriente Antioqueño: participación de los supermercados e índice de precios y costos para el año 1982	49
Gráfico 4	Margen de intermediación en papa Villapinzón-Corabastos. 2004	51
Gráfico 5	Margen de intermediación en papa Villapinzón-Corabastos. 2004	57
Gráfico 6	Efecto del subarriendo en el margen mayorista en Corabastos. 1984	59
Gráfico 7	Evolución de las entradas de alimentos a Corabastos	63
Gráfico 8	Participación de mercados de los cinco mayores minoristas	69

## INTRODUCCIÓN

Las políticas tendientes a erradicar el hambre, la desnutrición y la subalimentación pueden contemplar cuatro tipos de estrategias: las ayudas alimentarias directas e indirectas, la expansión de la oferta de productos alimenticios, la elevación de los ingresos de la población afectada y la regulación de los sistemas de abastecimiento. El objetivo central de este estudio es analizar el sistema de abastecimiento de alimentos a la ciudad de Bogotá y la propuesta dirigida a reestructurarlo que ha venido haciendo el Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos a Bogotá, PMAAB. A partir de este análisis se plantean algunas otras propuestas.

En este texto, cuando hablamos del Plan Maestro nos referimos al documento que la alcaldía de Mockus [2001-2003] encargó a un consorcio de dos firmas consultoras. La actual administración de Garzón recibió el informe y lo está retrabajando con la idea de diseñar una estrategia coherente con la política de *Bogotá sin Hambre*. Como veremos, ese documento —en gran parte— está basado en información deficiente y fragmentaria, limitándose, en muchos aspectos, a repetir algunas afirmaciones que son lugares comunes con los que ordinariamente se descalifica a la comercialización informal de alimentos. En el PMAAB, tanto el diagnóstico como las propuestas, se construyen sobre un prejuicio: la economía informal es ineficiente. Este prejuicio sustituye el análisis juicioso sobre el funcionamiento de las decenas de miles de agentes económicos informales que asumen diversas funciones en el abastecimiento de Bogotá: los intermediarios rural - urbanos, los mayoristas de la Central de Abastecimiento, Corabastos, los tenderos, los “puesteros” de las plazas de mercado y los vendedores ambulantes. El PMAAB proyecta, en contrapartida, un sistema en que

todos estos agentes son reemplazados por operarios modernos y formalizados al estilo de los supermercados o tiendas especializadas. Se tiene la idea de que estos últimos pueden ofrecer los alimentos a un precio más bajo que los informales. Como podrá apreciarse más adelante, nosotros hemos reunido una información bastante sólida que tiende a mostrar que precisamente los agentes informales, o por lo menos una parte de ellos, están vendiendo alimentos a los consumidores a precios mucho más bajos que el “nuevo comercio detallista” dominado por los super e hipermercados.

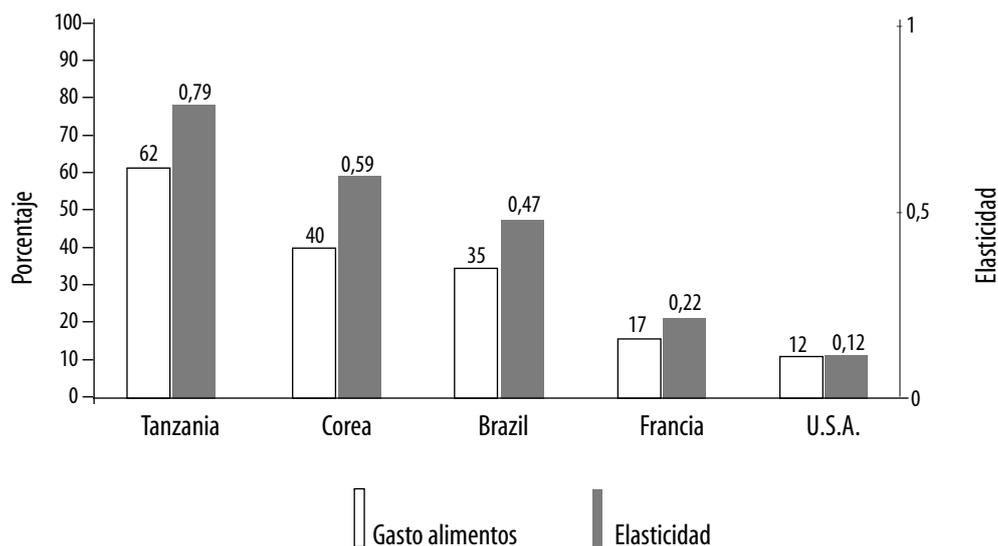
La Alcaldía y la coordinación del Programa *Bogotá sin Hambre*, han manifestado claramente que su concepción de un sistema de abastecimiento no excluye a los actores informales, sino que por el contrario la política que está diseñando se dirige a fortalecer lo que podríamos llamar una economía popular y a buscar, en últimas, que en la ciudad se abaraten los alimentos. Han planteado que en consecuencia el debate está abierto y han producido un documento síntesis para facilitar la discusión: “Nutrir a precio Mínimo” [UESP, 2005]. Nosotros queremos contribuir a ese debate en este ensayo. Nuestro propósito, como lo hemos expuesto en repetidas ocasiones, es completamente coincidente con el objetivo de la Alcaldía y del Programa Bogotá sin Hambre, acabado de enunciar.

No dudamos de la urgente necesidad de combatir en el corto plazo, por todos los medios, el flagelo del hambre y la desnutrición. Creemos además que una alternativa como la que representa el actual alcalde, es indispensable para la construcción del pluralismo político que nuestro país requiere. Este es un punto de vista que es compartido por diversos sectores de la opinión pública. En este contexto nuestra pretensión, lejos de cualquier interés partidista o grupista es contribuir a que la política de la actual administración cumpla con sus objetivos.

Hechas estas aclaraciones y entrando en materia, partimos del hecho de que para garantizar la seguridad alimentaria es necesario contar con un sistema de abastecimiento que cumpla con eficiencia el papel de ofrecer a los precios más bajos posibles los diferentes bienes alimentarios que demandan los consumidores. Esto es especialmente importante para la población de bajos ingresos, la cual tiene una elasticidad precio de los alimentos relativamente alta. Es decir, si los precios de los alimentos bajan los consumidores pobres van a comprar mucho más alimentos que los de altos ingresos. En el Gráfico 1 se presenta una evidencia internacional al respecto.

Gráfico 1

Porcentaje del gasto en alimentos y elasticidad precio de la demanda por alimentos



## EL ABASTECIMIENTO DE ALIMENTOS: ENTRE LA PRODUCCIÓN NACIONAL Y EL MERCADO EXTERNO

### ¿IMPORTAR O PRODUCIR?

Las crecientes expectativas de suscribir un Tratado de Libre Comercio, TLC, con Estados Unidos, replantean el antiguo debate sobre la conveniencia o no de aprovechar las posibilidades de importar bienes agroalimentarios para que los consumidores de bajos ingresos se beneficien comprando alimentos a un precio más bajo que el ofrecido por los productores nacionales. De esta manera, como ellos tienen una elasticidad precio de la demanda bastante alta, podrían acceder a una mayor cantidad de bienes alimentarios. A este argumento en apariencia irrefutable, se le pueden plantear algunas objeciones que lo cuestionan seriamente. Veamos.

De acuerdo con los datos del Cuadro 1 entre 1960 y 1986 período en el cual la producción nacional estuvo fuertemente protegida, los consumidores colombianos pagaron un poco menos (2,4%) por los alimentos producidos en el país en comparación a lo que les hubiera tocado pagar en el caso de haberlos importado. De manera que no se puede dar por cierto que en el caso de importar los alimentos, los consumidores siempre salen ganando.

**Cuadro 1**

**Divergencia para Colombia entre precios domésticos vigentes y precios internacionales.**

<b>Años</b>	<b>Máximo</b>	<b>Mínimo</b>	<b>Promedio</b>
1960 a 1969	+25,4%	+3,4%	+11,4%
1970 a 1983	2,5%	-56,4%	-13,0%
1984 - 1986	+10,4%	+0,9%	+5,2%
<b>Promedio 1960 - 1986</b>			<b>-2,4%</b>

Los porcentajes indican la proporción en que los precios de los alimentos que pagaron los consumidores colombianos estuvieron por encima o por debajo de los productos importados. Los porcentajes positivos significan que los precios nacionales estuvieron por encima y los negativos que estuvieron por debajo. Este análisis hecho para café, arroz, algodón, trigo, azúcar, cebada, maíz, soya, sorgo, frijol y leche, muestra que en el período 1960 - 1969 la restricción de las importaciones desfavoreció a los consumidores porque pagaron en promedio 11,4% más (con un mínimo de 3,4% en 1969 y un máximo de 25,4% en 1961). Por el contrario, en el lapso comprendido entre 1.970 y 1.983 (exceptuando a 1982 en que los precios nacionales estuvieron 2,5% por encima) los consumidores en cada año pagaron menos. En promedio en este período los precios nacionales estuvieron 13% por debajo de la opción importadora. Para todo el período, desde 1960 a 1987, el balance fue ligeramente favorable para los consumidores colombianos porque los precios pagados internamente estuvieron en promedio un 2,4% por debajo de los precios de los productos alternativamente importados. En el anexo No. 1 se presentan los datos por año y por producto

Fuente: Mesa, 1.990 Tomo I. Pág. 280. Estos datos son tomados del estudio realizado para la Misión de Estudios del Sector Agropecuario, Mesa, por Lía Guterman, "Determinación del impacto de las políticas directas de precios sobre la agricultura". Bogotá, julio de 1989.

El efecto neto a largo plazo de la política relativamente proteccionista del período 1960-1986 no fue encarecer los precios al consumidor colombiano sino amortiguar las consecuencias que pudo haber tenido, sobre la producción nacional, las caídas de los precios internacionales. En otras palabras, si el país hubiera aprovechado las coyunturas de precios bajos para favorecer a los consumidores nacionales en ciertos años, a éstos les hubiera tocado comprar alimentos a precios más altos en los años en que se dispararon los precios en el mercado internacional, al tiempo que se hubiera arruinado parte de la capacidad productiva agrícola del país.

Evaluando el panorama de los posibles efectos del TLC sobre la economía agroalimentaria del país, el estudio realizado por Barbieri, Garay y otros [2004] concluye que si bien es cierto que los consumidores pueden salir ganando al pagar alimentos más baratos, el país en general pierde si además de estos beneficios se contabilizan los efectos sobre los productores agrícolas que dejarían de cultivar, los trabajadores que quedarían sin empleo y los impuestos que se dejarían de recaudar.

En el Cuadro 2 pueden verse los resultados del estudio mencionado. En síntesis "de acuerdo con estos resultados, considerando solamente los impactos sobre los principales productos agropecuarios importables desde Estados Unidos y sobre el consumo de los alimentos derivados de ellos, un TLC sin mecanismos de estabilización o protección contra distorsiones arrojaría una pérdida social neta del orden de

\$ 817.610 millones (16% respecto al ingreso inicial) si hubiere completa transmisión de las rebajas de precios a los consumidores de alimentos, y de \$1,3 billones (25% respecto al ingreso inicial) si sólo se les transmite el 50% del efecto de la disminución en los precios” [Barbieri, Garay *et al*: 2004:560]

El estudio de Garay, Barbieri *et al* [2004] trabaja con la relación de precios entre la producción nacional y la norteamericana para el período 1988-2002. Es decir supone que en adelante los precios de los productos agrícolas contemplados, van a comportarse como en estos cinco años. Pero nada nos garantiza que esto va a ser así. Estos precios podrían subir más de lo esperado, como consecuencia, entre otras varias cosas, de la salida del mercado internacional de competidores como Colombia lo cual implicaría que en el futuro los beneficios calculados para el consumidor podrían reducirse o desaparecer.

## Cuadro 2

Aproximación a los beneficios y costos sociales del TLC en el sector alimentario.

Millones de pesos.

Agentes económicos cuyos ingresos netos se afectan	Con transmisión plena de precios		Con transmisión parcial (50%) de precios	
	TLC con arancel cero	TLC con derechos adicionales SAFF	TLC con arancel cero	TLC con derechos adicionales SAFF
	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3	Escenario 4
<b>Valores totales</b>				
Productores agrícolas	-1,159,595	-187,535	-1,159,595	-187,535
Consumidores de alimentos	993,471	889,905	505,896	445,286
Contribuyentes	-279,785	-117,961	-279,785	-117,961
Cambio sin contar efecto en el desempleo	-445,909	584,409	-933,484	139,79
Ingresos de trabajadores agrícolas desempleados	-371,701	-76,736	-371,701	-76,736
Cambio total con efecto de desempleo	-817,61	507,673	-1,305,185	63,054

En los escenarios 1 y 3 el país desmonta toda la protección eliminando completamente las tarifas arancelarias para los productos importados de Estados Unidos. En los escenarios 2 y 4 se conserva el Sistema Andino de Franjas de Precios para compensar las distorsiones de precios inducidas por los subsidios agrícolas norteamericanos. En los escenarios 1 y 2 el precio de los productos en el país bajaría en la misma proporción en que salen más baratas las materias primas o productos importados mientras que en los escenarios 3 y 4 los precios de los alimentos bajarían solo 50% “transmisión del 50% del precio”. “Se evaluaron los efectos previsible para nueve productos: algodón, arroz paddy, frijol, maíz, soya, sorgo, trigo, carne de pollo y aceite crudo de palma, este último como sustituto del aceite crudo de soya y los sebos. También se consideró la carne de res para estimar, como una primera aproximación, algunos efectos indirectos... Los productos seleccionados representaron el 68% del valor de las importaciones colombianas de productos agropecuarios y agroindustriales procedentes de los Estados Unidos en el período 2000-2002” (Garay, Barbieri *et al* 2004: 504)

Fuente: Este cuadro está tomado del capítulo 10 del estudio coordinado por Garay y Barbieri (2004: 524). Este capítulo “Implicaciones para el agro y la economía” fue preparado por Yesid Castro Forero. Los cálculos son de este autor.

Por último, sobre las consecuencias de una apertura agroalimentaria tenemos un antecedente que nos cuestiona la posibilidad de acogernos sin reservas a los procesos de liberalización de nuestro mercado externo. Nos referimos a los primeros años de la década del noventa que ilustran con claridad los efectos de una apertura mal manejada y arrojan una lección que no permite ser muy optimista sobre las consecuencias del TLC, si el país no se reserva un manejo que permita compensar, como se ha hecho hasta ahora, las caídas de precios de los alimentos en el mercado internacional.

Otra circunstancia para que se le dé especial importancia a nuestra producción agropecuaria doméstica es la necesidad de estabilizar la población rural, lo cual es absolutamente imprescindible para corregir la hipertrofia urbana de nuestro ordenamiento territorial. Como se sabe, tenemos hoy en día en las ciudades el 46% de los habitantes en situación de pobreza y de indigencia<sup>1</sup> con bajas o nulas posibilidades de ser empleadas con niveles de remuneración aceptables. De otra parte, como lo ha señalado enfáticamente el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el país no puede arriesgarse a generar mediante estos acuerdos una declinación de la actividad agropecuaria rural puesto que hay una relación muy estrecha entre la tendencias de la agricultura, los cultivos ilícitos, la economía del narcotráfico y la agudización del conflicto rural. La cuestión es que los retrocesos o el lento de avance de la actividad agropecuaria significan un estímulo para las actividades ilícitas con todas sus consecuencias.

### **¿PRODUCIR PARA COMER O PRODUCIR PARA EXPORTAR?**

A pesar de los esfuerzos que ha hecho el país en los últimos años para elevar sus exportaciones agropecuarias, el resultado no ha sido alentador y no llama a un gran optimismo: a partir de 1998 las exportaciones se han estabilizado en un nivel relativamente bajo (alrededor de 3.000 millones de dólares anuales) mientras que las importaciones se han acercado a los 2.000 millones. De esta manera el saldo de la balanza comercial agropecuaria de estos últimos años está por la mitad de los primeros años de los noventa (según la información de la base de datos del sector agropecuario del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural).

Si bien es cierto que la demanda en el mercado internacional es inmensamente grande en comparación con el tamaño de nuestra economía, lo cual nos daría muy buenas posibilidades para desarrollar la producción de los productos exportables en que tenemos ventajas comparativas, la experiencia de nuestra trayectoria agro exportadora de las últimas décadas muestra con claridad que los pocos avances en las exportaciones obedecen a un proceso muy lento y difícil. Aparte del café, las flores y el banano hemos venido accediendo a nuevos nichos de mercado con cantidades relativamente pequeñas.

<sup>1</sup> En 1999 las personas bajo la línea de pobreza era el 45,9 % de la población total urbana y los que percibían ingresos por debajo del límite de la indigencia eran el 11%. Datos de las encuestas de hogares del DANE. En Álvarez y Martínez [2002].

Parece demasiado iluso pensar que en el mercado externo vamos a compensar ampliamente la caída de la producción nacional afectable por las importaciones si liberamos completamente la economía. El hecho es que de acuerdo con el estudio ya citado de Garay, Barbieri *et al* [2004:552] el valor de las exportaciones de frutas y hortalizas; productos en los cuales están fincadas nuestras expectativas, debe crecer en 307% para que se pueda lograr llenar el hueco productivo que dejaría la caída de la producción doméstica. Consecuentemente su área cosechada debe aumentar 369% y el empleo que generan en 313%. Jugársela toda a lograr este crecimiento es demasiado riesgoso, máxime cuando el país ha venido aplazando indefinidamente la puesta en marcha de una agenda interna que permita lograr adecuados niveles de competitividad. Y peor aun, cuando en este gobierno como en los anteriores se ha venido corriendo hacia atrás en esta competencia porque:

- Se ha minimizado la inversión en la investigación agrícola hasta llegar a los actuales niveles absurdamente bajos.
- Se desmontó el Pronatta, entidad que con recursos limitados y mucho éxito, atendía las demandas de desarrollo productivo de los agricultores y comunidades locales.
- Se han burocratizado los fondos parafiscales.
- Se ha permitido la concentración y manejo rentístico de los recursos para el productor agrícola: crédito Finagro, ICR.
- Se ha tolerado la inmovilización creciente de la tierra como activo productivo debido a la concentración de la tenencia propiciada por los actores violentos.
- Se han venido retirando o minimizando las instituciones estatales que atienden el campo y la producción agropecuaria.
- Ha caído drásticamente el gasto público en el sector agrícola.
- La política de alianzas productivas ha tenido un carácter excluyente y un impacto reducidísimo

De otra parte, existe una alta demanda potencial insatisfecha de quienes, en primer lugar, no consumen los alimentos biológicamente necesarios y, en segundo lugar de aquellos que teniendo una dieta adecuada no consumen sino una parte de lo que quisieran consumir<sup>2</sup>. Las posibilidades de un crecimiento agrícola, en este contexto, se presentan con mayor claridad en la absorción de la producción en el mercado interno que en el externo.

Al considerar las posibilidades entre el mercado interno y el externo, el reto para el país en estas circunstancias consiste, a nuestro modo de ver, en lograr un equilibrio entre la expansión de las exportaciones, el crecimiento de la producción doméstica nacional dirigida al mercado interno y el manejo de un adecuado nivel de importaciones que no comprometa la viabilidad de la producción nacional. Esto

<sup>2</sup> No conocemos cálculos al respecto pero es obvio que este último grupo de personas es muy numeroso y tiene una alta participación en el total de consumidores.

por supuesto es más fácil de plantear que de llevar a la práctica pero algunos eventos muestran que hay posibilidades al respecto:

- La defensa frente al TLC que ha hecho hasta ahora el gobierno de la producción nacional agropecuaria, respaldado por los gremios, con el argumento de que el país no puede hacer concesiones que lleven a perder producción o empleo en el sector rural so pena de incentivar el narcotráfico y el conflicto armado.
- El consenso que se está creando alrededor de la necesidad de solucionar en forma inmediata el problema del hambre y de la desnutrición que, como se sabe, alcanza proporciones gigantescas.
- El reconocimiento de nuestra capacidad empresarial y en especial la del productor campesino.
- El consenso sobre la imposición de un gravamen a la tierra y de otras medidas que tiendan a desconcentrar la propiedad de la tierra y a revertir su acaparamiento ilícito o improductivo.
- La voluntad expresada por el gobierno de poner en marcha una agenda interna para mejorar las condiciones de competitividad de nuestra agricultura.

Las características de nuestro sistema alimentario plantean que una política pública encaminada a expandir la oferta de alimentos debe actuar fundamentalmente sobre su mercado interno e incluir en ella al sistema alimentario en toda su complejidad. Esto no significa de ninguna manera, abandonar los esfuerzos encaminados a incentivar la actividad exportadora agropecuaria para obtener divisas y estabilizar o mejorar los ingresos de buena parte de nuestros productores. Pero por las razones expuestas, la fuente principal de nuestro crecimiento agrícola está en el mercado interno, el cual se ha venido expandiendo a pesar de las limitaciones de ingresos de una gran parte de nuestra población que no tiene un acceso adecuado a los alimentos. En estas circunstancias, es evidente que el país podría tener una expansión muchas veces mayor del mercado nacional si se propone garantizar a toda la población un derecho tan elemental como el de la alimentación.

## EL SISTEMA DE ABASTECIMIENTO ALIMENTARIO DE BOGOTÁ

En esta parte se analiza, en primer lugar, algunos elementos centrales del abastecimiento a la ciudad: la producción agropecuaria, la comercialización rural - urbana, la intermediación mayorista en Corabastos y la distribución detallista. Una parte de este sistema esta a cargo de lo que comúnmente se conoce como el canal tradicional o informal y la otra, es manejada por el canal moderno en el cual predominan los supermercados. Más adelante se analizan las ventajas y desventajas que estos dos canales representan para los consumidores.

### **Una estructura empresarial productiva compleja con predominancia del pequeño productor**

En los inicios del siglo XX el mercado de productos agropecuarios colombiano era un mosaico de mercados regionales y locales relativamente aislados. A lo largo de este siglo se fue constituyendo un mercado nacional que conecta una compleja gama de zonas productoras con un gran número de centros urbanos. Dentro de este proceso, Bogotá se ha venido consolidando como el primer núcleo consumidor de la nación y como el principal nodo de la red de interrelaciones con la mayor parte de las zonas productoras del país así como con otras centrales de abastecimiento y centros regionales. Varias circunstancias le confieren a Bogotá un rol preponderante en la articulación con el mercado nacional agropecuario:

- El hecho de ser la ciudad que concentra el mayor número de consumidores 7.185.889 que equivalen al 16% de la población total del país<sup>3</sup> y por lo tanto demanda una parte sustancial de la producción agroalimentaria.
- La conformación de la red vial del país que le permite a la ciudad recibir productos de la mayor parte de municipios colombianos: 465 en el 2001 y 516 en el 2002 según los cálculos de Flavio Bladimir Rodríguez [2005]. Esta cifra podría ser más grande aún si se considera que en el reporte de la carga procedente de centros redistribuidores como Medellín, Bucaramanga, Cali, Villapinzón etc. no se informa el municipio de donde originalmente proviene.
- Su ubicación geográfica que le confiere un papel central en la redistribución de la oferta de productos agrícolas de consumo directo (papa, plátano, yuca, hortalizas, frutales, fríjol, panela, entre los principales) que llegan a Bogotá procedentes de regiones vecinas.
- La construcción de vínculos de los comerciantes de la ciudad con otras regiones del país.
- La demanda de materias primas (por ejemplo leche, carnes, papa industrial

<sup>3</sup> DANE, Población y tasas de crecimiento media anual, según departamentos. 1999 y 1995-2015 en [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)

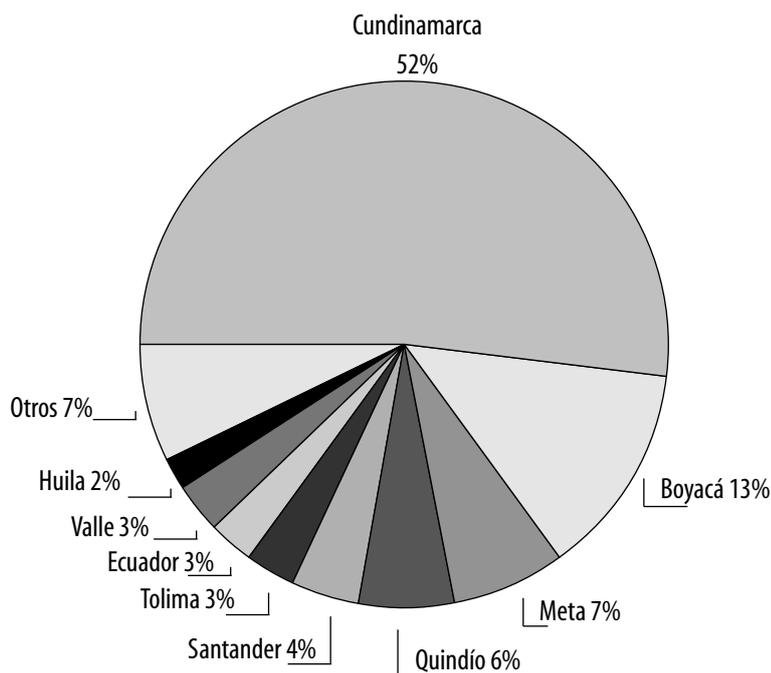
y frutas) por parte de industrias alimentarias, localizadas en la ciudad, que abastecen parte del mercado nacional de productos procesados.

La estructura productiva que cimienta el abastecimiento de productos agropecuarios a Bogotá abarca la casi totalidad del país aunque, como se puede apreciar en el Gráfico 2, el Departamento de Cundinamarca se constituye en abastecedor mayoritario (53%) seguido de Boyacá (13%), Meta (7%), Quindío (6%) y Santander (4%)<sup>4</sup>. Según el Plan Maestro de Abastecimiento [PMAAB, 2004] los dos anillos más próximos (1er. anillo: Sabana de Bogotá; 2º anillo: Cundinamarca, Tolima, Meta, Boyacá y Santander) aportan el 70% de los alimentos que entran a Bogotá.

Rodríguez, junto con un equipo de la Contraloría Distrital calculó en 3.036.680 hectáreas la huella ecológica agroalimentaria de Bogotá, es decir el área en que se cosechan los alimentos que consumen los habitantes de la ciudad. Ver Cuadro 3.

Gráfico 2

Entradas de alimentos a corabastos por regiones. 2001



<sup>4</sup> Según los datos de entrada de alimentos a Corabastos en el 2001, procesados para este estudio, se puede asumir que la proporción en que participan las regiones en el abastecimiento de Corabastos para productos perecederos, frijol y panela es la misma proporción para el conjunto de la ciudad. Sin embargo las cosas deben ser distintas para cereales, cárnicos y leche.

Fuente: datos Corabastos, 2001. Ver Anexo 3

### Cuadro 3

La huella ecológica del abastecimiento a Bogotá:  
superficie necesaria para la producción de alimentos

Concepto	Hectáreas	Porcentaje
Plátanos	26.590	0,90%
Tubérculos	58.741	1,90%
Frutas	18.760	0,60%
Hortalizas	13.974	0,50%
Leguminosas	54.030	1,80%
<b>Total cultivos campesinos</b>	<b>172.095</b>	<b>5,70%</b>
Cereales nacionales y extranjeros	391.838	12,90%
Pastos	2.300.652	76%
<b>Total</b>	<b>3.036.680</b>	<b>100%</b>

Para el cálculo Flavio Bladimir Rodríguez, parte de los consumos por persona para el año 2001. Con este dato él estima el total de productos consumidos y, de acuerdo con los rendimientos por hectárea de cada producto, calcula cuántas hectáreas se necesitan para producirlos.

Fuente: Rodríguez 2005.

Los alimentos que consumen los bogotanos provienen de un mosaico de zonas sumamente variadas en términos ecológicos, sociales, económicos y culturales. Esta diversidad está determinada por:

1. La presencia de todo tipo de ecosistemas dada la multiplicidad de zonas de vida que surgen de las diferencias altitudinales (desde los páramos hasta las tierras calientes), las configuraciones fisiográficas (valles y sabanas bajas, altiplanos y todo tipo de laderas), los distintos regímenes de lluvia y los diversos tipos de suelo.
2. Diversas formas de desarrollo agrícola local y regional:
  - Zonas o cordones agro empresariales como la Sabana de Bogotá, la cuenca alta del Chicamocha o parte del Valle del Magdalena (Eje Neiva–Espinal–Giradot–Ibagué).
  - Empresariado familiar (campesino) altamente integrado al mercado como el Oriente de Cundinamarca o la zona de clima medio del Sumapaz.
  - Agroindustria local empresarial – familiar, como la zona panelera de la Hoya del Río Suárez.
  - Campesinado minifundista en condiciones precarias como en algunas zonas del Valle de Tenza o del Norte de Boyacá;

- Zonas de colonización reciente como el Ariari o parte del Sumapaz y del Magdalena Medio.
  - Zonas latifundistas relativamente improductivas como parte del Magdalena Medio.
3. Diversos grados de urbanización.
  4. Diversos grados de integración vial.
  5. Diversos grados de dominio territorial de guerrilla y paramilitares.
  6. Diversos grados de apropiación rentística de los recursos estatales por parte de la “clase política”
  7. Diversos grados de organización gremial, campesina y no gubernamental.
  8. Diversos contextos culturales.

En especial las dos primeras condiciones acabadas de mencionar (diversidad ecosistémica y empresarial) determinan una amplia heterogeneidad de condiciones productivas y una amplia oferta agropecuaria, lo cual representa por lo menos **tres importantes ventajas para el abastecimiento de alimentos:**

- a) Oferta permanente de todo tipo de bienes agropecuarios
- b) Minimización de costos de almacenamiento, adecuación y enfriamiento.
- c) Amplia concurrencia de productores, en situación próxima a la competencia perfecta

En el país, el pequeño productor (familiar o campesino) ocupa un lugar protagónico en la oferta agropecuaria (63% de la producción agrícola y alrededor de 30% de la pecuaria, ver Forero, 2002)<sup>5</sup>. En el abastecimiento a Bogotá esta participación parecer ser aún mayor de acuerdo con los estudios en que se basa el Plan de Abastecimiento, según los cuales los pequeños productores contribuyen con más del 70% de la producción agropecuaria que entra a Bogotá.

Los campesinos no siempre producen aisladamente, cada uno en su finca, conformando un grupo sin conexiones con el resto de los empresarios agrícolas. Por el contrario, ellos están interrelacionados entre sí y también con los financistas y los capitalistas agrarios, por medio de muy diversas formas de asociación que implican flujos de trabajo, tierra, capital información y rentas<sup>6</sup>. Estas interrelaciones son muy comunes en varias de las zonas abastecedoras más importantes de Bogotá: la producción papera del altiplano cundiboyacense, la producción hortícola del Oriente de Cundinamarca, la producción hortícola y frutícola del Sumapaz (Cundinamarca), la producción panelera de la Hoya del Río Suárez (Boyacá y Cundinamarca), la producción de frijol de la Provincia Guanentina en Santander y la producción cebollera en la cuenca del Lago de Aquitania (Boyacá), entre otras.

<sup>5</sup> Para calcular la participación de la producción campesina en la producción agrícola se tomó, de acuerdo con los datos de Minagricultura (anuarios estadísticos) la participación de los productos predominantemente campesinos en el valor de la producción agrícola: papa, maíz, panela, plátano, yuca, frijol, ñame, ajonjolí, tabaco, fique, cacao, hortalizas, frutales para el consumo interno, café tradicional y café tecnificado en superficies menores a 10 has, 60% de la coca y de la amapola. El resto corresponde a los productos **predominantemente capitalistas:** caña de azúcar, banano de exportación, flores, palma africana, arroz, algodón, sorgo, soya, café.

<sup>6</sup> En varios trabajos hemos destacado el complejo tejido de interrelaciones económicas en el cual están inmersos los productores campesinos (Ver especialmente Forero 1999).

La asociación del campesino con poca o nula disponibilidad de tierra o con recursos de capital insuficientes, implica grandes ventajas y grandes problemas. Por una parte permite la expansión de la producción más allá de los límites de su propia parcela y de sus recursos monetarios. Otra ventaja de estas asociaciones es que con ellas se comparte el riesgo de pérdida de la cosecha o de la caída de los precios. Pero, de otra parte, implican transferencias de rentas muy gravosas de quienes no tienen tierra y capital suficiente a quienes monopolizan estos recursos.

Además de estas asociaciones los productores campesinos han venido desarrollando varias estrategias productivas y comerciales para responder a la demanda derivada de los procesos de urbanización del país<sup>7</sup>:

- Creciente monetización de sus sistemas productivos
- Cambio técnico mediante la introducción masiva de insumos agroquímicos, semillas mejoradas y de mecanización en ciertos casos.
- Creciente especialización en algunos productos o tipos de productos.
- Introducción de nuevos procesos de poscosecha (empaques, selección y adecuación de los productos).

Las estrategias con que los productores familiares (o campesinos) han venido adecuándose a las transformaciones del mercado y de las condiciones productivas, dejan ver un panorama muy diferente al que presenta el PMAAB, el cual concibe a los campesinos como un sector desorganizado y sin iniciativa empresarial. Según este plan, dentro de las estrategias de abastecimiento sólo deben incluirse algunos pocos productores campesinos con capacidad empresarial y que se asocien en los Centros Integrales de Producción Agropecuaria (CIPAS). Esta propuesta surgida de una bien intencionada visión modernizante resulta ser excluyente, pues deja por fuera la inmensa mayoría de productores que actualmente están abasteciendo a Bogotá. Puede ser muy apropiada a las estrategias de aprovisionamiento de los grandes supermercados que requieren de una alta selección de sus proveedores, pero riñe con los requerimientos de la ciudad cuyo abastecimiento se basa en la oferta de cientos de miles de campesinos cuyas productos circulan por un amplio mercado abierto

### **La comercialización rural-urbana: un sistema indispensable, usualmente calificado de ineficiente**

*Los intermediarios rurales asumen la función de acopiar la producción agrícola y colocarla en los mercados urbanos*

¿De qué le sirve a un consumidor bogotano un tomate en la parcela de un campesino de Garagoa o de Fómeque, una papa en un lote de Villapinzón o de Ipiales, un

<sup>7</sup> Mesa 1990, Arango *et al* 1987, Forero 1999 y 2002.

litro de leche al pie de una vaca en Ubaté o en La Dorada, un plátano en una finca de Lejanías o del Quindío, un manojito de cebolla cabezona en Choachí o en Ocaña o un gajo de cebolla larga en una parcela del Lago de Aquitania o de Ubaque, una libra de fríjol en un cultivo de Villanueva, una res en un potrero de Córdoba o del Meta, un quintal de ñame en Sucre, un atado de yuca en Armenia o una docena de naranjas en una finca de Anapoima o de Guateque?

Es obvio que alguien tiene que asumir la función de acopiar, transportar y distribuir la producción agrícola para que el consumidor pueda acceder a ella. Sin embargo, cuando se habla sobre la inutilidad de los intermediarios rural – urbanos y de la supuesta necesidad de eliminarlos, esta realidad tiende a ocultarse o a menospreciarse con mucha frecuencia. Otras veces se asume a priori que ellos son ineficientes y que encarecen extremadamente los alimentos. Así por ejemplo en el Plan Maestro de Abastecimiento se dice que en el sistema imperante “el cultivador produce y el primer intermediario que aparezca le compra bajo las condiciones del negociante, casi siempre lesivas para el productor” [PMAAB, págs. 240-241].

La función económica de poner a circular la producción desde la parcela hasta los centros urbanos, Bogotá en nuestro caso, es asumida por una amplia gama de agentes:

- Los productores que llevan directamente sus cosechas —y eventualmente las de sus vecinos— a Bogotá, bien sea a Corabastos, a los supermercados o a alguna plaza de mercado.
- Los productores que se han consolidado como comerciantes. Algunos de ellos asumen la intermediación rural —urbana, mientras que otros son al mismo tiempo mayoristas de Corabastos.
- Los intermediarios rurales que compran las cosechas de varios productores y las venden principalmente en Corabastos. Por lo regular recogen las cosechas en las fincas aunque en algunas ocasiones los productores les venden sus cosechas en un sitio determinado: plazas municipales (parte del tomate de Fómeque por ejemplo), bodegas (una fracción de la panela de Santa Ana), centros de acopio (una parte de la papa de Villapinzón)
- Transportadores que se encargan de llevar las cosechas de los productores mediante el cobro de fletes y, en ocasiones, de comisiones.
- Comisionistas de los mayoristas de Corabastos.
- Cooperativas que tienen por lo regular contratos con los supermercados.

***Los márgenes de comercialización que se apropian los intermediarios rurales son en varios casos muy pequeños***

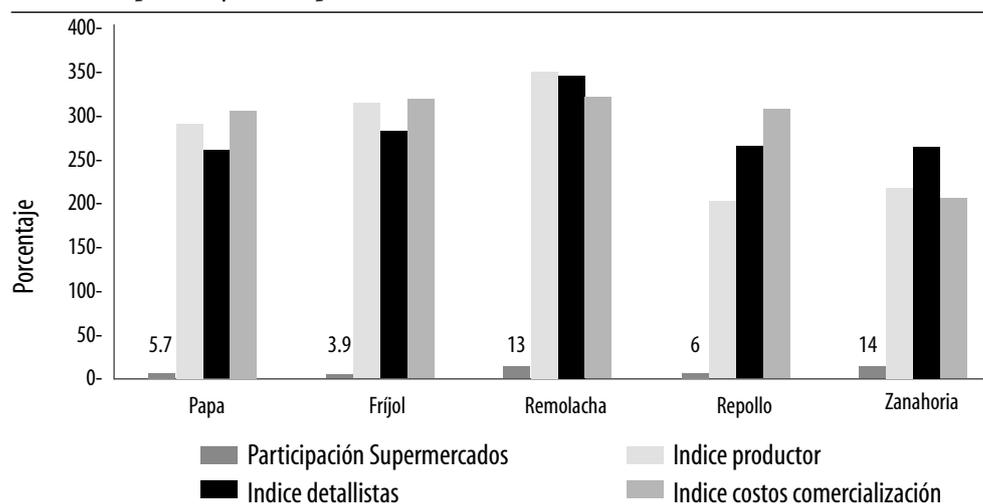
La idea de que los intermediarios rurales se apropian de márgenes excesivamente

altos tiene fundamento en ciertas situaciones pero no es generalizable. Como en todo mercado, cuando los comerciantes tienen a su favor ciertas condiciones ejercen un papel monopolístico que les permite hasta cierto punto manejar para su propio beneficio los precios a los cuales, en este caso, compran las cosechas.

Pero igualmente hemos observado hay casos en los cuales los intermediarios actúan en un ambiente de alta competencia. Efectivamente, para el mercado hortícola del Oriente de Cundinamarca un estudio [Forero y Rudas, 1983] concluyó que los intermediarios de esta zona —crucial para el abastecimiento de Bogotá— trabajaban con márgenes relativamente bajos que estaban alrededor del valor del flete. La idea en boga en ese entonces, era sustituir estos comerciantes que tenían una sospechosa apariencia de ineficientes, con sus viejos camiones y con sus comportamientos que tienden a identificarse con síntomas de desgüeño empresarial, por comercializadores modernos. Pero el análisis, hecho para el estudio mencionado, mostró que su sustitución por un sistema empresarial formal subiría los costos con relación a los que en ese momento incurrían estos comerciantes informales y que por lo tanto encarecería los márgenes de comercialización.

### Gráfico 3

Oriente antioqueño: participación de los supermercados  
e índice de precios y costos para el año 1982 - base 1978 = 100



Los autores emplean estos índices para establecer cómo les fue a los productores y a los comerciantes en el período 1978-1982. La idea es que si el índice de precios al productor sube más que el índice de precios detallista, los productores ganan participación y si el índice de los costos de comercialización es más alto que el índice detallista quiere decir que a los comerciantes se les redujo sus márgenes. En la papa y el fríjol, productos en los cuales es más baja la proporción por los supermercados, ganan participación los productores mientras que se les reduce el margen a los comerciantes. En la remolacha ganan una fracción muy pequeña los productores y aumentan sus márgenes los comerciantes. En el repollo pierden ambos a favor del consumidor. Y en zanahoria, que se comercializa en más alta proporción en los supermercados, pierden los productores y ganan los comerciantes.

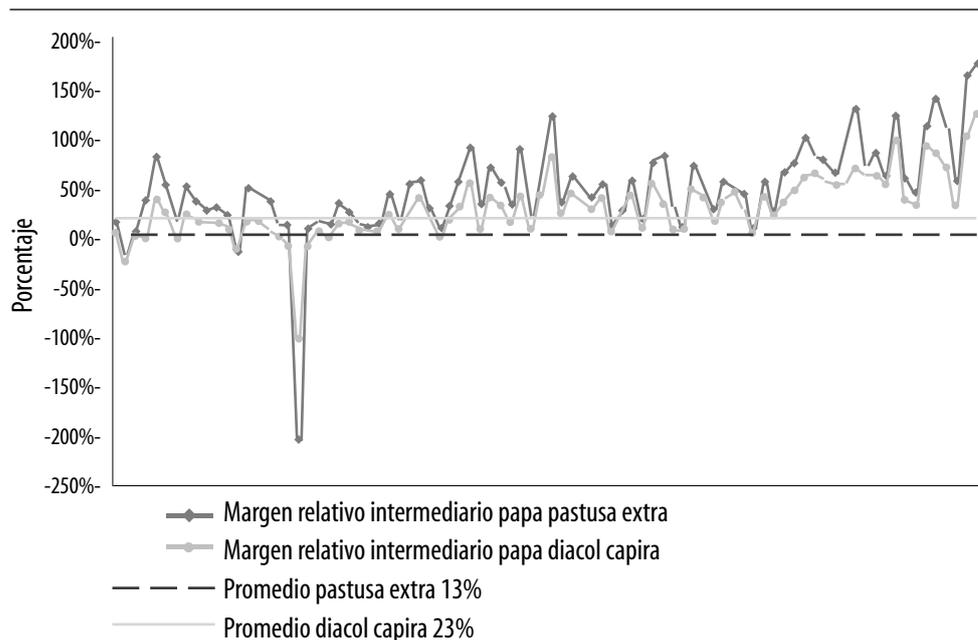
Fuente: Elaborado con los datos de Arango *et al*, 1987.

Mariano Arango concluía para el Suroriente antioqueño, que los márgenes de los comerciantes agrícolas para papa y frijón, según se muestra en el Gráfico 3, habían venido bajando a favor de una mayor participación del productor en el precio final de los alimentos. Esta situación coincide, además, con un aumento de la cuota de ganancia del agricultor para algunos productos [Arango, *et al* 1987:76].

En la actualidad no contamos sino con información muy fragmentada sobre los márgenes de los intermediarios. Un estudio reciente sobre la comercialización de la papa en Villapinzón midió precios de compra y venta de los intermediarios que mueven la producción entre el centro de acopio de este municipio y Corabastos. Con la medición hecha entre abril del 2002 y agosto del 2003 y entre enero y junio del 2004 se encontró que el margen de los intermediarios tuvo, en este período, un promedio de 12,8% para papa pastusa extra y de 22,7% para papa diacol capira (ver Gráfico 4). Como para calcularlo se descontó el precio del flete entre Villapinzón y Corabastos, se podría pensar que el margen es alto pero para poder evaluarlo habría que contabilizar los demás costos de comercialización en que incurren estos agentes.

Gráfico 4

Margen de intermediación en papa Villapinzón – Corabastos. Año 2004.



Para calcular el promedio se tomaron todos los datos entre el 24 de abril del 2002 y 30 de junio del 2004. Sin embargo, para la gráfica se omitieron los valores superiores al 1000%. Finalmente, para evitar un salto en la gráfica, se omitieron los datos entre el 24 de marzo y el 30 de junio del 2004

Fuente: Con base en datos de Saboya, 2004.

De otra parte, hay evidencias sobre el retiro de los intermediarios rurales de algunas zonas en las cuales la caída de los márgenes ha hecho inviable su negocio. Es la situación que observábamos en los años ochenta en Choachí, municipio abastecedor de Bogotá, con la cebolla cabezona [Forero y Rudas, 1983] y que parece persistir hasta ahora. Algo similar, sobre lo cual tuvimos noticia recientemente, se presenta en Ubaque con la comercialización de la papa. Parece ser que en estos casos la declinación de los márgenes se debe a la aguda competencia entre un amplio número de comerciantes y entre los comerciantes y los productores que “van abriendo camino” para llevar ellos mismos sus cosechas a Corabastos. Efectivamente en el estudio sobre Villapinzón [Saboya, 2004] se encontró que buena parte de los productores preferían llevar su carga a Corabastos que vendérsela a los intermediarios. Sin embargo no hay que deducir mecánicamente de esto que a los productores siempre les va mejor si asumen parte del proceso de comercialización de sus cosechas. Parece que en los casos de Choachí y Ubaque, los intermediarios se retiraron porque la rentabilidad del negocio se vuelve negativa de manera que a los productores que asumen la comercialización rural-urbana de sus cosechas, esta situación les representa un sobre costo más que no alcanzan a remunerar debidamente.

En el Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos a Bogotá se asume —sin precisar la fuente— un margen de intermediación del 21% y con este dato se hacen los cálculos de los posibles beneficios del plan, aunque como lo mostraremos más adelante la implementación de esta propuesta tendería mas bien a generar sobrecostos en el proceso de comercialización). El margen que toma el plan (21%) debe corresponder a alguna medición puntual como la que hemos presentado a partir del trabajo de Saboya. Lo afirmamos porque es completamente claro que ni el país ni Bogotá, cuentan con información que permita establecer este margen: no tenemos información de precios de compra al productor en las zonas productoras, ni precio de compra mayorista en Bogotá. Recordemos por otra parte que, como se dijo arriba, se han detectado situaciones en que este margen es demasiado bajo.

#### ***Los centros de acopio. A propósito de la propuesta de los CIPAS del PMAAB***

El Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos a Bogotá, PMAAB, se propone repetir una antigua historia en el tema de la comercialización de alimentos cuando plantea instalar 23 centros de acopio en las dos principales zonas que abastecen a Bogotá (los dos anillos mencionados anteriormente) con el nombre de “Centros Integrales de Producción Agropecuaria”. Estos CIPAS, además de servir de “canalizadores de servicios” serían “centros de consolidación física de carga para mayoreo... con una superficie de 1 hectárea y 2.500 m<sup>2</sup> construidos; dotados con los equipos necesarios (básculas, estivas, etc.)” [PMAAB, Cap 6, pág. 239 y Cap9, pág. 119].

Los antecedentes con que cuenta el país no alientan a respaldar incondicionalmente esta idea. En las tres o cuatro últimas décadas, con los buenos propósitos de modernizar el proceso de comercialización rural – urbana, de proporcionar mejores condiciones al productor para la venta de sus cosechas, de mejorar los precios al productor y de bajar los márgenes de comercialización, se han construido por todo el país innumerables centros de acopio. Pero sobran los dedos de una mano para contar los que realmente han funcionado. La mayor parte han terminado abandonados o prestando otros servicios diferentes y engrosando la larga lista de “elefantes blancos” engendrados al vaivén de presurosas decisiones gubernamentales débilmente argumentadas.

Hasta donde hemos podido observar, la cuestión es de simple sentido común: hacer pasar la producción por un centro de acopio resulta más costoso cuando la carga puede salir directamente de la finca al centro urbano en donde es demandada. Si ya se ha formado, como usualmente ocurre, un sistema mediante el cual los intermediarios acopian en finca o en ciertos puntos veredales o plazas municipales, la instalación de un centro de acopio regional implica costos adicionales de administración, carga, transporte y adecuación del producto.

Precisamente a comienzos de los ochenta Torrealba hizo un estudio minucioso y riguroso buscando las mejores alternativas posibles para montar centros de acopio en la Provincia del Tequendama. El autor concluyó que este centro estaba localizado naturalmente en Bogotá; es decir en Corabastos. Cualquiera otra opción tendería a encarecer las cosechas. “Al comparar los costos de operación de las tres alternativas con el margen de operación del canal convencional existente en la región, se encuentra que en las condiciones vigentes ‘ninguna de las alternativas es económicamente viable con los servicios a prestar y el tipo de operaciones a realizar que se han descrito’<sup>8</sup>, en la medida en que los costos unitarios de operación, interviniendo los volúmenes requeridos para obtener beneficios de las economías de escala, sobrepasan los márgenes brutos de operación de los intermediarios tradicionales” [Forero y Rudas, 1983: 196].

De otra parte, volviendo al estudio de Saboya, como ya se dijo, los productores de papa de Villapinzón obtienen mejores precios para sus cosechas en Corabastos que en el centro de acopio de este municipio, lo cual tiende a respaldar la idea de que el Centro de Acopio encarece los márgenes de comercialización trasladando el sobre-costo al productor.

### **Corabastos: ¿un lugar necesario para el encuentro y agregación de la oferta y la demanda de alimentos o un sistema innecesario que distorsiona el mercado?**

Nadie cree en la Central de Abastecimiento de Bogotá - Corabastos porque, según se dice, este es un lugar manejado por “una mafia” de comerciantes que manipula en su

<sup>8</sup> Torrealba P. *Análisis de centros de acopio en zonas cafeteras como un medio de mejoramiento del sistema de producción y acopio de frutas y hortalizas*. Prodesarrollo. Bogotá, 1972.

favor el mercado, expoliando a los agricultores a quienes ofrece precios sumamente bajos (o se los transmite a través de los intermediarios rurales) y explotando al consumidor quien por culpa de los mayoristas de la central debe sufrir las consecuencias de un encarecimiento artificial de los alimentos. El Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos a Bogotá al tiempo que hace una verdadera diatriba (sin presentar información empírica que respalde sus afirmaciones) contra Corabastos, reconoce su función neurálgica dentro del sistema de abastecimiento.

Comencemos por discutir una de esas afirmaciones que terminan por ser una de sus conclusiones más fuertes y que justifican su propuesta de acabar (a veces) o de minimizar a Corabastos: para el PMAAB, los mayoristas de Corabastos hacen un papel inútil para la sociedad pues no generan valor agregado sino sólo ganancias para ellos. Textualmente: “De hecho, la Central no es generadora de valor agregado y sí de costo”. [PMAAB, Cap. 4, pág. 49]. Para estar de acuerdo con esta afirmación habría que aceptar que las funciones de Corabastos son innecesarias:

- Agregar oferta y demanda
- Ser el centro económico del país para la formación del precio de los perecederos agrícolas, el fríjol y la panela.
- Servir de centro de acopio para Bogotá y de redistribución de altos volúmenes de las cosechas para buena parte del país.
- Fraccionar el producto que viene en camiones en unidades adecuadas a las demandas de los clientes (tenderos, plazas de mercado, restaurantes, vendedores ambulantes, instituciones, supermercados e intermediarios)
- Reclassificar los productos de acuerdo a la exigencia de estos mismos clientes

Para dar por cierto que la función de Corabastos es superflua habría que aceptar además que todos los clientes que acuden a esta Central no tienen razón de ser o que ellos podrían comprar directamente a los productores o a los intermediarios rural – urbanos. Pero imaginemos por un momento a esta gente repartiendo todos los días las cosechas por las cerca de 140.000 tiendas que tiene Bogotá. ¿A qué costos? ¿A qué precios?

¿Pero si la existencia de Corabastos es inútil, por qué el propio Plan de Abastecimiento plantea crear seis o siete plataformas logísticas en su reemplazo. ¿Invertir cerca de medio billón de pesos para hacer en los cuatro puntos cardinales de la ciudad en Puerto Salgar y en el Aeropuerto lo que viene haciendo una entidad que no hace nada útil<sup>9</sup>? En este orden de ideas nos parece más sensato el PMAAB cuando dice que:

Sin embargo, la función mayorista de Corabastos es altamente importante, y no puede ser reemplazada en el corto plazo por ningún ente privado o público en Bogotá o en Colombia. Por lo anterior, Corabastos, —el conjunto

<sup>9</sup> La inversión de los nodos y el anillo logístico complementario es de 473.349 millones. Más adelante se presentarán estas cifras.

de comerciantes mayoristas que toma las decisiones— es de vital importancia para Bogotá. El sistema alimentario, el abastecimiento y la distribución operan con extraordinaria habilidad, agilidad y resultados concretos: nadie puede decir que hay desabastecimiento alimentario en Bogotá o zona de influencia (salvo raras excepciones, y en zonas de extrema pobreza, a las que el presente plan dará tratamiento especial). Todo operador de mercado tiene que ver con Corabastos para abastecerse, sea una gran cadena detallista (aunque ellas intentan comprar la mayor proporción de sus abastos en “el origen”, o sea a productores, cooperativas, industrias, importadores); un hotel o restaurante, el detallista de la plaza y la tienda. [PMAAB, Cap. 2, pág. 18].

Pero a fin de cuentas el del Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos a Bogotá se queda con la idea de que Corabastos es una institución que no genera valor agregado: además en su diagnóstico, hace eco de las voces que dicen que en la Central los comerciantes actúan con “prácticas de pago y normas de compras contrarias a la ética comercial” [PMAAB, Cap. 2, pág. 13]. Es indudable que este tipo de prácticas se han presentado, pero cabe preguntarse si un comerciante que lleva uno, tres, cinco, diez o veinte años comprando todos los días... todos los días estafa a sus clientes. El sentido común nos dice que no es posible.

En nuestras indagaciones en la Central hemos podido apreciar que como en cualquier institución comercial la acreditación, la confiabilidad y la credibilidad soportan la institución de la relación comprador-vendedor. Por su parte el estudio de Sandra Erika Saboya [2004] mostró, a partir de la visión de los productores entrevistados, que a los mayoristas de papa se les reconoce esas tres características. Subraya que la confianza en el comerciante es definitiva para que los productores acudan a ellos mercado tras mercado. Este mismo estudio hace un aporte interesante al mostrar cómo en el mercado abierto de la papa (cuyo centro es Corabastos) se crean instituciones que permiten estabilizar la relación comprador-vendedor. Este mercado con su apariencia, que poco gusta a los analistas y a los impulsores de una modernidad basada en el paradigma de los supermercados, ha construido sus propios encadenamientos y sus propias instituciones.

En síntesis el PMAAB hace una radical descalificación de Corabastos basada exclusivamente en la repetición de lugares comunes sin ninguna evidencia empírica seria que la sustente. Algunas cosas pueden ser relativamente ciertas, pero pretender reconstruir el sistema de abastecimiento a partir de reiteraciones de lugares comunes, sin contar con argumentos analíticos basados en evidencias empíricas es, por decir lo menos, irresponsable.

Los estudios de Silva<sup>10</sup> realizados en 1976 mostraban que en Corabastos para ciertos productos, se presentaban casos de competencia monopolística porque unos

<sup>10</sup> Alvaro Silva. “Evaluation of food market reform: Corabastos, Bogotá”. Michigan State University, 1976. En Misión Bogotá, Siglo XXI (1993).

pocos intermediarios tenían un peso relativamente grande. Ellos poseían en consecuencia la capacidad de manipular ciertos niveles del precio. La cuestión era que los ocho más grandes mayoristas de papa intervenían el 50% de este producto. En la yuca los ocho más grandes comercializaban el 100%. De la misma forma los ocho más grandes mayoristas intervenían en cada uno de los siguientes productos estas proporciones: plátano 50%, arveja 60%, naranja 66%, piña y papaya 80%, arroz 85%, granos 85%, zanahoria 90%. Un estudio posterior con datos de 1984 hizo nuevas estimaciones que “podrían estar indicando que en los últimos años (1977-1984) se está produciendo, en Corabastos una tendencia a la moderación de la capacidad de control individual de los mercados por parte de unos pocos intermediarios” [Forero, Rudas *et al* 1991:45].

Testimonios recogidos actualmente (a mayoristas o personas comprometidas con ellos) dan una idea diferente: la época de los grandes reyes de ciertos productos ha quedado atrás y hoy en día la competencia entre mayoristas es mucho más fuerte, con lo cual se han reducido los márgenes. Puede pensarse que el sistema de martillo adoptado hace unos 10 años, que consiste en reunir a los oferentes de las cosechas con los mayoristas en un mismo sitio y hora, ha inducido a una mayor transparencia en la formación del precio. Pero queremos insistir en que no conocemos realmente lo

que está pasando. Que hay que estudiarlo. Que no podemos sobre conjeturas, o testimonios fragmentarios, montar una política.

Una de las afirmaciones que más ha hecho carrera para descalificar a Corabastos y al canal informal en general, es el supuesto elevado nivel de pérdidas de los productos alimenticios que circulan por este canal. Según las opiniones de los expertos consultados por el Plan Maestro, en el proceso de manipulación se pierde en promedio el 22% de los alimentos. Esta afirmación no tienen más sustento que la opinión de estas pero no se basa en ningún tipo de estudio. Otros datos más aterrizados tienden a mostrar un realidad muy diferente: en Corabastos, en donde se supone que se presenta el más alto grado de estas pérdidas, nosotros calculamos (Cuadro 4) con la información disponible, que el producto que se desecha no pasa del uno por ciento del que entra a la Central.

Otro problema, del mismo orden, que anota el Plan Maestro de Abastecimiento, es la pérdida generada en los residuos contenidos en el producto mismo, pérdidas que en promedio son de 17%. Se ejemplifica con del plátano producto para el cual “el 33% es cáscara no comestible, lo

#### Cuadro 4

##### Corabastos en cifras , 2003

1. Participación accionaria del Estado	51,8%
2. Extensión en m <sup>2</sup>	420.000
3. Area de las 57 bodegas en m <sup>2</sup>	137.000
4. Número de Mayoristas medianos	2.700
5. Número de Mayoristas grandes	300
6. Número de Minoristas	3.000
7. Número de Cargueros	3.000
8. Entradas de alimentos en toneladas día	6.000 a 9.000
9. Ventas detallistas en toneladas día	49
10. Redespacho en toneladas día	1.675
11. Desperdicio días. Toneladas.	60
12. Porcentaje diario de pérdidas de productos	0,08%

El porcentaje de desperdicios fue calculado por nosotros: se tomó el cociente entre el 70% de los residuos (que según información verbal corresponde a productos y las entradas de alimento – día) y el total de productos que entran a Bogotá.

Fuente: Para los renglones 1, 4, 5, 6, 7, 9 y 10 el PMAAB; para renglones 2, 3, y 11 Corabastos [2003] y para el renglón 8 varias fuentes.

cual afecta ostensiblemente sus costos de movilización. Caso parecido sucede con muchas frutas” [PMAAB, Cap. 4, págs. 43-44]. La solución para no transportar a lo largo de todo el sistema productos perecederos sin cáscara es deshidratarlos (tipo puré de papa “Maggi”) o congelarlos (tipo papas para freír). Esta posible solución se enfrenta con un gran problema: los productos sin cáscara, deshidratados o precongelados le cuestan mucho más al ama de casa que los productos frescos. Las papas fritas utilizando los paquetes de papa congelada salen 12 veces más caras, a un hogar popular, que cuando se preparan a partir de papa fresca. Por su parte el puré de papa hecho con harina (Maggi) le cuesta 2,5 veces más<sup>11</sup>.

El hecho es que hay algunos aspectos de Corabastos que conocemos y que deben tenerse en cuenta para definir políticas de abastecimiento para Bogotá y hay otras cuestiones cruciales sobre las cuales no contamos con información para poder elucidarlas. El vacío más importante está en la ausencia de información de precios que permita saber precisamente cuál es el tamaño de los márgenes de intermediación de los mayoristas. Tenemos en Colombia un sistema de información que acopia datos sistemáticos sobre el precio de venta mayorista. ¿Pero cuál es el precio de compra? ¿Cuál es en consecuencia el margen que estos comerciantes se apropian? No lo sabemos. No sabemos tampoco si en Corabastos se les paga más caro o más barato a los productores. Se oye decir que los supermercados pagan mejor ¿pero eso es realmente cierto?

### ***No hay claridad sobre los márgenes de los mayoristas***

Se le ha atribuido a los mayoristas de Corabastos un dominio total en la fijación de los precios. Por ejemplo para el caso del tomate, el Plan de Abastecimiento dice que “con base en la oferta y la demanda, el mayorista determina el precio de mercado” [Anexo Hortalizas]. Pero hay que considerar que en la formación del precio es decisiva la cantidad de productos que entran a la Central así como los precios que están dispuestos a pagar los consumidores. Las cantidades del producto dependen de los vaivenes de la oferta agropecuaria colocada en el mercado por los agricultores.

El mayorista actúa como un transmisor de las decisiones entre el productor y el consumidor. Cuando las cantidades cosechadas son muy grandes para poderlas vender al consumidor es necesario ofrecérselas a precios bajos. Cuando la producción escasea los precios se suben. En este sentido las oscilaciones de los precios corresponden a un mercado abierto de altísima concurrencia en donde interactúan cientos de miles de productores y millones de consumidores mediados por miles de comerciantes. Pero aun así los mayoristas pueden manipular el mercado a su favor, apropiándose de márgenes excesivos en perjuicio del productor y del consumidor.

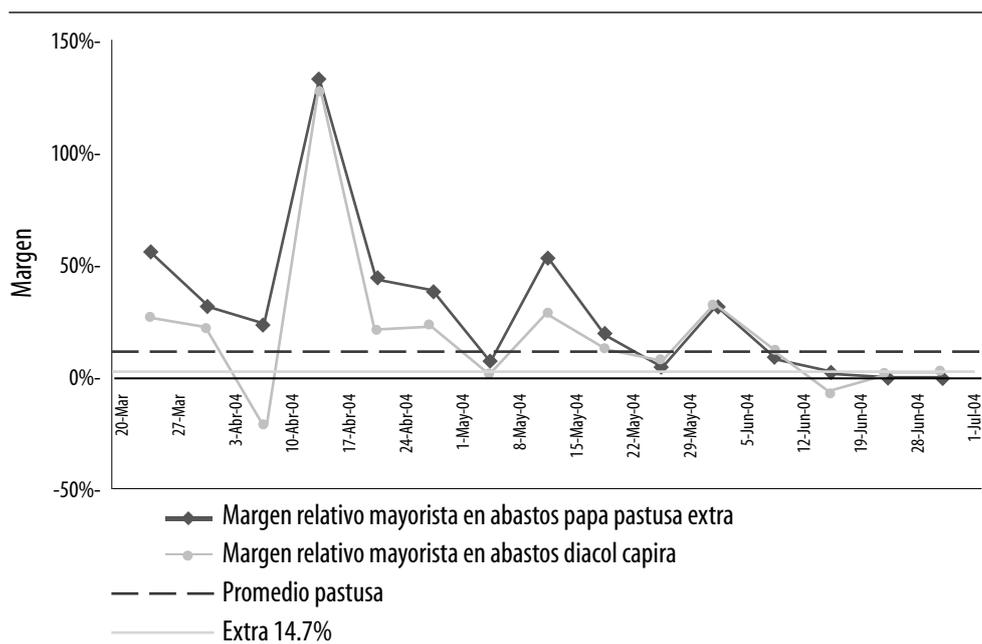
<sup>11</sup> Cálculos hechos para este estudio. Se tomaron los precios de venta de los productos básicos, se hicieron los preparados y se compararon los resultados para un mismo peso del preparado.

Por los testimonios de varias personas sabemos que efectivamente compiten entre ellos para poder comprarles a los productores y a los intermediarios y para poder venderles a los tenderos y otros comerciantes. Pero estos mismos testimonios dan cuenta, también, de que manipulan el mercado y que tienen una relación asimétrica con sus proveedores y con sus clientes. Bajo estas consideraciones queda por resolver qué tan alto es el margen de los mayoristas y cómo cambia en el tiempo con las variaciones de la producción.

Por ahora contamos con un solo dato proporcionado por el estudio de Saboya cuyas evidencias insinúan que los márgenes en papa no son tan altos como quizás la gente ordinariamente cree. Las mediciones hechas por ese estudio, (Gráfico 5) muestran que los mayoristas aunque generalmente ganan, en determinados momentos pierden porque efectivamente hay algunos días en que compran a un precio más bajo que al que se ven obligados a vender. Puede apreciarse que si bien los márgenes promedio en una clase de papa son relativamente altos (15%) en la otra variedad analizada son sorprendentemente bajos: 1%<sup>12</sup>.

Gráfico 5

Margen de intermediación en Papa Villapinzón - Corabastos. Año 2004



Fuente: Con base en datos de Saboya, 2004

Volviendo al Plan de Abastecimiento, a los mayoristas se les atribuye el poder de manipulación del precio en el caso del tomate con un argumento que surge de una incorrecta interpretación de un texto tomado de un boletín del SPSA: “si el precio mayorista sube, el efecto sobre el precio al consumidor, que también subirá, es inme-

<sup>12</sup> Hay que tener en cuenta que no tenemos la información que nos permita obtener un promedio ponderado por los volúmenes de compras de manera que este margen promedio puede estar distorsionado hacia abajo si cuando hay abundancia de cosechas el margen es más alto o hacia arriba en el caso contrario.

diato; pero si el precio mayorista baja, el efecto sobre el precio al consumidor es más lento y tiende a basarse en el comportamiento histórico del precio mayorista”<sup>13</sup>. Si uno examina con atención la situación descrita lo que sucede, en primer lugar, es que el precio de venta mayorista a veces sube y a veces baja, lo cual quiere decir que hay fuerzas ante las cuales el mayorista cambia el precio al cual ofrece el producto. Podemos suponer que un factor decisivo, que actúa en este sentido, es el volumen de tomate que llega a Corabastos. Ahora bien, en segundo lugar, la cita nos dice que cuando los precios a que vende el mayorista suben, al consumidor se le suben los precios inmediatamente y cuando bajan se demoran en bajar. Pero analicemos este asunto:

- *¿Quién le vende al consumidor?*
- El detallista. De manera que es el detallista, bien sea tendero o supermercado, quien se demora en bajar los precios al consumidor al mismo ritmo al que él les compra a sus proveedores. Es claro que en este caso (del tomate) no es el mayorista, sino el detallista quien tiene la capacidad de manipular el precio para demorar la transmisión de la baja de precios al consumidor. Lo más sorprendente es que de acuerdo con otros documentos del SIPSA, el detallista en cuestión es el supermercado. Decimos sorprendente porque el PMAAB estaba usando esta información para desvirtuar a los tenderos del canal informal.
- *¿Entonces por qué el Plan de Abastecimiento le adjudica el origen del problema al mayorista?*
- Porque quienes lo elaboraron parten de algunos prejuicios como por ejemplo que los mayoristas de Corabastos manipulan los precios en detrimento del consumidor y que son ineficientes. Este prejuicio se extiende a todo el canal de comercialización “tradicional” o informal que es calificado, en su generalidad de ineficiente, mientras que se asume, como contrapartida, que el canal moderno, el de los supermercados, es eficiente.

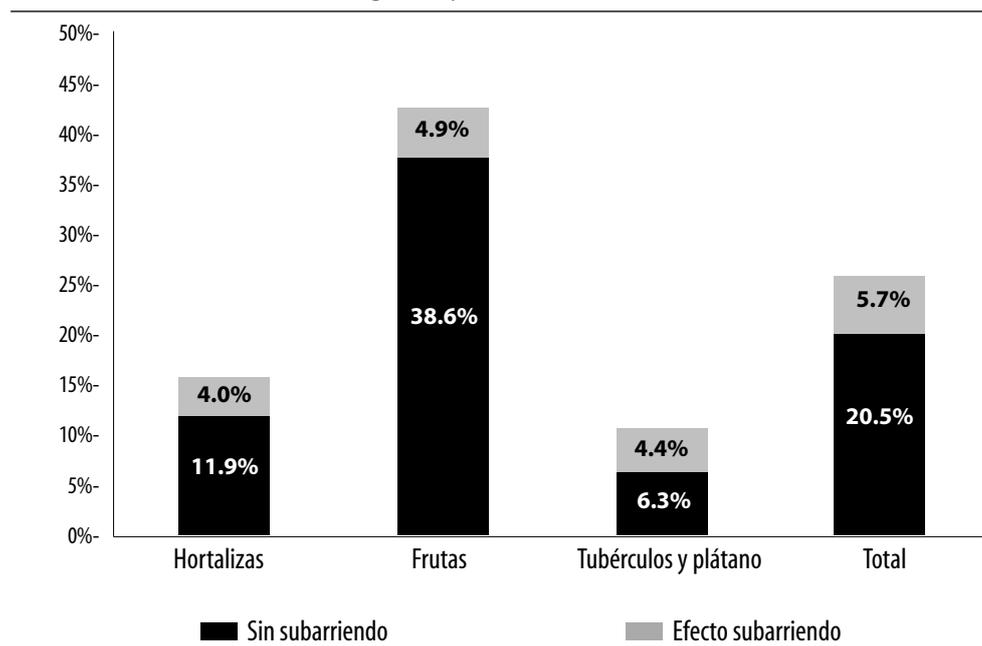
### ***El problema del subarriendo y los intereses de usura***

Sabemos que en Corabastos los adjudicatarios originales de las bodegas subarriendan de parte a otros comerciantes, operación que está prohibida en los estatutos de la Central. Cuando fue medido hace 14 años [Forero *et al*, 1991] dio como resultado que esta renta locativa añadía al margen mayorista de comercialización 5,7 puntos porcentuales (Gráfico 6). Es decir este margen que era de 26,2% bajaría a 20,5% si no existiera el pago de subarriendos. Pero ¿cuál es el impacto actual de la renta locativa? No lo sabemos pero es evidente que esta renta persiste y que es un factor de distorsión del mercado que debe corregirse.

<sup>13</sup> Fuente: Corporación Colombia Internacional. Boletín mensual Sipsa No. 12, febrero de 1998, Págs. 3-7. En PMAAB, 2004: Anexo Hortalizas.

Gráfico 6

Efecto del subarriendo en el margen mayorista en corabastos. Año 1984.



Fuente: Elaborado con base en datos de Forero, Corrales, Rudas et al 1991

Además del subarriendo los comerciantes acuden a otras formas para ceder los locales que tienen asignados o una parte de ellos<sup>14</sup>. Se trata de asociaciones bajo la figura legal de “contratos de cuentas de participación” mediante los cuales el adjudicatario original, a cambio del área cedida a un tercero, recibe una parte alícuota de las utilidades del negocio. En ocasiones el adjudicatario original además de ceder el espacio, aporta parte del capital del trabajo. Como dijimos el sub arriendo está prohibido por los estatutos de la Central pero se argumenta que este tipo de negocios están amparados por la legislación vigente en el país. Se argumenta, igualmente, que es legítimo el cobro de primas, sub arriendos o rentas de asociación en virtud de que en una transacción para ceder un local está comprendida la acreditación del negocio que es producto de años de actividad legal.

Otro factor que parece gravitar sobre el margen es la renta financiera exageradamente alta que le cobran los prestamistas privados a los comerciantes con menor disposición de capital. Tenemos apenas noticias de la existencia de este fenómeno que bien valdría la pena indagar con atención.

#### ***La transmisión de precios productor – mayorista – tendero***

Los mayoristas compran usualmente todas las calidades que ofrecen los productores (excepto algunos “richies”) y no solamente los productos altamente seleccionados

<sup>14</sup> Basada en las entrevistas un comerciante y a un abogado de algunos comerciantes.

como hacen los supermercados. De esta forma los mayoristas pueden ofrecer diversos tipos de calidades a los diferentes clientes<sup>15</sup>:

- Las calidades superiores (o extra) a restaurantes relativamente sofisticados, tiendas especializadas o de estratos altos, clientes institucionales que ponen ciertas exigencias y a los super e hiper mercados.
- Calidades medias a tiendas de barrio, restaurantes y plazas de mercado.
- Calidades bajas (corrientes) a tiendas de barrios populares, detallistas de la misma Central, vendedores ambulantes.

De esta forma, se conjugan el interés del productor de vender toda su cosecha, con el del consumidor popular de acceder a precios bajos a los alimentos. Hay que advertir que en gran parte la calidad se rige por criterios de tamaño y color y no por cualidades nutricionales, de tal manera que la “compra de calidades bajas” no afecta al consumidor popular en el valor alimentario de su dieta y sí lo favorece al ofrecerle productos a precios relativamente más bajos.

### **El nuevo comercio minorista de alimentos no parece desplazar a las tiendas**

Los datos, basados en cifras del DANE, que presenta un estudio de Fedesarrollo [Reina y Zuleta 2003: 36] muestran que actualmente<sup>16</sup> el “nuevo comercio minorista” tiene una participación del 12% en el comercio de alimentos (minimercados, grandes almacenes, almacenes por departamentos, supermercados e hipermercados). Esta cifra resulta extremadamente baja si se compara con los reportes del ACNielsen [2003] según los cuales para alimentos procesados las grandes superficies (con más de 100 m<sup>2</sup>) concentran alrededor del 47% de las ventas. Como puede verse en el Cuadro 5, esta es la cifra calculada para el 2002, año para el cual Acnielsen amplió su cobertura a 978 municipios que representan el 82% del consumo nacional [ACNielsen, 2003:8].

Siguiendo la trayectoria, entre 1996 y 2001, de los precios al consumidor del DANE para alimentos y vestuario, Reina y Zuleta [2003:74] plantean que el impacto del “nuevo comercio” ha sido favorable al consumidor puesto que los precios de este tipo de productos han crecido menos que el IPC total. Aunque no desestiman la importante participación del canal informal en las ventas de alimentos y vestuario, apoyan su conclusión en que el “nuevo comercio” ha sido más dinámico. Esta última afirmación es cuestionable si nos atenemos a los reportes sobre la evolución de los supermercados reportada por ACNielsen [2000 y 2003] que muestra que desde 1998 la participación de los supermercados en las ventas ha estado estancada (Cuadro 5).

<sup>15</sup> Entrevistas hechas por el autor. También Corabastos 2003.

<sup>16</sup> Los autores no precisaron la fecha de estos datos pero de acuerdo con otras cifras es fácil saber que corresponden al año 2000 o al 2001.

### Cuadro 5

Distribución del valor de las ventas de alimentos procesados total país según canales. 1996-2002.

	Año	Supermercados	Informales
	1996	49,6	50,4
	1997	51,3	48,7
	1998	53,5	46,5
Total Nacional	1999	53,6	46,4
	2000	54,2	45,8
	2001	53,4	46,6
	2002	52,5	47,5
	2002 con ampliación geográfica	47,7	52,3
Cundinamarca (Bogotá)*	2002	63,0	37,0

Las cifras de 1996 a 2002 son comparables porque tienen el mismo cubrimiento geográfico: 153 municipios que concentraban el 67% de la población colombiana. Al observar esta serie puede verse que los supermercados, en los últimos años, no han ganado participación en el comercio de alimentos procesados mientras que el canal informal (tiendas y plazas de mercado, principalmente) ha aumentado un punto porcentual al pasar de vender el 46,5% en 1996 a 47,5% en el 2002. El dato de "2002 con ampliación geográfica" abarca 978 municipios que tienen el 95% del total de la población. De manera que para el 95% de la población del país los supermercados vendían el 47,7 de los alimentos procesados y las tiendas el 52,3%. En Bogotá la participación de los supermercados es mayor del 63%..

Fuente: Nilsen 2002-2003

Mientras que los supermercados han sufrido un estancamiento en los últimos años, el canal informal (tiendas, plazas de mercado, kioskos, panaderías, etc.) tiende a ganar una pequeña participación (Cuadro 5). Parece ser que el principal protagonista de esta expansión es la tienda de barrio mientras que ciertas plazas de mercado, en el caso de Bogotá, han tendido a declinar, aunque algunas otras conservan su pujanza. La tienda, además de ofrecer las ventajas que se han considerado tradicionales, ha desarrollado una alta capacidad de adaptación a las circunstancias cambiantes del mercado.

La tienda ha sido reconocida porque brinda, a la mayor parte de los consumidores, una ubicación más cercana a su casa, una atención personalizada, un horario más amplio que el de los supermercados y porque les fía. Pero de acuerdo con Fenalco la tienda colombiana ha desarrollado un modelo exitoso, basado en nuevas estrategias, que explica su repunte en los últimos años. Una de esas estrategias estaría en un estilo de marketing que le permite, de una parte, ofrecer a los estratos de altos y medianos ingresos un paquete de productos relativamente pequeño pero adecuado a sus necesidades y demandas más cotidianas. De otra parte, en los estratos bajos

el tendero parece haberse convertido en un agente de compras del consumidor de manera que le ofrece una canasta cambiante adecuada a la evolución de los precios. El aprovisionamiento en Corabastos es básico en esta estrategia. El tendero prefiere llevar de la Central, los productos que tienen los precios más bajos y aprovechar todo tipo de ofertas, mientras deja de comprar, o compra en pequeñas cantidades, los que tienen un precio más alto. De esta manera le ofrece al consumidor la canasta que mejor se adapta a su presupuesto. El tendero juega principalmente con combinaciones de hortalizas, frutas, tubérculos y plátanos. Aquí se pone en acción la conexión entre campesinos y consumidores a través de la Central de Abastos y del tendero de la cual hablábamos atrás. Según sondeos de Fenalco, los proveedores de la industria alimentaria, que ante el auge de los supermercados habían desmejorado su atención a los tenderos en los últimos años, parecen haberse volcado hacia ellos con ofertas atractivas, hasta tal punto que la atención a estos pequeños pero numerosos clientes, se ha vuelto “el campo de batalla de los proveedores”<sup>17</sup>. Las duras, y no pocas veces onerosas, exigencias de los supermercados a sus proveedores, debe haber sido un factor que debe haberlos motivado, también, a ocuparse en mejor forma de los tenderos. El estudio de Reina y Zuleta [2003] presenta indicios que tienden a confirmar que los supermercados les imponen condiciones a favor de sus ganancias y en detrimento de la de sus proveedores: los autores muestran que el margen es más alto en los supermercados que en el comercio de mediano y pequeño formato y que los grandes detallistas tienen estrategias para trasladarle costos a los proveedores.

### **Comercio formal e informal de alimentos: ¿excluyentes o complementarios?**

Si pensamos en una situación inicial en los años sesenta o setenta, es claro que el canal informal ha perdido un peso importante en la distribución de alimentos procesados y de perecederos (o fruver) frente a los supermercados. Pero, aunque no se cuentan con mediciones confiables parece ser que la participación en pereceros puede ser del orden del 70 u 80%. El Plan de Abastecimiento, por su parte, dice que los supermercados participan en Bogotá con el 24,5% de la distribución total de alimentos<sup>18</sup>.

En el Gráfico 7 puede apreciarse, además, que los productos que han presentado mayor crecimiento en las entradas anuales a la Central de Abastos son precisamente los que han tenido mayor dinamismo en la economía agrícola en los últimos años: las hortalizas y las frutas.

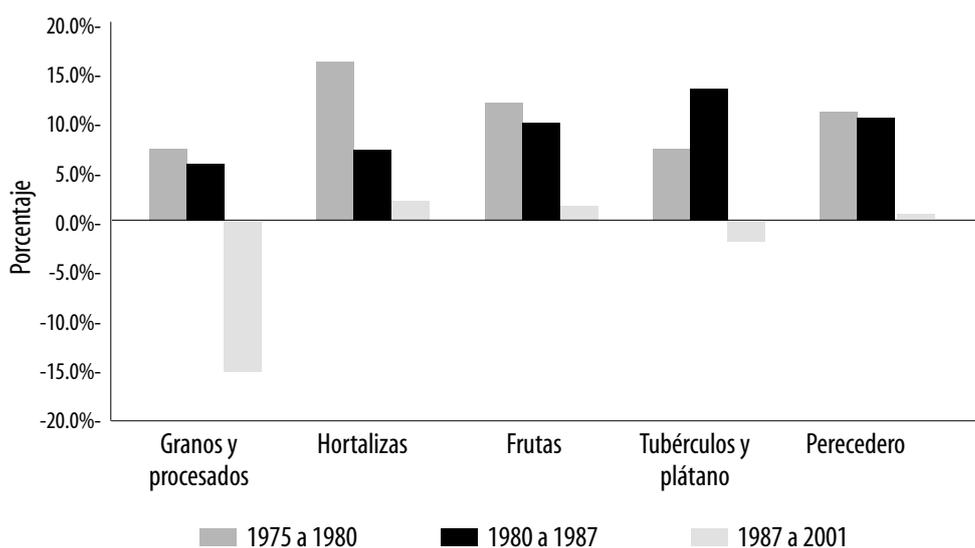
Por su parte las grandes superficies, en los últimos, años han venido perdiendo peso en las ventas a favor de las tiendas, como puede apreciarse en los datos del Cuadro 5.

<sup>17</sup> De acuerdo con archivos de presentaciones y comunicaciones verbales de Rafael España, funcionario de Fenalco.

<sup>18</sup> Mencionan que este dato surge de calcular la participación para los 30 alimentos priorizados por el PMAAB pero no aclaran de dónde toman los datos para hacer los cálculos.

Gráfico 7

Evolución de las entradas de alimentos a corabastos. 1975-2001.



Fuente: Datos de Corabastos en Forero, Corrales y Rudas, 1991. Para 2001 cálculos este estudio

El panorama general de la estructura de distribución detallista es sumamente complejo y presenta una alta concurrencia de actores, tal como puede apreciarse en el Cuadro 6. Faltan aquí los vendedores ambulantes que, como pudimos apreciar cuando fuimos a tomar precios, cumplen la función de abaratar ciertos alimentos en los estratos unos, dos y tres, asunto al cual nos referiremos más adelante.

Vista esta complejidad de actores podemos plantear que en la estructura de la distribución detallista de alimentos en Bogotá no es claro que haya un proceso irreversible hacia la homogenización por parte del nuevo comercio (hiper, supermercados y detallistas altamente especializados) quienes sólo tendrían, de acuerdo con los datos del cuadro No. 6, la cuarta parte del mercado. Y viene en seguida una pregunta crucial: *¿Qué canal es más eficiente? ¿El de los supermercados o el informal?*

Posiblemente para una buena parte de los consumidores de ingresos medios y altos las ventajas que ofrece el supermercado y que ellos están dispuestos a pagar, hacen de este canal el más eficiente (para ellos). ¿Pero para los sectores populares? Para la mitad de los bogotanos que están por debajo del nivel de pobreza y para ese amplísimo sector de “no pobres estadísticamente” que no logran comprar lo que quieren consumir por sus restricciones de ingreso, el canal más eficiente es el que vende los alimentos a menor precio.

De manera que es crucial la pregunta sobre cuál de los canales ofrece mejores precios a los consumidores: ¿El moderno, dominado por los super e hiper mercados o el informal? No contamos con información sistemática de precios que nos aclare

estas cuestiones pero tenemos evidencias que nos ayudan a aclarar este interrogante. En primer lugar veamos en el Cuadro 7 algunos datos de estudios anteriores, hechos entre 1970 y el 2003, que muestran que los supermercados no venden más barato que el canal informal.

### Cuadro 6

Estructura de la distribución detallista de alimentos en Bogotá.

	Número	Part. en el abastecimiento
<b>Tiendas de barrio y minimercados</b>		
Tiendas que se caracterizan como proveedoras de alimentos para preparar	59.000	
* Tiendas incluibles en el PMAAB en el programa Nutritiendas	6.000	
Otras Tiendas y minimercados	64.000	
<b>Total tiendas de barrio y minimercados</b>	<b>123.000</b>	<b>44,8%</b>
<b>Plazas de mercado</b>		
Plazas de mercado administradas por el Distrito	19	
Plazas de mercado administradas por el sector privado	29	
<b>Total Plazas de mercado</b>	<b>48</b>	<b>5,8%</b>
<b>Famas</b>	<b>5.212</b>	<b>4,1%</b>
<b>Cruderos</b>	<b>s.d</b>	<b>4,0%</b>
<b>Supermercados</b>	<b>231</b>	<b>21,4%</b>
Grandes superficies privadas nacionales	16	
Grandes superficies privadas multinacionales	10	
Grandes superficies de cajas de compensación	3	
Supermercados privados nacionales	149	
Supermercados de cajas de compensación	53	
<b>Tiendas especializadas: (fruver, huevo, carnes y lácteos)</b>	<b>860</b>	<b>4,4%</b>
<b>Institucional: (industria, casinos, restaurantes)</b>		<b>14,7%</b>
<b>Total mercado</b>		<b>99,2%</b>

Fuente: PMAAB. Cap 1, págs 11-12.

### Cuadro 7

Bogotá: precios relativos de los alimentos en los diferentes canales detallistas. Datos de estudios anteriores. 1970 - 2003

Fecha	Producto	Tienda	Plaza	Super Mercados	Caja Compensación	Mercados Móviles
a. Mayo 1970	Granos y procesados	103,7	103,5	104,4		
	Papa	103,7	105,6	100,0		
b. Marzo 1985	Granos	101,2	100,0	101,3	94,6	100,2
	Perecederos	109,5	105,8	127,9	121,0	100,0
	Carnes	105,5	100,0	105,4	103,2	100,2
	Huevos y Lácteos	107,6	100,0	124,8	125,4	100,3
c. Agosto 2003	Perecederos		100,0	132,1		

Fuente: a y b datos recopilados en Nieto, Schmits y Báez. Distribución detallista de alimentos en: Forero, Rudas, Corrales *et al*, 1991. a. CID 1970, b. SAC, 1986. c. Sondeo realizado por Rafael España de Fenalco.

De otra parte contamos con la información recogida para este estudio con la que tratamos de respondernos la siguiente pregunta: *¿En dónde puede conseguir, a menor precio, una canasta mínima, un consumidor popular?*

La canasta mínima la armamos con la información del Plan Maestro de Abastecimiento sobre la composición de la canasta promedio actual de los grupos de más bajos ingresos. Sobre esta base nosotros, redistribuimos los grupos de alimentos en 1) fruver (tubérculos, plátanos, hortalizas y frutas), 2) cárnicos y lácteos y 3) granos y procesados. En seguida procedimos a seleccionar, de acuerdo con los datos de consumo por persona para el país, los productos de más alto consumo y algunos otros que nos parecían infaltables (chocolate, margarina, café, cominos y sal). La composición de la canasta mínima resultó ser la siguiente (Cuadro 8):

### Cuadro 8

Composición de una canasta mínima de alimentos.

Promedio mes / hogar de 4 personas.

Fruver (kilogramos)	Papa	13.7	Cárnicos y lácteos	Pollo (Kilogramos)	8.6
	Plátano	5.9		Huevos (unidades)	24
	Arracacha	2.0		Carne (Kilogramos)	4.6
	Yuca	3.9		Leche (Litros)	24
	Tomate	3.6		Queso (Kilogramos)	1.4
	Cebolla larga	2.4	Granos y procesados (kgms)	Pasta	3.6
	Cebolla cabezona	0.4		Aceite	1.4
	Habichuela	0.4		Margarina	0.4
	Zanahoria	0.4		Chocolate	0.7
	Repollo blanco	0.4		Café	0.4
	Fruta de menor precio	1.1		Azúcar	3.6
	Naranja	1.1		Panela	1.8
	Mango	1.1		Sal	1.0
	Mora	1.1		Maggi	0.2
Banano	1.1	Cominos		0.1	

Fuente: se elaboró de acuerdo con PMMA

Después procedimos a tomar los precios, de los alimentos seleccionados en 13 puntos de la ciudad cubriendo, de un lado, supermercados y diversos establecimientos del canal informal y del otro a los estratos uno, dos, tres y cuatro. Los resultados se presentan en el Cuadro 9.

Como nuestro interrogante era en dónde un consumidor bogotano puede conseguir una canasta mínima de alimentos a más bajo precio, para cada punto de venta se tomó la opción de menor precio cuidando que los productos tuviesen una calidad aceptable para los requerimientos alimentarios y culinarios de un hogar. Quiere decir que, para hacer la comparación, en productos fruver no homogeneizamos por tamaño y presentación, cualidades que son determinantes para clasificar las calidades comerciales. Pero debe tenerse en cuenta que estos dos atributos -que sabemos aprecian los consumidores de medianos y altos ingresos- resultan irrelevantes desde el punto de vista de su calidad nutricional y culinaria. Para los productos procesados, acudimos a la marca que ofrece productos de más bajo precio en cada establecimiento. Así por ejemplo se tomó la marca “UNO” en Carrefour y la marca Colsubsidio en este supermercado.

### Cuadro 9

Bogotá: valor de una canasta mínima mensual de alimentos para cuatro personas en diversos puntos de venta detallista y tipos de producto. Bogotá, febrero de 2005

Establecimiento	Estrato	Fruver	Cárnicos y lácteos	Granos y procesados	Total canasta
Carulla (Polo Club)	4	69.911	135.339	65.797	271.048
Carrefour (Cra 30 Calle 19)	Múltiple	65.331	126.170	54.468	245.969
Tienda en el barrio Polo Club	4	55.374	123.531	75.419	254.324
Colsubsidio (Calle 26)	Múltiple	55.616	135.215	56.828	247.660
Surtimax (Primavera)	3	48.144	116.066	56.423	220.633
Plaza - 7 de Agosto	3	41.285	S.D	S.D	S.D
Plaza – Paloquemao	Múltiple	34.460	S.D	S.D	S.D
Usminia - Sucre - Ventas Ambulantes y Tiendas	1 Y 2	32.403	100.603	S.D	S.D
Paraíso - Ventas Ambulantes y Tiendas	1	32.284	100.647	58.444	191.376
Plaza – Tunjuelito	2	30.716	99.994	56.399	187.109
Bosa La Libertad - Ventas Ambulantes y Bodegas	3	30.048	101.818	S.D	S.D
Fruver Cra. 50 (Muzú – Alquería) – Bodega y Carnicería	3	27.521	102.424	62.705	192.649
Bodega Don Camilo (Cra 34 Calle 19)	Múltiple	25.975	S.D	S.D	S.D

Fuente: Este estudio, febrero 19 de 2005

Así las cosas, las conclusiones de este sondeo son claras:

- Los sistemas de venta detallista del canal informal muestran que tienen una capacidad de vender la canasta de fruver a la mitad del precio que cobran los supermercados. Debe tenerse en cuenta que esta canasta corresponde a

productos típicos de la economía campesina que en su mayor parte pasan por Corabastos.

- La canasta mínima completa puede ser vendida también a un precio sensiblemente más bajo en el canal informal que en los supermercados: entre \$187.000 y \$192.000 en el canal informal y entre \$220.000 y \$271.000 (pesos del 2005) en los supermercados (canasta por mes para un hogar de 4 personas).
- En cárnicos y lácteos el sistema informal ofrece también mejores precios, aunque en proporciones menos contundentes que en fruver. En este punto quedan interrogantes sobre la calidad de la carne de res que puede sufrir alguna contaminación y otros problemas en el canal informal. En leche, huevos y pollos parece que no se presentan estos problemas puesto que son productos originados en el mismo tipo de agroindustrias y no se afectan por la manipulación.
- En granos y procesados el canal informal tiene precios similares a los supermercados.

Nosotros escogimos ciertos barrios populares e hicimos la toma de precios en los sitios en que observamos que la gente hace sus compras, pero no podemos afirmar de ninguna manera que el valor de la canasta tiene el mismo valor a lo largo y ancho de los sectores populares de la ciudad. Lo que mostramos con estas evidencias es que el canal informal efectivamente vende más barato en los puntos estudiados, lo cual prueba que tiene esta potencialidad pero no que lo haga siempre. Pero, es necesario insistir: se necesita un sistema de precios que resuelva estos interrogantes a quienes tienen en sus manos la tarea de formular y ejecutar políticas sobre los sistemas de abastecimiento de alimentos a la ciudad, que le dé una mayor capacidad a los consumidores de tomar decisiones de acuerdo a sus intereses y que les ofrezca la posibilidad de presionar a los vendedores de alimentos. Que estimule igualmente la competencia entre los comerciantes.

De todas formas nuestros resultados aunque no sean estadísticamente representativos tienen bastante solidez por dos razones. La primera se refiere a la selección de la muestra: los barrios de los estratos uno, dos y tres fueron escogidos al azar. Su selección fue motivada porque teníamos contactos que nos permitían hacer las indagaciones con alto nivel de confiabilidad, pero no porque tuviéramos noticia alguna sobre el nivel de precios de los alimentos en estos sitios. Las plazas se seleccionaron para que representaran distintos sectores de la ciudad. Solamente la bodega de Don Camilo fue seleccionada intencionalmente porque oímos decir que se ha ganado, entre la ciudadanía, una reputación de vender barato.

La segunda razón es la consistencia de los datos<sup>19</sup>:

- Los valores de las canastas en los barrios varían en un rango muy reducido (por ejemplo entre \$27.000 y 32.000 para fruver)

<sup>19</sup> Vale la pena anotar que se realizaron pruebas estadísticas para analizar las diferencias de promedios entre el canal informal en los barrios populares y los supermercados, encontrándose que los promedios de estos dos grupos son significativamente diferentes. De todas formas debe tenerse en cuenta que aunque nuestros datos no son de ninguna manera estadísticamente representativos, la muy poca variabilidad de los mismos al interior de cada canal les confiere una gran solidez.

- Todos los datos del canal informal para fruver están en un rango inferior al de los supermercados.
- Los supermercados de grandes cadenas privadas ofrecen precios muy similares en todos los componentes de la canasta.

La información proporcionada por el SIPSA<sup>20</sup> tiende a comprobar, por otra vía, que los supermercados no tienen la capacidad de vender a precios relativamente bajos el fruver, es decir los productos provenientes directamente de la economía campesina. En el Cuadro 10 puede verse que en promedio los precios a los cuales venden los supermercados llegan casi hasta cuadruplicarse con relación al precio de venta Corabastos. Estos datos cuestionan seriamente la pretendida ineficiencia que el Plan Maestro de Abastecimiento le atribuye a esta central de abastecimiento y la supuesta eficiencia que le adjudica a los supermercados.

#### Cuadro 10

Diferencia entre los precios al consumidor en supermercados venta mayorista. 2002

Precio de venta mayorista corabastos = 100

Índice de los precios de los supermercados con relación a precio de venta			
	Promedio	Mínimo	Máximo
Arveja verde en vaina			
Bogotá	165.6	102.0	276.7
Medellín	213.6	136.0	376.0
Cebolla junca			
Bogotá	269.0	242.3	318.4
Medellín	282.6	182.4	407.0
Tomate chonto			
Bogotá	195.1	120.9	290.8
Medellín	352.4	177.2	514.5
Zanahoria			
Bogotá	219.4	160.5	386.2
Medellín	274.8	184.6	387.8

Fuente: SIPSA. Cálculos: Corporación Colombia Internacional. Tomado de SIPSA 2001.

Si el canal informal puede ser más eficiente para satisfacer las necesidades del consumidor popular, el canal moderno o formal puede serlo para atender las demandas de buena parte de los consumidores de ingresos medios y altos. En este sentido son complementarios. Además, la competencia entre estas dos formas de distribución de alimentos los impulsa a adecuarse para brindar mejores servicios al consumidor. Los resultados de esta competencia serían mucho más positivos si la Administración

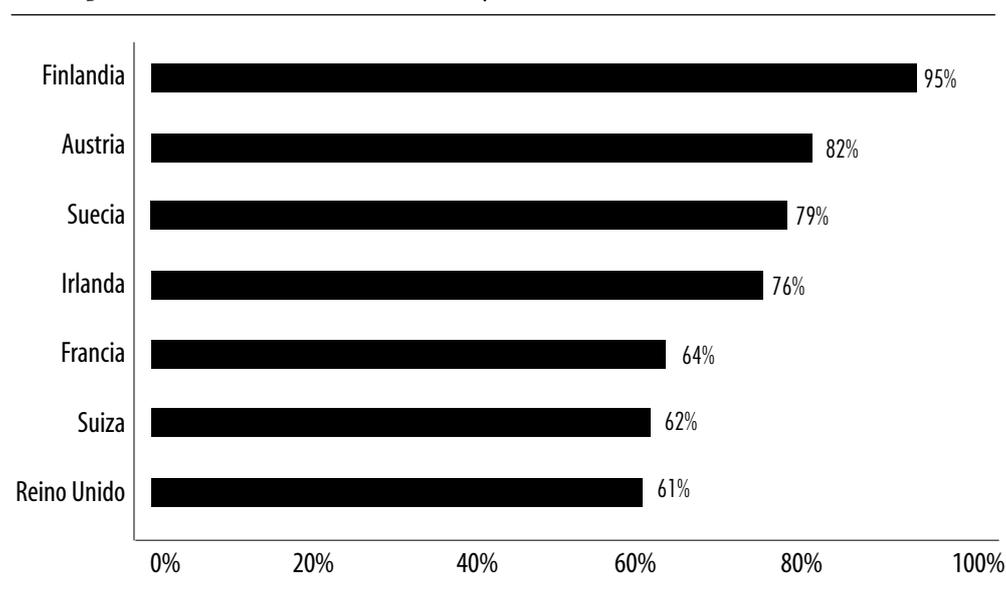
<sup>20</sup> El SIPSA es el Sistema de Información de Precios del Sector Agropecuario. Corporación Colombia Internacional.

Distrital construyera un sistema de información de precios que le diera transparencia al resultado de la operación de cada uno de ellos y que permitiera tomar algunas medidas regulatorias para corregir las distorsiones del mercado.

En fin, es más sensato, dentro de una estrategia para combatir el hambre, estimular la competencia en un mercado de altísima concurrencia entre las diversas formas de distribución desde el vendedor callejero hasta el hipermercado, que tener un sistema de abastecimiento monopolizado por los grandes operadores. Para Colombia no parece ser un ideal llegar a un modelo como el Finlandés en donde los cuatro más grandes operadores controlan el 95% del comercio (Gráfico 8). Los finlandeses, a juzgar por su ingreso per cápita tienen cómo pagar los servicios adicionales que les prestan los supermercados, además de satisfacer sus necesidades de nutrición básicas. En Colombia sólo los consumidores de los estratos cinco y seis —y alguna parte de los del cuatro— pueden darse este lujo.

Gráfico 8

Participación de mercados de los cinco mayores minoristas.



Fuente: OECD, 1999. Tomado de Reina y Zuleta, 2003.

## REPENSANDO ALGUNOS ASPECTOS DEL PLAN DE ABASTECIMIENTO FORMULADO PARA BOGOTÁ

El Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos a Bogotá plantea reestructurar el sistema desde las zonas de productoras hasta la venta detallista. Para ello contempla seis elementos básicos:

1. **Promover organizaciones empresariales de los productores (APIS) y centros de acopio (CIPAS) en 23 zonas productoras claves de frutas hortalizas papa y panela, pertenecientes al primer y segundo anillo de abastecimiento en<sup>21</sup>:** Facatativa, Madrid, Cota, Zipaquirá, Tocancipá, Sibaté, Chía, Subachoque, La Calera, Sopó, Villapinzón, Tausa, Choachí, Fusagasuga, Guaduas, La Mesa, Valle de Tenza, Paipa, Santa Ana, Tocaima, Tocaima, Espinal y Villavicencio. La carne vacuna, huevos, aves, arroz, trigo y leguminosas (y al parecer leche pasteurizada aunque no la mencionan) no serían objeto de esta propuesta pues “tienen organizaciones de carácter privado que realizan un trabajo muy aceptable” (PMAAB, Cap. VII, pág. 117).

Las APIS o Agroempresas Participativas Integrales Sostenibles estarían constituidas por productores que tengan la capacidad de integrarse para participar en los negocios que se llevan a cabo en los CIPAS. En estos centros se concentra la producción y se transforma o adecua para su traslado a Bogotá.

2. **Siete nodos o centrales de acopio y redistribución mayorista:**
  - Cuatro plataformas logísticas regionales en los cuatro puntos cardinales de la ciudad a una distancia no menor de 8 kilómetros del área urbanizada:
    - Plataforma Norte en Tocancipá
    - Plataforma Occidente por la vía a Medellín, saliendo por la calle 80
    - Plataforma Sur en Soacha.
    - Plataforma Occidente en Choachí.
  - Dos nodos especiales:
    - El nodo multifuncional de Puerto Salgar
    - El nodo de interconexión global en el Aeropuerto El Dorado-Zona Franca.
  - El séptimo, sería Corabastos. Siguiendo los planteamientos del PMAAB, y de documentos posteriores, Corabastos debe en principio minimizarse y con el tiempo (a 10 años) erradicarse.

En recientes comunicaciones se contemplan apenas cinco nodos: Usme y Corabastos en Bogotá y tres por fuera de la ciudad: Soacha, Tocancipá y Funza. Este último ya se encuentra en “desarrollo con el megaproyecto Sabana CELTA”<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Para cada caso se mencionan de uno a tres municipios. Para abreviar tomamos solamente el nombre del primero.

<sup>22</sup> Comunicación al Concejo de Bogotá de Jorge Alberto Torres Peña, Gerente UESP (Unidad de Servicios Públicos de la Alcaldía Mayor de Bogotá) que es la entidad encargada de los asuntos relacionados con las plazas de mercado y el abastecimiento de alimentos

La mitad de la inversión para la construcción de los nodos la aportaría el Distrito y la otra mitad los agentes privados. Para que estos nodos se puedan conectar entre sí debe construirse un anillo vial cuya construcción correría por cuenta del Estado.

3. **Construir 17 nuevas plazas de mercado, adecuar 14 y liquidar 4.** Las 31 plazas resultantes funcionarían como sub plataformas que se abastecerían en las plataformas logísticas y a las cuales acudirían los tenderos para aprovisionarse. Las plazas se entregan por concesión a operadores privados quienes deben hacer alianzas con organizaciones empresariales de los detallistas.
4. **Integrar en una red de nutritiendas a 6.000 tiendas** de las cerca de 140.000 que tiene Bogotá. Las tiendas elegibles para el programa son aquellas que dispongan “de una estructura moderna tipo autoservicio, con mínima organización contable, con sistema de información y registro” [PMAAB, Cap. 7, pág. 128]. El propósito es que obtengan economías de escala en su abastecimiento. Adicionalmente, se propone impulsar la construcción de 6.920 tiendas de este tipo.
5. **Crear un observatorio** que “maneja un departamento de estadísticas y otro con el modelo de simulación matemático de dinámica de sistemas” [PMAAB, Cap. 7, pág. 142] con el fin de hacer un adecuado seguimiento y evaluación del funcionamiento del sistema de abastecimiento, generar información y dar directrices para la toma de decisiones de sus operadores [Pág. 143].
6. **Institucionalizar el PMAAB y formar una cultura** tendiente a que la ciudadanía abandone hábitos inconvenientes de consumo y tome conciencia de la importancia de la nueva estructura propuesta.

El PMAAB destaca, también, que es necesario construir nuevos hiper y supermercados asunto del cual se encargaría el capital privado y que seguramente está entre sus planes de expansión. El PMAAB contempla, además, otras medidas y proyectos:

- Nutrición a costo mínimo dirigido a niños desnutridos y a indigentes
- Reubicación y mejoramiento del sacrificio de ganado
- Saneamiento de la leche cruda por medio de pasteurización.

De acuerdo con el Cuadro 11 el PMAAB le costaría al Estado un poco más de \$1 billón de pesos<sup>23</sup> y le generaría unos beneficios de 3,1 billones (Cuadro 12 ) para un saldo neto a favor de la sociedad de 2,1 billones como resultado de un supuesto abaratamiento de los alimentos. Esto en el primer año de funcionamiento pleno. En

<sup>23</sup> Al parecer son pesos del 2004, aunque no lo aclara.

los años sucesivos el beneficio sería mayor porque ya se habrían hecho las inversiones y el Estado aportaría costos de menor envergadura para la gerencia y seguimiento del Plan.

Pero el análisis, en que se soportan los cálculos del beneficio está construido sobre supuestos equivocados. La realidad, como mostraremos enseguida, es que el Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos a Bogotá de aplicarse como está planteado, encarecería sustancialmente los alimentos de manera que representaría no un beneficio sino un sobre costo social.

### Cuadro 11

Presupuesto del plan maestro de abastecimiento de alimentos a Bogotá  
(¿millones de pesos del 2004?\*)

	Total	Aporte del Distrito	Otros Aportes	
			Aportante	Valor
<b>Agrored:</b>				
Veintitrés CISPAS	26.750	0	Departamentos y municipios Productores	21.400 5.350
<b>Nodos logísticos:</b>				
4 Plataformas regionales	332.000	166.000	Supermercados y mayoristas	166.000
2 Nodos especiales	83.000	83.000		
<b>Nutried:</b>				
Remodelación de 14 plazas	33.200	33.200		
Construcción de 17 nuevas plazas	126.650	126.650		
Apoyo adecuación 6000 tiendas	36.000	36.000		
Construcción de 6920 tiendas nuevas	41.520	0	Tenderos	41.520
<b>Grandes superficies:</b>				
Construcción 1 hipermercado	25.000	0	Supermercados	25.000
Construcción 21 supermercados	280.350	0		280.350
<b>Total equipamiento</b>	<b>984.470</b>	<b>444.850</b>		
<b>Programa de institucionalización</b>	<b>2.880</b>	<b>2.880</b>		
<b>Programa de formación de cultura de abastecimiento</b>	<b>1.378</b>	<b>1.378</b>		
<b>Anillo vial logístico:**</b>				
Usme-Soacha	27.380	0		
Cáqueza-La Calera	30.969	0		
<b>Total anillo</b>	<b>58.349</b>	<b>0</b>	<b>La Nación</b>	<b>58.349</b>
<b>Total pmaab</b>	<b>1.047.077</b>	<b>449.108</b>		<b>597.969</b>

\* Aparentemente son pesos del 2004: no está especificado

\*\* El PMAAB no especifica quién costea el anillo vial: suponemos que es el gobierno nacional.

Fuente: Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos a Bogotá.

## Cuadro 12

Beneficios contemplados en plan maestro de abastecimiento de alimentos por la implementación del plan.

<b>Menor intermediación</b>	
a. Participación en el precio de los intermediarios	21%
b. Reducción de 3 a 2 intermediarios	33%
c. Precio por tonelada. Millones de \$	1,967
d. Toneladas anuales	2.800.677
e. Valor de la producción: c x d	5.508.932
f. Ahorro menor intermediación: e x a x b. En millones de \$	381.769
<b>Mayor eficiencia en el transporte</b>	
g. Capacidad usada actualmente	58%
h. Capacidad proyectada	75%
i. Ahorro por eficiencia en utilización: millones de \$	999.842
j. Costo promedio del kilo en camión de 10 tons. En pesos	2100
k. Costo promedio del kilo en tractomula. En pesos	1.500
l. Ahorro por kilo transportado. En pesos.	600
m. Ahorro por cambio a tractomula: l x d x 1000. Millones de \$	1.680.406
n. Total ahorro transporte: j + m. En billones de \$	2,7
<b>Total ahorro: en billones: f + n</b>	<b>3,1</b>

Fuente: Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos a Bogotá.

### ¿Es eficiente el sistema CIPAS-NODOS propuesta por el Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos de Bogotá?

#### Los CIPAS

Mostramos atrás que el montaje de los 23 Centros Integrales de Producción Agropecuaria, CIPAS, propuestos por el Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos de Bogotá, PMAAB, encarecería el proceso de comercialización al obligar a la carga a hacer un recorrido adicional entre la finca del productor y el CIPA.

Concretando, los costos adicionales en que se incurriría en el proceso de traer los alimentos a Bogotá, con el funcionamiento de los CIPAS, son los siguientes:

1. El flete entre la finca y el CIPA.
2. La descarga de los camiones que llevan a los CIPAS los productos de la finca
3. El cargue de los camiones (tractomulas) que salen de los CIPAS hacia Bogotá.
4. La carga laboral de las personas que trabajarían en la administración de los CIPAS.

Para el productor, el hecho de que en el CIPA se lleve a cabo el proceso de selección y adecuación del producto, que él ordinariamente hace en la finca, según las exigencias del mercado, significa dejar de percibir el valor agregado en este proceso. Los supermercados saben muy bien, a partir de su propia experiencia, que el productor campesino tiene toda la capacidad de responder a las condiciones que le plantean los mercados altamente exigentes.

Es evidente que los cuatro costos adicionales, reseñados arriba, superan ampliamente el ahorro (Cuadro 12) que plantea la propuesta consistente en traer la carga en tractomulas y no en camiones pequeños con el argumento de que flete por tonelada / kilómetro es más bajo en las primeras que en los segundos y de que las tractomulas podrían tener mayor ocupación efectiva al poder llevar de regreso hacia las regiones una mayor carga de compensación.

### *Las plataformas logísticas*

Ahora veamos lo que sucedería en Bogotá con la propuesta de crear cuatro nodos o plataformas logísticas localizadas en los cuatro puntos cardinales de acceso por fuera de la ciudad.

Para los supermercados puede resultar una propuesta muy interesante para racionalizar sus sistemas de abastecimiento porque:

- Van a aumentar su capacidad negociadora al fraccionar los proveedores en cinco puntos diferentes, es decir, van a ejercer un mayor poder monopólico frente a los productores o intermediarios rurales.
- Pueden tener reducciones de costos en el transporte de los productos al fletar camiones pequeños desde las plataformas más cercanas a cada uno de sus almacenes.
- Pueden disminuir sustancialmente los costos en que incurren actualmente en sus plataformas de abastecimiento porque ocuparán un espacio de mucho menor valor dada su ubicación (a 8 kilómetros del área urbana) y en virtud de que este espacio será sustancialmente financiado por la ciudad: Bogotá aportará según el PMAAB \$166.000 millones de pesos.
- Pueden hacer más eficientes los procesos de sus proveedores quienes evitarían costos de desplazamiento al llegar a sitios más cercanos a las zonas productoras.

Pero ahora imaginemos a un pequeño comerciante frente a un sistema que ha distribuido lo que él antes compraba en Corabastos en cuatro puntos más cada uno por fuera de la ciudad y en 31 plazas de mercado. Él tiene que ir a una plaza de mercado a la cual llegan las cosechas ya no directamente de las fincas, como sucede

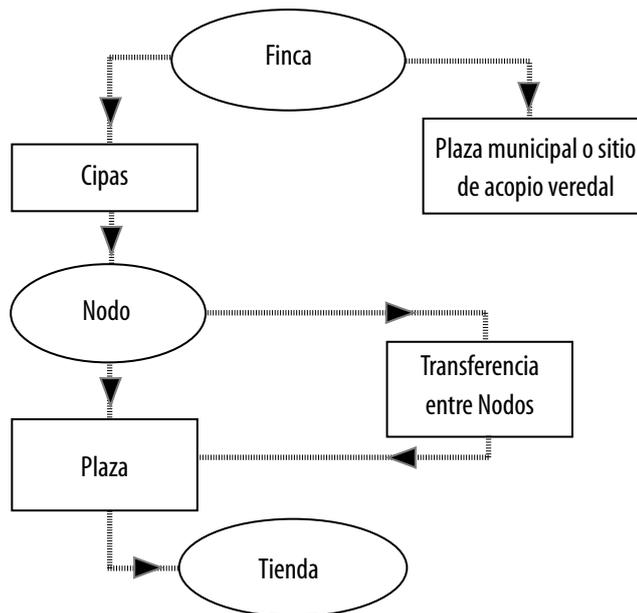
actualmente en Corabastos, sino de una plataforma logística. Al comerciante en primer lugar y al consumidor, en segundo, se le trasladarían los mayores costos que implica el nuevo sistema:

1. El de los costos de transporte cargue y descargue para intercambiar los productos entre los nodos.
2. El sobrecosto, más grande aún, que significa que en cada nodo menos comerciantes controlen la producción regional: los pocos mayoristas de Corabastos que inviertan y los supermercados. Es claro que estos nuevos oligopolistas usarán las ventajas de contar con mucho menos competencia y usarán su poder en función de mejorar sus márgenes de rentabilidad.
3. El transporte, cargue y descargue de los nodos a las plazas de mercado.

La segunda solución es que los tenderos vayan al quinto nodo: a Corabastos. Y que en Corabastos se siga negociando la mayor parte de la producción que circula por ese inmenso sistema de mercado abierto que denominamos canal informal. ¿Entonces para qué invertir \$249.000 millones para que las cosas sigan igual —en el mejor de los casos— o empeoren para el canal informal y darle mayor poder a los grandes supermercados? \$249.000 millones que plantea el PMAAB que la ciudad aporte como parte del montaje de los seis nodos (sin contar la adecuación vial complementaria que el proyecto exige), \$249.000 millones que con seguridad se irán multiplicando cuando se vayan aterrizando las cosas y comience el vaya y venga de las contrataciones.

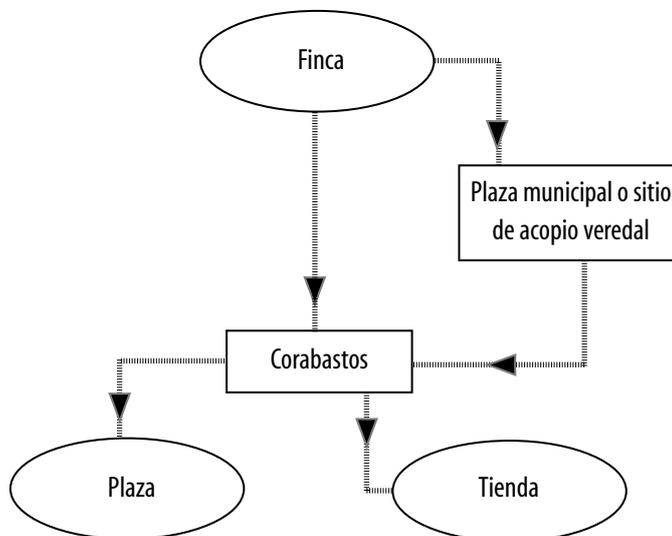
En el Diagrama 1 hemos representado los pasos que daría la producción en el canal informal con el nuevo sistema propuesto y los que da actualmente. Puede observarse que actualmente las cosechas recorren de dos a tres tramos y que con el nuevo sistema el recorrido contemplaría entre cuatro y seis tramos. Se duplican los pasos en el sistema de abastecimiento lo cual significa duplicar, **duplicar ni más ni menos**, los costos de transporte de cargue y descargue además de los sobre costos derivados de la operación del nuevo sistema. El beneficio que contempla el PMAAB derivado de una menor intermediación está mal planteado porque la realidad es que se aumentaría el número de intermediarios: actualmente tenemos un intermediario rural urbano, un mayorista y un tendero (o solo un mayorista y un tendero cuando el productor vende directamente su producción en Corabastos, personalmente o por medio de un transportador). De implementarse el PMAAB vamos a tener cinco intermediarios: (1) el intermediario que lleva la producción al CIPA; (2) el CIPA que envía a Bogotá; (3) el Nodo que recibe en Bogotá; (4) la Plaza que hace la intermediación entre el nodo y el tendero; y (5) el tendero.

**Diagrama 1**  
**Ruta propuesta por el PMAAB**



Número máximo de tramos: 6  
Número mínimo de tramos: 4

**Ruta actual de los productos agrícolas en el canal tradicional de abastecimiento a Bogotá**



Número máximo de tramos: 3  
Número mínimo de tramos: 2

¿Y los costos de transporte que se van a ahorrar trayendo la carga en tractomulas? En primer lugar las tractomulas no entran a las fincas de manera que necesitamos un primer flete en camión hasta el CIPAS. Enseguida la tractomula va del CIPAS al Nodo: van dos fletes. La tractomula no puede continuar con su carga para las plazas de mercado sino que va a tener que redistribuirla en camiones más pequeños para llevarlos a las plazas: tres fletes. De esta manera si actualmente se necesita un solo flete de la finca a Corabastos, ahora se van a necesitar tres. Cada nuevo flete implica naturalmente el cargue y descargue de las cosechas y más tiempo de manipulación del producto. Esto último implica también otros sobre costos en la medida en el producto fresco tiende a perder calidad.

La conclusión es clara: el nuevo sistema encarecería notablemente los costos de comercialización al incrementar el número de intermediarios (agentes privados que operarían en función de sus ganancias) y el número de fletes, cargues y descargues.

La inversión en los CIPAS y NODOS le sirve a los supermercados pero para la ciudad en general significa una pérdida. El negocio de los supermercados es legítimo y trae consigo ventajas para buena parte de los consumidores e induce cambios positivos en el sistema de distribución que pasa por el canal informal. Eso no está en discusión. Lo que se cuestiona es que la ciudad invierta los recursos que deben contribuir a mejorar el acceso a los alimentos de la población con bajos ingresos, en contribuir con la expansión de un negocio que cuenta con la financiación de grandes capitales nacionales e internacionales y que ofrece los alimentos a precios más altos que el canal informal.

### **La competencia y el monopolio. Excluir o incluir ¿en qué debe apoyarse una política pública?**

Hace un tiempo Schejmant decía que en un sistema alimentario se relacionaba una constelación de formas de consumo con una constelación de formas de producción. En el caso colombiano, como en el de muchos otros países, debe añadirse que esta relación está mediada por otra “constelación” de formas de adecuación, transformación, intermediación rural-urbana, mercadeo mayorista y distribución detallista de los alimentos.

En Bogotá, para lograr la seguridad alimentaria entendida como la disponibilidad y el acceso estable a los alimentos que satisfaga las necesidades de toda la población, debe tenerse en cuenta que se ha conformado un sistema que implica la coexistencia de un amplio mercado abierto de altísima competencia con un canal oligopólico liderado por las grandes superficies detallistas. En el control del sistema alimentario bogotano no solo se disputan la supremacía las grandes agroindustrias con las grandes superficies detallistas, como ordinariamente se plantea. El sistema tiene más bien una

estructura tripolar en la que además de estos dos tipos de agentes juegan un papel protagónico todos aquellos que participan de las relaciones de mercado abierto. De otra parte, los agentes pertenecientes a la economía social (hiper y supermercados de las cajas de compensación, principalmente) tienen una porción apreciable del mercado y cumplen también una función reguladora.

Debe reconocerse, de todas formas, que el sistema de mercado abierto tiene serias distorsiones que hay que entender, medir y corregir. Es más que evidente que tanto Corabastos como los tenderos deben regularse. No se trata de dejar las cosas como están sino de invertir recursos y tomar medidas para corregir las alteraciones del mercado. Pero no se trata, tampoco, de ponernos como modelo una economía alimentaria totalmente dominada por tres o cuatro operadores. El PMAAB con la idea aparentemente plausible de modernizar el sistema para hacerlo más eficiente termina por apostarle al paradigma de la monopolización, en lugar de estimular la concurrencia. El problema conceptual del PMAAB es que supone que todo lo informal es ineficiente, que lo único eficiente son los supermercados y que la concurrencia de múltiples actores es perjudicial: “El flujo de abastecimiento a Bogotá es caótico. Cada día 26.300 productores entregan productos alimenticios a 140.000 operadores diferentes... Este flujo es operativamente informal”<sup>24</sup>. Con esta concepción el PMAAB resulta ser radicalmente excluyente:

- Excluye a la inmensa mayoría de productores que no formarían parte del sistema ASPIS-CIPAS en las regiones
- Excluye a los intermediarios rural – urbanos que serían reemplazados por los CIPAS.
- Excluye a la inmensa mayoría de tenderos al canalizar solo recursos para 6.000 de las 140.000 tiendas existentes
- Excluye a los vendedores ambulantes. Pudimos observar, cuando hicimos la toma de precios, que en los barrios populares ellos forman conglomerados en calles estratégicas en donde ofrecen productos básicos a precios relativamente bajos.
- Excluiría a una inmensa cantidad de consumidores de parte del consumo actual al encarecer los precios.

No es sensato plantear que si en el 2015 tenemos un sistema dominado totalmente por cuatro operadores, como en Finlandia, habremos resuelto por esa vía el problema de los alimentos de nuestros pobres cuyo ingreso no puede dedicarse a pagar servicios de empaque sofisticados, ni productos gourmet, ni precongelados, ni toda suerte de productos preparados. Puede ser legítimo pensar que todos tenemos derecho a gozar de los privilegios de los consumidores finlandeses, pero tenemos que atender ahora, y por mucho tiempo, las necesidades crecientes de consumidores que se están acostando con una medio comida y de gente que no alcanza a comprar lo que quisiera consumir.

<sup>24</sup> Comunicación de Jorge Alberto Torres Peña Gerente de la Unidad de Servicios Públicos al Consejo de Bogotá, explicando el PMAAB.

La política debe estar encaminada a consolidar, expandir y regular la altísima concurrencia de la gran diversidad de formas y agentes de producción, transformación y comercialización de alimentos. Parecería innecesario decirlo, pero se debe partir del reconocimiento de los actores que participan en el sistema, de las instituciones que los regulan y de los resultados de su gestión como agentes económicos particulares, pensando especialmente en facilitar el acceso a los alimentos en las condiciones más ventajosas posibles a los consumidores. Es decir, se debe ante todo evitar partir de la exclusión de algunos de los actores basándose en preconceptos como el que propone que los empresarios pequeños son ineficientes o que cierto tipo de comerciantes deberían ser eliminados.

Por el contrario, una lógica elemental cimentada en principios básicos de economía —o si se quiere del sentido común— nos indicaría que una alta concurrencia podría ser más beneficiosa para la sociedad que dejar el sistema en manos de unos pocos monopolistas. Claro está que podría argumentarse que dadas las economías de escala de las grandes empresas ellas pueden funcionar con menores costos y ofrecer mejores precios tanto a los productores como a los consumidores. Pero eso no está probado y hay por el contrario evidencias bastante sólidas que muestran que los grandes supermercados terminan vendiendo más caros los alimentos que los comerciantes informales. En estas circunstancias es mucho más sensato fomentar la competencia y regularla a favor de los consumidores que dedicar los recursos de los contribuyentes a favorecer exclusivamente las empresas monopolísticas. A lo largo de este texto examinamos la información y los argumentos y si bien es cierto que falta, y necesitamos, información para mejorar el análisis, las evidencias no prueban que en Colombia los monopolios alimentarios abaratan los alimentos a los sectores populares.

Hemos argumentado en este ensayo, que la política pública debe ser incluyente dirigida a la amplia gama de agentes económicos que concurren en el sistema alimentario y que debe privilegiar a la vez, el mercado interno sobre el externo pero sin excluir a nuestros sectores exportadores e importadores. Hemos mostrado igualmente, que no se trata de escoger entre pequeños y grandes agentes económicos ni de eliminar a ciertos sectores, sino de crear las condiciones para que su participación, dentro del sistema, implique ventajas para el consumidor. En este orden de ideas, los recursos de la ciudad provenientes de los impuestos de los ciudadanos no se pueden gastar en fortalecer la capacidad de operación de los agentes monopólicos que, como hemos mostrado, sería el resultado práctico de la construcción de las cuatro plataformas logísticas que propone el PMAAB, sino en incentivar formas de concurrencia económica y sistemas efectivos de regulación. Se debe tener claro además que el sistema complejo que tenemos tiene serias ineficiencias y que debe ser mejorado sustancialmente. En este propósito se deben invertir los recursos públicos.

Un mecanismo muy efectivo —uno de varios, hay que advertir— sería crear un sistema que democratice la información de precios y mercados.

Hemos partido del hecho de que una de las acciones para garantizar la seguridad alimentaria está en tener un sistema de abastecimiento que cumpla lo más eficientemente posible el papel de ofrecer a los precios más bajos posibles los diferentes bienes alimentarios que demandan los consumidores. Los precios al consumidor son, en últimas, la medida de la eficiencia de los diferentes canales cuando se trata de analizar su contribución a la solución de los problemas alimentarios de los más pobres. En Bogotá no se cuenta con un sistema de información que responda a la pregunta sobre qué canal cumple con más eficiencia este papel. Coherentemente con los planteamientos del Plan Maestro de Abastecimiento que proponer crear un observatorio para hacer un seguimiento del mercado de alimentos, se debería montar este sistema de información para comenzar a responder esta pregunta. Un sistema de información que permita a la vez identificar las ineficiencias reales del sistema y plantear sus correcciones, que desmonoplice la información, que la democratice y que por lo tanto distribuya poder entre consumidores y productores, entre grandes y pequeños comerciantes. Esta es una de las propuestas. Veamos enseguida un panorama más amplio de lo que tratamos de proponer .

## **PROPUESTAS PARA MEJORAR EL ACCESO A LOS ALIMENTOS DE LOS SECTORES POPULARES POR MEDIO DEL SISTEMA DE ABASTECIMIENTO DE BOGOTÁ**

El punto de partida, como hemos dicho es que nuestro sistema alimentario a pesar de sus asimetrías y sus fallas tiene una altísima concurrencia de actores articulados bajo variadísimas interrelaciones. Este hecho conforma un enorme capital humano y social el cual debería ser activado en función de los objetivos de la política de *Bogotá sin Hambre*. Se trata en suma de generar democracia y competencia económica (sin excluir la posibilidad de fomentar ciertas formas de acceso a los alimentos por fuera de los mecanismos de mercado aspecto no contemplado en este trabajo y que amerita una atención especial).

Insistimos en que el centro de nuestras propuestas está dirigido a fortalecer la democracia económica. A diseñar e implementar medidas que incluyan a la inmensa cantidad y pluralidad de productores agropecuarios, transformadores industriales o artesanales y comerciantes formales, informales e institucionales o corporativos que participan en el sistema de abastecimiento de alimentos Sistema que es el producto de un proceso histórico de conformación de una compleja red de actores económicos.

No se trata de dejar las cosas como están, pero no se trata tampoco de diseñar al gusto de los planificadores, nuevos sistemas y crear nuevos actores con la idea de eliminar lo informal por pretendidamente ineficiente. Se trata de contar con los actores existentes desde los hipermercados hasta los vendedores ambulantes, desde el minifundista hasta el gran empresario agrícola, en función de facilitar a los consumidores de bajos ingresos, el acceso masivo a los alimentos, a precios bajos. En este estudio hemos mostrado que este potencial existe; que es posible conciliar el fortalecimiento de una alta concurrencia de actores con el de ofrecer alimentos a precios bajos.

Proponemos a la Alcaldía dos medidas centrales que puede implementar en el corto plazo y algunas otras complementarias. La primera, crear el sistema de información de precios al que hemos venido haciendo referencia. La segunda, que antes de embarcarse en modelos rígidos como el de los ASPIS-CIPAS-NODOS escuche las propuestas de diferentes sectores y apoye las que técnicamente sean más eficaces. Veamos todo esto con más detalle enseguida.

### **Crear un fondo competitivo de proyectos e iniciativas tendientes a mejorar el sistema de abastecimiento**

Si la Alcaldía quiere incidir sobre los productores, los tenderos u otros agentes comercializadores o transformadores participantes en el sistema de abastecimiento,

lo que primero debería hacer es oír sus propuestas y las de las instituciones que plantean incidir sobre diversos aspectos de este sistema. Para esto debería mirarse hacia el PRONATTA que fue una muy buena experiencia dirigida a apoyar demandas de las localidades rurales. Este Programa, que desafortunadamente dejó acabar este gobierno, era un fondo competitivo que financiaba o cofinanciaba propuestas de desarrollo productivo bajo ciertas reglas claras aplicadas con rigor y transparencia. De forma similar, la Alcaldía puede montar un fondo en donde las diversas propuestas de sectores populares y empresariales tendientes a mejorar el abastecimiento de alimentos a los sectores populares sean oídas, estudiadas técnicamente y financiadas cuando lo ameriten. En la práctica se trata de apoyar propuestas de los productores campesinos, de los tenderos, de los empresarios pequeños así como de sus organizaciones y de las organizaciones que trabajan con ellos.

### **La información y regulación de precios**

- **Sistema de información de precios.**

Actualmente el país cuenta apenas con información sistemática de precios de venta mayorista. Es imprescindible llenar el vacío que significa no tener al mismo tiempo la información a todo lo largo de las cadenas agroalimentarias. Se trata de implementar un sistema que capte, procese y difunda día a día los precios pagados a los productores en las zonas abastecedoras más relevantes, los precios de compra y venta mayorista y los precios al consumidor en diferentes tipos de expendios y distintas zonas de la ciudad.

La difusión amplia y continua de los precios se convertiría en si misma en un poderoso mecanismo de adecuación del mercado que repercutiría en la disminución de márgenes y precios y en un instrumento imprescindible para la definición y seguimiento de las medidas gubernamentales.

- **Regulación por medio de los agentes pertenecientes al sector de la economía social.**

Es necesario hacer un balance de la situación actual de los hiper y super mercados corporativos propiedad de los trabajadores (Cafam, Colsubsidio, etc.) y de las cooperativas de tenderos para tomar medidas tendientes a potencializar su papel como agentes reguladores.

- **Regulación por medio de Corabastos.**

Estudiar la forma como hasta ahora se ha canalizado la política de regulación de precios a través de Corabastos y fortalecer este mecanismo o replantearlo si es del caso.

- **La participación de otros agentes reguladores del mercado.**

Ante todo estudiar las condiciones en que estos mecanismos están funcionando. Sobre esta base, estimular la participación en el mercado de las empresas y formas organizativas del ámbito de la economía social que han cumplido o pueden cumplir funciones regulatorias. Nos estamos refiriendo a:

- Mercados campesinos
- Mercados móviles
- Cooperativas de tenderos

### **Corregir las asimetrías entre actores en las “cadenas de mercado abierto”<sup>25</sup>**

El abastecimiento masivo de alimentos a través del mercado abierto es fundamental en la conformación del sistema alimentario colombiano y de la ciudad y representa grandes ventajas para los consumidores urbanos. Hay una amplia franja de actores que concurren en este mercado de alimentos en el cual se presentan situaciones asimétricas y distorsiones que es necesario corregir para lo cual se plantea lo siguiente:

- Tomar medidas para investigar y penalizar severamente prácticas ilegales en el mercado: falsificación de productos (la panela por ejemplo), presiones violentas para controlar segmentos del mercado, obtención de rentas derivadas de apropiación del espacio público o corporativo (p.ej. subarriendo de bodegas de centrales de abastos y centros de acopio).
- Fomentar la competencia en el mercado detallista apoyando (crédito, asistencia técnica y subsidios) los actores con menos poder (tiendas, plazas de mercado, mercados móviles, mercados campesinos) y los que ejercen un papel regulador (supermercados corporativos, cooperativas).

### **Otras medidas complementarias**

- **Mejorar la calidad de alimentos.**

Se deben promover acuerdos entre productores y comerciantes para mejorar la calidad de ciertos productos que son neurálgicos en la canasta familiar:

- Tenemos en primer lugar la leche cruda. No sabemos la importancia de la distribución directa de leche cruda en Bogotá, pero parece tener aún una participación relevante en ciertas zonas de la ciudad. Informaciones de precios de otros municipios revelan que la leche expendida por los crudereros tiene un precio cercano a la mitad de la pasteurizada. Habría que tomar medidas para fomentar esta forma de distribución y para proteger, al mismo tiempo a la población de posibles efectos nocivos sobre la salud.

<sup>25</sup> Este punto está tomado de J. Forero Economía campesina y sistema alimentario en Colombia. No editado. Bogotá 2004.

- La panela es un producto de alto consumo que se debería privilegiar sobre el azúcar para fomentar la pequeña producción y además, tiene una calidad alimenticia muy superior a la del azúcar refinada pero muchos productores le agregan sustancias tóxicas para obtener el color que requiere el comprador. Esta situación hay que revertirla urgentemente mediante pactos con los productores y acudiendo a estrategias de difusión de información entre los consumidores.
- La utilización indebida de pesticidas prohibidos o en dosis y en épocas<sup>26</sup> por fuera de lo tolerable es un agudo problema de la producción agropecuaria.
- En buena parte de la oferta dirigida a estratos populares los procesos relacionados con la adecuación y distribución de carnes no cumplen las normas sanitarias. Este problema debe ser objeto también de una atención especial.
- **La propaganda y el acceso de los alimentos.**  
Se contemplan los siguientes puntos:
  - Concertación con los empresarios, Minsalud, ICBF, universidades para evitar inducir a los niños a consumir alimentos de alto costo relativo o de baja calidad nutricional por medio de premios y propagandas conductistas.
  - Proteger a la población del consumo de alimentos con niveles de toxicidad inaceptables. Se podría acordar colocar un sello rojo a alimentos producidos con agrotóxicos.
  - Regulación del precio de la gaseosa y del agua empackada y promoción de formas más baratas de acceso al agua potable.

<sup>26</sup> En días cercanos a la cosecha o en procesos poscosecha.

## REFERENCIAS

- ACNIELSEN. “Universo de establecimientos detallistas”. 2000, 2001 y 2003. (Publicación anual).
- ALVAREZ Maya, María Cristina y Horacio MARTINEZ HERRERA. 2002. *El desafío de la pobreza*. Fundación Social – CCONG. Siglo del Hombre Editores.
- ARANGO, Mariano, Alonso CARDONA, Conrado DUQUE, Efraín ESTRADA, Luz Elena LOPEZ y Saúl MESA. (1987). *Economía campesina y políticas agrarias en Colombia. Una evaluación del programa DRI*. CIE - U. de Antioquia. Medellín.
- Corabastos. 2003. “Cien preguntas sobre Corabastos”. Policopiado. Bogotá.
- CORPORACIÓN COLOMBIA INTERNACIONAL. Boletín mensual SIPSA No. 12, febrero de 1998, Págs. 3-7 En PMAAB, 2004.
- FORERO Alvarez, Jaime. 2004. *Economía campesina y sistema alimentario en Colombia*. No editado. Bogotá.
- FORERO Alvarez, Jaime. 2002. “La economía campesina colombiana. 1990-2001”. En Cuadernos Tierra Y Justicia No. 2 ILSA –IER –IDEA
- FORERO Alvarez, Jaime. 1999. “Economía y Sociedad Rural en los Andes Colombianos”. Instituto de Estudios Rurales – Pontificia Universidad Javeriana.
- FORERO Alvarez, Jaime y Guillermo RUDAS Lleras y Elcy CORRALES Roa. 1991. “De la Plaza de España a Corabastos. Estudio del Mercado Mayorista de Alimentos en Bogotá”. En Forero *et al*, *Tres Estudios sobre la comercialización de alimentos en Colombia*.
- FORERO Alvarez, Jaime y Guillermo RUDAS Lleras. 1983. *Producción y Comercialización de perecederos agrícolas en zonas campesinas integradas al mercado de Bogotá*. Bogotá. Pontificia Universidad Javeriana – Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas.
- GARAY Salamanca, Luis Jorge (Director), BARBIERI Gómez, Fernando (Coordinador general). 2004. “La agricultura colombiana frente al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos”. Trabajo elaborado para el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- MESA 1990. *Misión de Estudios del Sector Agropecuario* (Mesa). El Desarrollo Agropecuario en Colombia. Tomo I . Dirección Albert Berry y Jesús Antonio Bejarano. Ministerio de Agricultura. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá.

- MISIÓN BOGOTÁ SIGLO XXI. 1993. *Estudio prospectivo de abastecimiento y distribución de alimentos*. (Investigadores principales: Alcides Gómez, Ramiro López y Mirta Bososni). Misión Bogotá Siglo XXI.
- PMAAB. 2004. *Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos a Bogotá*.
- PARKIN, Michael y ESQUIVEL, Gerardo. 2001. *Microeconomía. Versión para Latinoamérica*. Editorial Addison Wesley. México.
- REINA, Mauricio y Luis Alberto ZULETA. 2003. "El nuevo comercio minorista en Colombia". Cuadernos de Fedesarrollo 12. Bogotá.
- RODRÍGUEZ Flavio Bladimir. "De la Huella Ecológica al control Territorial, mediado por el abasto de alimentos de Bogotá, 1970-2002". Tesis de Grado en geografía. Departamento de Geografía, Universidad Nacional de Colombia.
- SABOYA LÓPEZ, Sandra Erica. 2004. "Análisis institucional del mercadeo de la papa en los canales de comercialización que emplean los productores de papa de Villapinzón". Trabajo de Grado Maestría en Desarrollo Rural. Dirigido por Jaime Forero Álvarez. Universidad Javeriana. Bogotá.
- SHEJTMAN Alejandro (2001). "Campesinado y Seguridad Alimentaria". En: Revista Estudios Rurales Latinoamericanos Volumen 10 No. 3.
- SIPSA. 2001. "Relación entre los precios de venta al por mayor y minoristas de algunas hortalizas. Abril 20 de 2001".
- UESP. 2005. "Nutrir a precio mínimo. Soporte técnico del plan maestro de abastecimiento alimentos y seguridad alimentaria de Bogotá". Bogotá sin Hambre. Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos UESP. Documento oficial. Versión para discusión.

ANEXO No. 1

Divergencia entre los precios domesticos vigentes y los precios internacionales. En porcentaje

Año	Café	Arroz	Algodón	Trigo	Azucar	Cebada	Maiz	Soya	Sorgo	Frijol	Leche	Todos los Productos
1960	-12	38,5	12	44,4	122,4	15,2	-9	0,1	-14,5	N.D.	23,1	12,0
1961	5,1	100	29,4	53,9	162,3	-2	20,6	-10,2	1,4	N.D.	42,6	25,4
1962	7	19,4	33,1	36,2	180	7,1	-4,8	-0,8	-22,2	18,1	30,2	16,3
1963	-12	7,5	19,1	17,9	-13	11	6	-3,6	-11	31,5	30	3,8
1964	-15	48,5	28	43,3	37,5	4,9	29,9	0,5	2	112,9	29,8	15,6
1965	-14,7	66,4	26,3	50,4	232,9	-2	-1,9	1	-1	25,4	32,6	16,9
1966	-23,2	40,5	15,3	32,4	229,7	-0,9	-8,3	-10,9	-1,6	29,4	20,5	9,6
1967	-22,2	28,4	8,3	17,7	188,3	-5,3	-3,6	-8,6	-4,9	29,8	29,5	5,8
1968	-16	24,3	3,3	24,4	190,1	6,5	4,4	-1,3	10,8	38,6	44,5	5,1
1969	-11,4	3,8	14,2	26,3	54,1	10,2	-7,3	3,6	-10,5	30,7	46,8	3,4
1970	-14,4	-2,9	1,3	19,8	70,5	-5,2	-10	8,1	-12,2	-7,8	60,9	-7,8
1971	-11,2	-10,4	-3,3	-0,5	10	6,3	-6,4	-3,9	-21,9	6,7	23,8	-7,6
1972	-11,2	-27	-0,5	4,4	-32,7	-11,6	11,8	-16,4	5,3	-13	17,3	-9,8
1973	-10,4	-51,3	-36,1	-33,7	-45,4	-30,6	-0,1	-46,4	-13,3	-67	34,2	-56,4
1974	-9	-51,9	-5	-25,2	-80,8	-42,7	-28	-27,7	-27,3	-28,8	27	-35,5
1975	-7,5	-43,3	-13	2,1	-68,2	-21,8	-20,4	-15,5	-26	-3,1	11,8	-31,7
1976	-10,6	-27,4	-18,1	-1,8	-34,6	-6,4	-13,2	-16,8	-23,2	9,6	34,8	-21,0
1977	-10,4	3,6	7,8	24,3	39,9	15,3	40,8	-3,1	8,9	-11,3	40,4	-0,7
1978	-0,4	-14,8	-12,6	3,1	25,4	11,9	11,1	-2,3	-2	1,1	22,4	-6,4
1979	-19	-4,8	6,9	-5,8	17	2,3	26,7	-3,7	12,6	10,1	30	-5,8
1980	-5,7	-15,5	-2,3	4,1	-43	-8,9	45,2	4,2	9	8,9	34,4	-7,7
1981	-12,6	-13,5	5,3	12,8	-9,4	1,4	35,3	14,3	13,1	49	72,6	-5,9
1982	-8,5	26,8	25,4	17,4	77,1	7,7	45,6	35,5	24	10,1	86,8	2,5
1983	-4,4	11,1	19,5	12,7	84,8	10	20,5	22,9	7,8	3	94,8	-1,4
1984	-5,8	11	14,2	4,8	198,2	6,6	8,9	41,3	5,6	-5,2	86,1	0,9
1985	-3,4	-2,5	30,5	6,4	172,1	14,1	25	38,8	17,2	-1,6	54,5	4,4
1986	10,2	1,7	39,1	9,7	49,5	21,6	33,9	30,4	12,8	-2,2	19,1	10,4
1987	10,7	2,3	-2,3	11,1	14,2	25,2	58,7	19,4	43,4			

Fuente: Tomado del Informe Final de la Misión de Estudios del Sector Agropecuario - El Desarrollo Agropecuario en Colombia. Tomo I - Página 280. Bogotá, mayo de 1990

## ANEXO 2

### Evolucion de las entradas de alimentos a Corabastos.

1975-2001

	1975	1980	1987	2001
<b>Perecederos</b>				
Hortalizas	111.681	239.737	390.698	516.939
Frutas	73.839	131.266	257.888	317.856
Tubérculos y plátano	193.192	275.893	674.903	494.888
Total	378.712	646.896	1.323.489	1.329.683
<b>Granos y procesados</b>	332.250	474.111	709.747	65.290

Período	1975 a 1980	1980 a 1987	1987 a 2001
Granos y procesados	7,4%	5,9%	-15,7%
Hortalizas	16,5%	7,2%	2,0%
Frutas	12,2%	10,1%	1,5%
Tubérculos y plátano	7,4%	13,6%	-2,2%
Perecederos	11,3%	10,8%	0,03%

Fuente: Datos de Corabastos en Forero, Corrales y Rudas. Para 2001 cálculos de este estudio.





# 3

## Alimentación, nutrición y salud

**Román Vega Romero.**

Médico. PhD.

Ex-Secretario de Salud de Bogotá.

Profesor universitario

# Índice

Introducción	93
La relación entre alimentación y salud	94
La alimentación y el estado nutricional de la población colombiana	98
Los efectos de los factores determinantes y de riesgo relacionados con la alimentación y la nutrición en otros aspectos de la salud de nuestra población	102
Un sistema de salud de espaldas a las necesidades de los pobres	105
Orientaciones globales sobre políticas de alimentación, nutrición y salud	108
La necesidad de reforma del Sistema de Salud desde una perspectiva nutricional y de APS	109
<i>Referencias bibliográficas</i>	113

## INTRODUCCIÓN

¿Qué relación o asociación demostrada existe entre seguridad alimentaria, políticas de alimentación, nutrición y salud? Desde tiempos remotos en la historia de la humanidad se conocían las consecuencias del hambre en la vida y la salud de la población, pero no fue sino hasta el siglo XX, con el desarrollo científico de la medicina y de la nutrición, los estudios sobre disponibilidad, acceso a los alimentos y el papel de los hábitos alimentarios, y con el diseño y la puesta en práctica de políticas públicas deliberadas sobre alimentación y nutrición, que se demostró de forma empírica la asociación entre alimentación y salud mediada por la nutrición.

Hoy las evidencias científicas sobre esta asociación no sólo abundan [ver, OMS 2002; Copenhagen Consensus, 2004; UNS-SCN, 2004] sino que se ha logrado especificar las situaciones concretas en que la salud de las personas, principalmente de los niños, de las mujeres embarazadas y de los adultos, se ve afectada por la falta de consumo adecuado de alimentos y, en especial, de los nutrientes claves que éstos suministran, ya sea por problemas de disponibilidad o accesibilidad a alimentos nutritivos y culturalmente aceptables, por dificultades de consumo o de asimilación de los mismos como consecuencia de las enfermedades, o por el contenido de las políticas en materia de distribución de alimentos y buenas prácticas de atención y de desempeño de los servicios de salud que, como se verá, pueden jugar un importante papel en el desarrollo y puesta en práctica de las políticas sobre alimentación y nutrición.

Colombia está en mora de avanzar en una política pública consistente, de cobertura universal y equitativa, que articule la seguridad alimentaria, la nutrición y la atención integral en salud de las personas y de la población, sobre todo de los grupos pobres, excluidos y vulnerables, que no sólo padecen hambre, sino que ven

limitadas sus posibilidades de ser libres y de inserción en el mundo moderno por las limitaciones físicas e intelectuales que la desnutrición y la mala salud generan en sus capacidades para acceder a las oportunidades que éste ofrece.

## LA RELACIÓN ENTRE ALIMENTACIÓN Y SALUD

A mediados del siglo XX, en su libro “Introducción a la Medicina Social”, Thomas Mckeown [1974] dejó claramente establecida la relación existente entre alimentación, nutrición y salud<sup>1</sup>, y el papel de las políticas públicas en materia de alimentación y nutrición de las poblaciones.

En los años 60 de ese siglo, con base en la sistematización de las evidencias disponibles, Mckeown argumentó que “una dieta fuertemente deficiente en calorías conduce a la pérdida de peso, disminución de la capacidad física y eventualmente a la muerte por desnutrición. Una dieta fuertemente deficiente en ciertos nutrientes esenciales lleva a enfermedades clínicamente reconocibles en forma inmediata (escorbuto, raquitismo, keratomalacia, pelagra, etc.)” [p. 150]. Pero también señaló que hasta ese momento se conocía poco de los “efectos a largo plazo de dietas moderadamente deficientes en calorías o nutrientes esenciales” [p. 150], y que aún no se tenían evidencias “de la relación precisa entre nutrición y tasa de crecimiento, resistencia a infección, fertilidad y capacidad mental” [p. 150]. Eso fue, en su momento, el planteamiento de un verdadero problema de investigación que hoy, por fortuna, ha sido ampliamente resuelto.

Hoy no sólo conocemos en detalle los resultados adversos que para la salud, el crecimiento, el desarrollo y la sobrevivencia de una persona o de una población tiene una nutrición deficiente, sino los factores de riesgo específicos, la exposición mínima teórica para que se produzca el daño y los mecanismos fisiológicos que lo explican. Por ejemplo, la carencia de zinc como factor de riesgo y la exposición mínima teórica<sup>2</sup>, pueden resultar en baja estatura, hipogonadismo, deterioro de la función inmunitaria, trastornos cutáneos, disfunción cognitiva, anorexia e infecciones como diarrea, neumonía y paludismo. También sabemos, de acuerdo con la disponibilidad de alimentos, cuánta población en el mundo sufre de carencia de zinc, la cual se estima en una tercera parte de la población mundial, con porcentajes que pueden llegar hasta el 73% en las regiones más pobres. De la misma manera conocemos que como consecuencia de la disminución de las defensas que produce la carencia de zinc, el 16 % de la población mundial sufre de infecciones respiratorias bajas, el 18 % de paludismo y el 10% de enfermedades diarreicas y, además, que el 1.4% de todas las muertes ocurridas en el mundo pueden ser atribuidas a la carencia de zinc [OMS, 2002, p. 56- 61].

<sup>1</sup> Es necesario dejar claro, como lo hacen las Naciones Unidas (UNSCN, 2004), que “alimentación y nutrición no significan lo mismo. Nutrición es tanto el resultado como el proceso de proveer los nutrientes necesarios para la salud, el crecimiento, el sobrevivencia. La alimentación, como fuente de esos nutrientes, es parte del proceso, pero no es suficiente en sí misma” (p. 14).

<sup>2</sup> “Consumo por toda la población a través de los alimentos de zinc suficiente para cubrir las necesidades fisiológicas, teniendo en cuenta las pérdidas sistemáticas y las relacionadas con enfermedades, así como la biodisponibilidad” (OMS, 2002, p. 56).

La carencia de hierro afecta a más de 2000 millones de personas en el mundo. Los más gravemente afectados son los niños pequeños y las mujeres en edad fértil porque son los que más lo requieren para el crecimiento y la gestación. Por eso se ha encontrado que la quinta parte de la mortalidad perinatal y la décima parte de la mortalidad materna de los países en desarrollo se debe a la carencia de hierro. Pero también se ha demostrado que esta carencia puede producir, en los infantes, reducción de la inteligencia e incluso retraso mental leve, y en otras edades disminución del estado físico y de la capacidad para hacer actividad aeróbica. En el mundo, el 1.5% del total de las muertes son atribuibles a la carencia de hierro [OMS, 2002, p. 58-59].

Así también, se conoce muy bien el efecto que en la salud de las personas tiene el consumo excesivo de algunos alimentos con alto contenido de grasas lo cual, junto con otros factores asociados como la herencia, el consumo de fuentes de energía baratas como el azúcar o los edulcorantes, el bajo consumo de frutas, el sobrepeso y alto nivel de colesterol sanguíneo, los daños de la desnutrición durante la vida fetal o en la infancia temprana, agravan las afecciones que afligen cada vez más a nuestras poblaciones, incluso a los pobres, como la diabetes tipo II, los accidentes cerebrovasculares, la cardiopatía isquémica y el cáncer.

El inadecuado balance de la dieta y de la escogencia de los nutrientes de los alimentos puede generar, como el bajo consumo de frutas y de verduras, además de los accidentes cerebrovasculares y la cardiopatía isquémica, otros problemas como el cáncer colorrectal, el cáncer gástrico, el cáncer pulmonar y el cáncer esofágico [OMS, 2002, p. 61-65]. Por su parte, el sobrepeso y la obesidad como consecuencia del consumo de azúcares libres y de grasas saturadas en asociación con la baja actividad física tiene resultados adversos en la tensión arterial, el aumento de los niveles de colesterol y triglicéridos y la resistencia a la insulina, lo que puede aumentar el riesgo de sufrir de cardiopatía coronaria, accidente cerebrovascular y diabetes tipo II.

Ha quedado claro también que la malnutrición temprana de los niños, incluso durante la vida fetal, puede ser parcialmente irreversible, tener efectos intergeneracionales, consecuencias para la salud en la vida adulta dado el acrecentamiento de los riesgos en los casos de enfermedades crónicas, y afectar la capacidad de vinculación temprana a las escuelas, la deserción escolar, así como el propio desempeño escolar una vez enrolados los estudiantes.

La malnutrición puede reducir la capacidad mental y física disminuyendo la productividad económica e intelectual de las personas y de los pueblos, así como sus posibilidades de responder a situaciones de crisis y catástrofes y de mejorar el capital humano. Es uno de los factores asociados a las enormes tasas de mortalidad infantil y materna, a otras limitaciones para reducir las inequidades y salir de la pobreza como la carencia de educación y la insalubridad, para alcanzar el pleno

disfrute de la libertad humana y el desempeño eficaz en la vida pública en relación con las decisiones que afectan nuestro destino personal y colectivo.

Todos esos problemas fruto de, o asociados a, la malnutrición, si no son abordados desde una perspectiva de prevención y promoción de la salud, con estrategias de atención primaria de salud articuladas con políticas públicas integrales de alimentación y nutrición, nos colocan frente a desafíos frecuentes y cada vez más significativos en términos de pérdida temprana de vidas, discapacidad y del aumento creciente del gasto en atención médica.

Pero Mckeown no sólo se detuvo en mostrar la asociación entre nutrición y salud sino que de forma brillante se dio a la tarea de precisar el impacto de las políticas públicas sobre alimentación y nutrición en la salud de las poblaciones. Así, estudiando el caso de Inglaterra, su país natal, señaló los factores que más contribuyeron a los adelantos en materia de salud durante más de cincuenta años como consecuencia del mejoramiento de la alimentación y de la nutrición de la población pobre y vulnerable fruto de una política pública alimentaria y nutricional deliberada. Las influencias para este salto en la historia de la salud pública inglesa manifestadas por Mckeown [1974] fueron cuatro:

Primera, una creciente vigilancia pública, en los primeros años del siglo XX, de una gran cantidad de desnutridos entre los niños pobres, particularmente como consecuencia del poco rendimiento escolar de éstos observado por los profesores cuando la educación se hizo obligatoria, y de los informes del Servicio Médico Militar sobre el deterioro físico de los jóvenes voluntarios que deseaban engancharse al servicio del ejército para participar de la guerra con Sudáfrica.

Segunda, el impacto en la opinión pública de los adelantos hechos en la ciencia de la nutrición en las primeras décadas del siglo XX [p.147]. Las investigaciones demostraron que no bastaba mitigar el hambre y suministrar calorías con dietas abundantes basadas en grasas, carbohidratos y proteínas, sino que era necesario vigilar especialmente la calidad de la alimentación en términos del contenido en nutrientes como las vitaminas, el hierro, el calcio y el zinc para que el impacto de ésta en la salud de la población fuese el esperado.

Tercera, la reducción de alimentos durante las dos guerras mundiales [p. 148], en un país donde la satisfacción de las necesidades de nutrición dependía de la importación de los mismos, obligó al gobierno a introducir una política nacional e integral de disponibilidad y acceso a alimentos y de consumo de alimentos nutritivos que tuvo como ejes los siguientes: la producción hogareña de productos alimenticios esenciales; medidas para el control de precios mediante subsidios y la distribución de alimentos de acuerdo a las necesidades con prioridad para los grupos nutricionalmente vulnerables como los niños, mujeres embarazadas y en período de lactancia; el racionamiento de alimentos esenciales; el desarrollo de programas de entrega gratuita

de alimentos como leche, aceite de hígado de bacalao y jugo de frutas para todas las madres y niños menores de cinco años vulnerables y escolares (programa de leche gratuita en las escuelas); la exigencia de instalación de servicios de restaurantes en todas las fábricas con más de 200 trabajadores; el establecimiento de restaurantes con comidas a precio de costo para aquellos trabajadores que no tenían acceso a los restaurantes de las fábricas; y la fortificación con vitaminas y calcio de algunos alimentos de consumo común como la harina de trigo.

Cuarta, el ascenso en el estándar de vida medido por el mayor gasto en alimento de los hogares como consecuencia del mejoramiento progresivo de los ingresos fruto de una política de pleno empleo, de protección de los desempleados y de prosperidad económica, principalmente en el período de la última posguerra.

Ese conjunto de medidas “tuvo tanto éxito que se ha dicho, con alguna justificación, que para 1944 la dieta de la clase trabajadora era nutricionalmente más satisfactoria que nunca antes” en la historia inglesa [Mckeown, 1974, p. 149]. Recordemos que 100 años antes, en marzo de 1845, Federico Engels había terminado de escribir su obra *La situación de la clase obrera en Inglaterra*, que Marx llamó jocosamente “La primera cosa Inglesa”, en la cual hizo una amplia denuncia y análisis crítico del capitalismo, describió la situación terrible, social y económica, de los trabajadores ingleses, hizo visible el hambre que padecían, y mostró su potencial político transformador con sentido socialista [Gemkow *et al*, 1972]. No hay duda que los avances alcanzados fueron influenciados por los éxitos de los partidos y movimientos de los trabajadores ingleses, que obligaron a pactos con los partidos burgueses cuyo contenido y resultado fue la instauración del estado de bienestar, y con él el derecho a la salud y a una alimentación nutritiva.

A primera vista, la alimentación parecería tener relación exclusiva con la mitigación del hambre. Pero los estudios recientes (como lo hemos visto antes), haciendo honor a la sabia definición de salud como estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente a la ausencia de enfermedad, nos indican que en la medida en que la alimentación y la nutrición determinan la salud y ésta a su vez el estado nutricional de una persona, familia o colectividad, así mismo están estableciendo las posibilidades de los seres humanos para incidir en otros factores que determinan no sólo el futuro individual, familiar o de las comunidades más próximas, sino el desarrollo del conjunto de una sociedad y de la humanidad como un todo.

De lo anterior se desprende que la alimentación no sólo es fundamental para reducir las enfermedades, la discapacidad y la muerte prematura y evitable sino para garantizar a los seres humanos condiciones físicas, mentales y sociales de bienestar que le permitan contribuir a hacer eficiente la producción, alcanzar altos niveles de escolarización, favorecer la superación de viejas injusticias como la inequidad social y de género y, en general, hacer posible la realización de los proyectos de vida

individuales y colectivos, condiciones sin las cuales no podremos alcanzar una vida digna.

## LA ALIMENTACIÓN Y EL ESTADO NUTRICIONAL DE LA POBLACIÓN COLOMBIANA

A pesar de que los datos disponibles en las estadísticas oficiales no permiten hacer una valoración adecuada del estado de las disparidades nutricionales por variables socioeconómicas, de etnia o género, porque estas variables o no son incluidas en las encuestas o esconden las disparidades extremas en los promedios, distintos investigadores y analistas [FAO, 2001; Rodríguez Castillo y Bernal Díaz 2005, Unicef, 2003] de las tendencias de la seguridad alimentaria y del estado de la nutrición en Colombia sostienen que éstas siguen siendo preocupantes en comparación con otros países de la región y por las disparidades urbano/rural y por regiones geográficas.

Aunque la disponibilidad de la mayoría de los grupos de alimentos aumentó en el país entre los años 1964-66 a 1996-98 y entre 1990 a 2001, fundamentalmente a expensas de la importación de granos, cereales, aceites vegetales, grasas animales y oleaginosas, el análisis de la información sobre la composición del suministro de energía alimentaria por grupos de alimentos muestra que se ha mantenido constante el aporte de las proteínas en un 10%, ha disminuido el aporte de carbohidratos de 74% a 68% (aunque en su conjunto éstos son los que mayor energía suministran, principalmente procedente de los cereales y los edulcorantes), ha aumentado la contribución de las grasas de origen vegetal y animal de 16% a 22% y ha disminuido el aporte de frutas y hortalizas [FAO, 2001; Rodríguez Castillo y Bernal Díaz, 2005].

Por su parte, el acceso a los alimentos, tanto a través de su demanda en el mercado como mediante el autoconsumo, tendió a disminuir por el aumento de la indigencia entre 1991 y 2003 y por la problemática no resuelta de la estructura de la propiedad de la tierra (que tiende a concentrarse cada vez más en pocas manos), el uso irracional del suelo, la privatización de la investigación, la escasa inversión pública en desarrollo tecnológico y asistencia técnica a los campesinos, y las dificultades de acceso al crédito por parte de los pequeños productores [Rodríguez Castillo y Bernal Díaz, 2005].

En cuanto al consumo de alimentos se observa una tendencia al empeoramiento de su calidad en la población general entre 1985 y 1995 [FAO, 2001], particularmente en los estratos de ingresos más bajos. Aunque lo que más consumen todos son cereales, los pobres dependen fundamentalmente del consumo de carbohidratos, raíces y tubérculos mientras que los ricos consumen más leche y carnes. Se observa una tendencia general de bajo consumo de frutas, verduras y leguminosas para los requerimientos nutricionales, de alto consumo de edulcorantes, y de relativamente

bajo consumo de grasas [FAO; 2001]. Por fortuna, la lactancia materna es aún una práctica importante, por lo menos en el período recomendado de los seis primeros meses de edad.

Todos los investigadores y analistas reconocen que aunque ha disminuido la proporción de población considerada desnutrida respecto de la población total del país, la cual pasó de 22% en 1979-81 a 12% en 1995-97 [SOFI, 1999], y tendieron a mejorar otros indicadores de estado nutricional como los antropométricos [FAO, 2001, Rodríguez Castillo y Bernal Díaz, 2005], sin embargo, se han mantenido las disparidades nutricionales urbano/rurales y por regiones [FAO, 2001] por deficiencias en el consumo de calorías, proteínas y micronutrientes y el rezago frente a otros países de la sub-región y de la región tendió a aumentar [Rodríguez Castillo y Bernal Díaz, 2005, p. 225].

Los datos antropométricos indican que ha habido un mejoramiento del estado nutricional de los niños, principalmente entre los años 1986-1989, con una tendencia a la disminución del ritmo de mejoría entre los años 1995-2000. Uno de los indicadores antropométricos más importantes para el caso es la desnutrición crónica de los niños, o el retardo del crecimiento para la edad, porque refleja el impacto conjugado de factores estructurales de la sociedad como la desnutrición de la madre al momento de la gestación y del parto, el nivel educativo de la madre, el nivel y calidad de consumo de alimentos de los niños, la higiene ambiental, los episodios de enfermedad e, indirectamente, el impacto del acceso y uso de servicios de salud de calidad, equitativos y eficientes, entre otros.

El análisis de la FAO [2001] nos indica que efectivamente ha habido un descenso en el porcentaje de retardo en el crecimiento de 32% a 14% entre los períodos 1965-66 a 2000. Sin embargo, a pesar de las mejoras, el retardo de crecimiento de los niños de Colombia sigue siendo un problema grave pues la prevalencia aumenta con la edad del niño, lo que indica que no es un problema coyuntural sino acumulativo en el tiempo, y la disparidad es enorme según áreas urbano/rural y las regiones del país. Así, por ejemplo, según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud, ENDS, del año 2000, el retardo es 1.7 veces mayor entre los niños de las zonas rurales (19%) respecto del promedio de los de las zonas urbanas (11%), y en el caso de regiones como Cauca-Nariño (25%) éste es 2.3 veces mayor con respecto al promedio de retardo de crecimiento de los niños de las zonas urbanas (11%), y 3.3 veces mayor que el norte de Bolívar en la Región Atlántica (7.3%).

Comparado con los demás países de la región Colombia ocupa el lugar número 11, de acuerdo con los datos de Unicef [2003], (ver Tabla 1), superando sólo a los países más pobres de la región como son la mayor parte de los de Centro América y el Caribe, y a Bolivia, Paraguay y Perú en Sur América, entre otros.

**Tabla 1**

**Prevalencia de la desnutrición crónica (retraso del crecimiento) en 22 países de América Latina y el Caribe – promedios nacionales**

(Niños y niñas menores de cinco años; talle por edad, <-2 sd, %)

Argentina	12,9	Nicaragua	20,0
Guyana	10,8	Cuba	5,0
Bolivia	25,6	Panamá	14,4
Haití	22,7	Rep. Dominicana	8,9
Brasil	10,5	Paraguay	13,7
Honduras	36,2	Ecuador	26,0
Chile	1,6	Perú	25,2
Jamaica	5,9	El Salvador	23,3
Colombia	13,5	Uruguay	12,7
México	17,8	Guatemala	48,7
Costa Rica	6,1	Venezuela	12,7

Fuente: Unicef, 2003.

Seguramente las disparidades entre los niños serían más visibles si se comparara por factores socioeconómicos a nivel nacional y dentro de cada ciudad, departamento o región, y si los datos promedios nacionales no encubrieran las disparidades más extremas, pues como lo sostiene Unicef [2003, p. 15]

“Aún en países donde la desnutrición crónica y el bajo peso aparentemente no son muy prevalentes, disparidades severas están escondidas. Los promedios nacionales no revelan la situación vulnerable y extremadamente desnutrida en que se encuentran los niños y tienden a encubrir las disparidades extremas”.

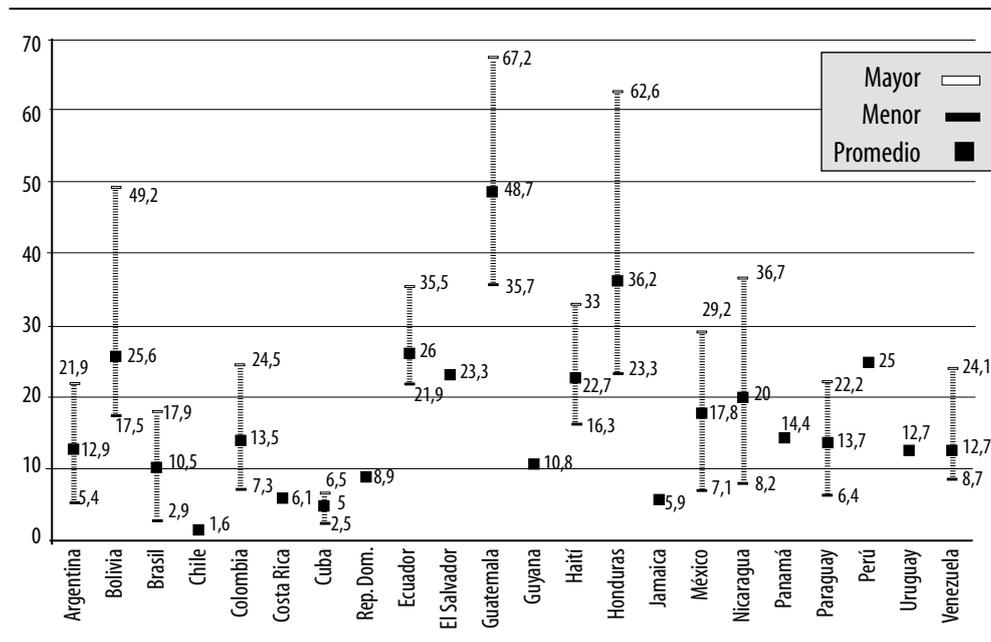
El Gráfico 1 [Unicef, 2003] muestra distintos ejemplos entre los países de la región acerca de cómo se esconden las disparidades extremas comparadas con los promedios nacionales de desnutrición crónica entre niños y niñas. En el caso de Colombia, a pesar de que el promedio nacional de prevalencia de desnutrición crónica para esta población es de 13.5%, sin embargo la situación entre regiones oscila entre 24.5% en Cauca-Nariño y 7.3% en la Región Atlántica.

De otra parte, de acuerdo con la ENDS [2000] se observa una tendencia al aumento del sobrepeso y la obesidad en las mujeres, pasando de 31% en 1995 a 41% en el año 2000. Esto en contraste con una prevalencia de bajo peso al nacer que se mantuvo más o menos la misma entre 1992 y 1999, por lo menos para el caso de Bogotá (11%), lo que indica que la malnutrición materna se mantiene en cifras importantes.

Gráfico 1

Rango de disparidad de las áreas de prevalencia de desnutrición crónica baja dentro de los países en comparación con los promedios nacionales\*

(Niños y niñas moderada y severamente desnutridos menores de cinco años)



Fuente: Información obtenida de las Oficinas de país y Regional de Unicef en ALC, a marzo de 2003  
\* Medida mediante peso según edad (<-2 SD)

Con relación a la ingesta de micronutrientes como el hierro, el yodo y la vitamina A, los datos tampoco son muy alentadores. De acuerdo con los análisis de las diversas encuestas nacionales, hay un aumento de la prevalencia de anemia por deficiencia de hierro tanto a nivel nacional como regional entre los años 1965, 1977 y 1995 (información aportada por FAO, 2001), con la excepción de Bogotá. En los niños menores de cinco años su incremento ha sido de 14%, 18% y 23% respectivamente, mientras ha disminuido en las mujeres (41%, 25% y 23%, respectivamente). En el caso de los niños el fenómeno es más marcado en las regiones Atlántica, Pacífica y Central, y mayor en la zona rural (27%) comparada con la urbana (20%). Si bien las deficiencias de yodo y vitamina A parecen haber tendido a mejorar, se presentan disparidades entre regiones, siendo más marcado el déficit en las regiones Oriental, Central y Atlántica.

Igual que en el caso del retardo en el crecimiento, si se comparara por variables socioeconómicas y no sólo por promedios, las disparidades serían mayores entre ricos y pobres.

## LOS EFECTOS DE LOS FACTORES DETERMINANTES Y DE RIESGO RELACIONADOS CON LA ALIMENTACIÓN Y LA NUTRICIÓN EN OTROS ASPECTOS DE LA SALUD DE NUESTRA POBLACIÓN.

De acuerdo con UNS-SCN [2004] y OMS [2002], los países cuyas poblaciones padecen más de hambre y malnutrición, vale decir, de falta de ingesta adecuada de proteínas, calorías y de micro-nutrientes como el hierro, la vitamina A y el zinc, son los que a su vez tienen los mayores riesgos de enfermar y de morir en mayor cantidad y en edades más tempranas, que son también los de las regiones más pobres, generalmente las del Sur del Asia, el África Subsahariana y del Norte, el Medio Oriente, el Este del Asia y el Pacífico y América Latina y del Caribe [ver también, Copenhagen Consensus, 2004].

El hambre y la malnutrición que padecen las poblaciones de estos países se expresa por tasas elevadas (entre el 30% y el 8%) de bajo peso al nacer y de desnutrición crónica de los niños y niñas menores y de las mujeres embarazadas. Son también estos países los que concentran la mayor carga de morbilidad atribuible a la desnutrición infantil y materna (entre el 1% y el 16% y más).

Se sabe que la malnutrición es el más grande responsable de enfermedades en el mundo, un 9.5% del gasto global de enfermedad de niños y maternas de bajo peso, así como de gran parte de la carga de enfermedades crónicas debidas a factores de riesgo relacionados con la dieta en los países de mayor desarrollo.

Estas situaciones están asociadas a la pobreza, a las desigualdades de carácter socioeconómico y cultural [OMS, 2002], a la violencia, pero sobre todo a la falta de acceso a alimentos por baja productividad, defecto de los procesos de distribución de alimentos e incapacidad de demanda, a los hábitos alimentarios, a la ausencia de políticas y programas eficaces de alimentación y nutrición, todo lo cual contribuye altamente, en el caso de los países pobres, a la inseguridad alimentaria de los hogares y al hambre.

Desde tiempos inmemoriales Colombia ha sido un país de altos niveles de pobreza pero también de hondas desigualdades injustas entre los distintos grupos de la población principalmente por razones socioeconómicas y étnicas, que se han acentuando progresivamente. Uno de los argumentos para la terminación del antiguo Sistema Nacional de Salud y la Creación del SGSSS fue la reducción de las inequidades en los resultados en salud. Sin embargo, las evidencias parecen indicar que en este viejo problema tampoco se avanza con la Ley 100 de 1993.

Un estudio reciente de inequidades en salud nos recuerda que aún “el perfil de mortalidad en los estratos 1 y 2 se parece al que caracterizó a Colombia en los años 40 o 50” [DANE-OPS, 2000. Citado por Málaga *et al.*, p. 195]. Es decir, tenemos un retraso de 60 o 50 años en materia de mejoría del estado de salud de la población pobre del país en comparación con la de los estratos de más altos ingresos a pesar

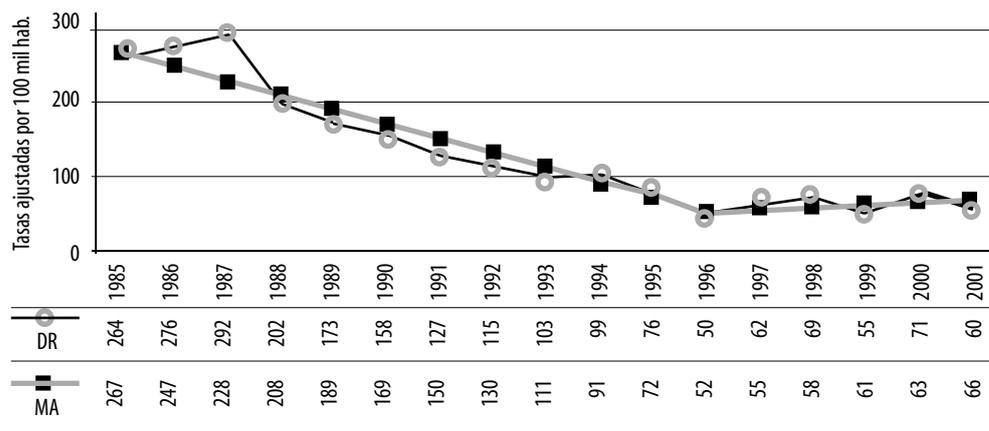
de la mejoría promedio que se ha venido presentando en el total de la población, lo que indica que ésta mejoría se ha conseguido a favor de los grupos mejor ubicados en la sociedad por su condición socioeconómica.

La situación de salud en Colombia muestra una esperanza promedio de vida de aproximadamente 72 años que también ha venido mejorando. Sin embargo ésta se encuentra 10 años por debajo de la del Japón (81.9 años) y 5.9 años por debajo de la de Costa Rica (77.9). La tasa promedio de mortalidad infantil ha disminuido de 82 en 1960 a 26 en el año 2000, por cada mil nacidos vivos. Pero distintos estudios con base en la Encuesta de Demografía y Salud [ENDS] de los años 1990, 1995 y 2000, entre otros, han venido midiendo las inequidades en el estado de salud de la población. Así, mientras en la zona urbana la mortalidad infantil era de 21 por mil nacidos vivos (n.v.) en la zona rural esta tasa se elevaba a 31 por mil n.v. en el año 2000. Málaga *et al.*, [2000] mostró que la mortalidad por enfermedades infecciosas, transmisibles y por desnutrición fue más del doble entre los estratos más pobres que entre los más ricos de la población, con una tendencia similar entre departamentos ricos y pobres. Por su parte, el estudio de Flórez [2002] indica que a pesar del descenso global en mortalidad infantil, la inequidad por estrato socioeconómico ha empeorado tanto en la zona rural como en la urbana pero en especial en esta última.

Mientras en los años 1992-1996 la tasa de mortalidad materna promedio fue de 89.8 por 100 mil n.v., en 1998 descendió a 71, pero en la región de la Orinoquia fue de 141 por 100 mil n.v., en la región Oriental de 110.5 y en la Pacífica de 105.6 por 100 mil n.v. [Echeverri López, 2002, p. 79]. Recientemente se ha venido mostrando también el posible estancamiento y, en algunos casos, empeoramiento de las tendencias de mejoría de algunos resultados en salud pública desde 1996, como la mortalidad evitable con prevención, la mortalidad por causas originadas en el período perinatal y por causas obstétricas (ver Gráficos 2, 3 y 4).

Gráfico 2

Mortalidad. Causas evitables por prevención. Colombia 1985-2001

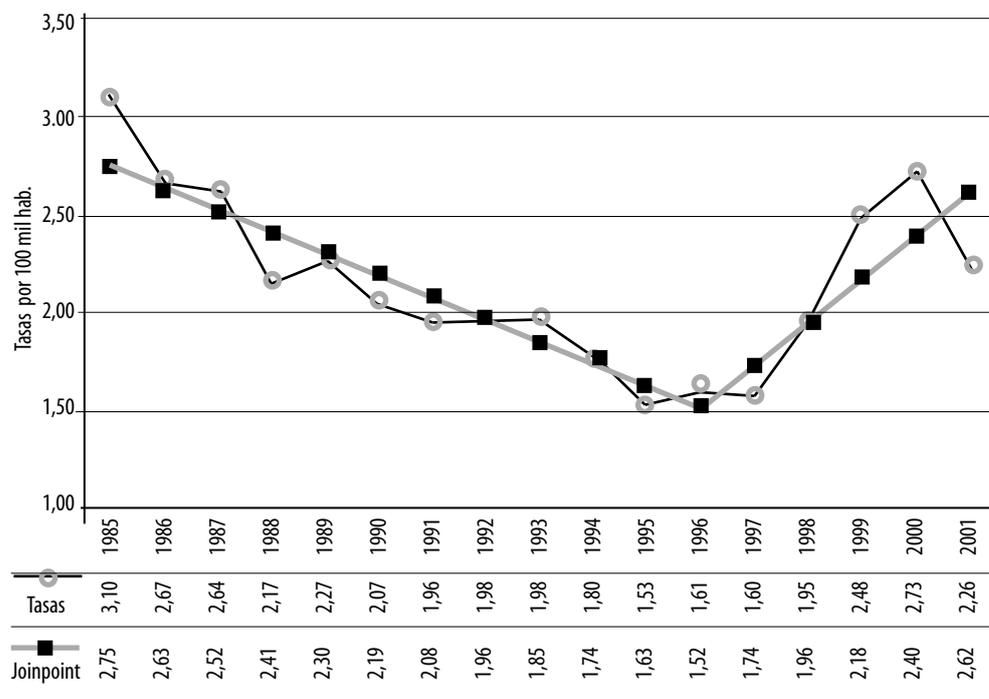


Fuente: Rubén Darío Gómez. Tesis de doctorado en proceso

Gráfico 3

Tendencias de la mortalidad por causas obstétricas. Tasas ajustadas.

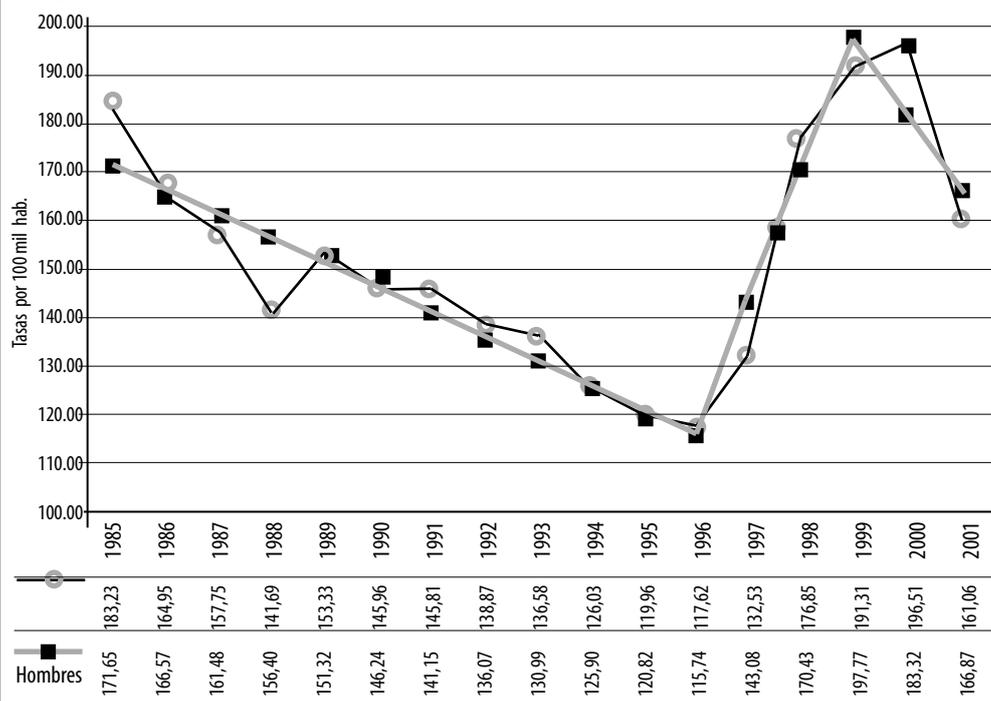
Análisis de Joinpoint. Colombia 1985-2001



Fuente: Rubén Darío Gómez. Tesis de doctorado en proceso

Gráfico 4

Tendencia de la mortalidad por causas originadas en el período perinatal. Análisis de Joinpoint. Colombia 1985-2001



Fuente: Rubén Darío Gómez. Tesis de doctorado en proceso

## UN SISTEMA DE SALUD DE ESPALDAS A LAS NECESIDADES DE LOS POBRES

Los problemas del Sistema General de Seguridad Social en Salud, SGSSS, en materia de cobertura y accesibilidad, así como las dificultades del modelo atención en salud para adaptarse a las necesidades de la población, son también de consenso entre los expertos.

De acuerdo con Restrepo [2004] y Restrepo y Salazar [2002], “la meta de cobertura universal no ha sido lograda” a pesar de que “el gasto en salud se incrementó en por lo menos dos puntos del PIB por causa de la reforma” [tomado de Barón, 2001]. El mismo autor señala que

“varios hallazgos han corroborado que las personas afiliadas tienen más fácil acceso y la barrera financiera es menor. Sin embargo, la implantación de esta estrategia [el aseguramiento] ha enfrentado en Colombia dos dificultades que ponen en duda su eficacia: por un lado, si bien se avanzó de manera importante en la cobertura (de 20% en 1993 al 57% en 1997, con retroceso al 55% en 2002),

ésta se concentra en la población ocupada en actividades formales (régimen contributivo) y en la población de menores ingresos (régimen subsidiado), quedando descubierta una franja amplia que ha crecido como consecuencia de la crisis económica y que no alcanza a generar ingresos suficientes para cotizar pero que tampoco se reconoce como pobre para recibir el subsidio a la demanda” [2004, p. 28].

Otros autores [Rodríguez Castillo y Ramírez Chávez, 2005] señalan que a pesar de que para el año 2003 la cobertura se ubicaba en un 62% para el total nacional, el sistema tiene limitaciones estructurales para alcanzar la cobertura universal puesto que el crecimiento ha sido muy moderado entre 1997 a 2003 (4,6 puntos) comparado con el período entre 1993 a 1997 (33,5 puntos), lo que estaría mostrando un estancamiento de las posibilidades de inclusión de la población no afiliada que alcanza a los 17,1 millones de personas [p. 110].

Los estudios con base en las Encuestas de Calidad de Vida de los años 1997 y 2003 han mostrado también las dificultades generadas por las barreras del SGSSS para garantizar el acceso y uso efectivo de los servicios por parte de la población cuando los necesita. Así, el porcentaje de no uso de servicios comparado entre los afiliados al régimen contributivo, régimen subsidiado y no afiliados se mantiene con tendencia al incremento entre los no afiliados y los afiliados al régimen subsidiado en los dos momentos de medición [ver Restrepo, 2004, p. 26; Rodríguez Castillo y Ramírez Chávez, 2005, p. 116], presentándose como principales razones que explican el no uso las barreras económicas que tienen más peso entre los pobres no afiliados y entre los afiliados al régimen subsidiado, y las que operan sobre todo desde el lado de la oferta como la negación del servicio cuando se solicita, las colas y las distancias de los prestadores que afectan por igual a todos los pobres, incluidos los afiliados al régimen contributivo [Restrepo, 2004; Rodríguez Castillo y Ramírez Chávez, 2005, p. 116-119].

Las inequidades en cobertura de vacunación también han empeorado tanto en la zona rural como en la urbana, en especial en la población rural más pobre. A pesar de que ha mejorado el control prenatal en forma global, éste es inequitativo por regímenes de afiliación en detrimento de las mujeres afiliadas al régimen subsidiado y de las no afiliadas, ya que mientras la cobertura es aparentemente de 100% en el régimen contributivo, es sólo de 64% en el subsidiado y de 56% en las mujeres no afiliadas [ver Tono, Velásquez y Castañeda, 2002].

La **calidad de los servicios de atención médica** muestra una tendencia al empeoramiento según medición de la satisfacción de los usuarios comparada entre los años 1997 y 2003 por el Encuesta de Calidad de Vida del DANE. Así, mientras en 1997 el 82.7% de la población calificó la atención como buena, el 14.2% como regular y el

3.1% como mala [Velandia et al., 2000], en el año 2003 “los resultados revelan que el 77.8% de los enfermos que utilizaron los servicios de salud lo consideraron de buena calidad, mientras que el 16.5% lo consideró regular y el 5.% malo” [Rodríguez Castillo y Ramírez Chávez, 2005, p. 131].

Es llamativo que los enfermos no afiliados se sienten más satisfechos con la atención médica que los afiliados al régimen contributivo y al subsidiado, en tanto que la satisfacción con los servicios de promoción y prevención es muy regular o mala en ambos regímenes y peor para los no afiliados. Lo anterior podría estar denotando dos cosas: primero, la presencia de barreras de acceso desde la oferta entre los afiliados con el fin de controlar los costos y, segundo, la ausencia de dichas barreras entre los no afiliados con el fin de facilitar los pagos por eventos, pero el descuido para esta población en materia de promoción y prevención. Otro datos interesante en este sentido es el hecho de que la red pública de primer nivel de atención pudiera estarse desempeñando mejor en materia de promoción y prevención que la red privada de primer nivel de atención contratada o de propiedad de las ARS y EPS [Rodríguez Castillo y Ramírez Chávez, 2005, p. 132]. Esto indica además, que el modelo de atención es prioritariamente curativo y que poco esfuerzo aún se hace en el campo de la salud pública y de la atención primaria de salud.

Grave en todo el proceso de puesta en práctica de la Ley 100 ha sido el **deterioro de los logros que el país había alcanzado en materia de organización de las intervenciones de salud pública, atención primaria de salud (APS) y promoción de la salud**. Todos los estudios concuerdan en que se ha sacrificado la salud colectiva en provecho de un modelo de atención médica individualista, con énfasis curativo y regido por las reglas de juego del mercado, al cual van a para la mayor parte de los recursos del sistema. Este modelo se sustenta en el ánimo de ganancia de los intermediarios del aseguramiento que poco o ningún esfuerzo hacen en impulsar la prevención y la promoción de la salud mientras han encarecido los costos de transacción y administración y vulnerado los derechos de los pacientes con diferentes estrategias perversas para controlar los costos de prestación de los servicios. Esto denota un estado de cosas contrario al espíritu de la garantía del derecho a la salud y, en particular, de la equidad en el acceso y uso de los servicios.

Lo anterior explica la crisis de la reforma de salud en materia de resultados en salud pública, que si bien no es sólo atribuible a la asistencia sanitaria porque otros determinantes sociales de las inequidades en salud distintos a los del sistema de salud están incidiendo en este cuadro dramático, en gran parte se debe a los graves problemas de cobertura, acceso, equidad, calidad y carencia de un modelo de atención integral y eficaz que se articule con una política de equidad social más allá del sector salud.

Los daños en salud prevalentes, sobre todo los que afectan a los niños menores de cinco años, a las mujeres en edad de gestación y a los adultos mayores, son situaciones que pudieran ser evitadas y prevenidas con políticas públicas integrales, nacionales y territoriales, sobre alimentación y nutrición, con acceso universal y equitativo a servicios de atención primaria de salud basados en perspectivas nutricionales que favorezcan a estos grupos poblacionales. Con ellos evitaríamos enormes costos en atención curativa y, sobre todo, ahorraríamos pérdidas en vidas y discapacidades y aportaríamos al mejoramiento de la calidad de vida de las familias y al desarrollo social en su conjunto.

## ORIENTACIONES GLOBALES SOBRE POLÍTICAS DE ALIMENTACIÓN, NUTRICIÓN Y SALUD

En general, las medidas sobre alimentación, nutrición y salud que buscan garantizar universalidad, equidad y solidaridad como valores centrales tienen un fuerte apoyo en los contenidos de los derechos humanos, y en las políticas y estrategias que buscan garantizar la materialización de tales derechos en el marco de una concepción de desarrollo humano sostenible y un nivel de igualdad material básica como prerrequisito para la libertad y la igualdad de oportunidades.

Si de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud - OMS - admitimos que “salud es el estado de completo bienestar físico, mental social y no sólo la ausencia de malestar y de enfermedad”; si aceptamos que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”<sup>3</sup>, “sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social”<sup>4</sup>; y si además, comprendemos que la salud no depende sólo ni principalmente de la atención médica sino que es el resultado de muchos otros determinantes físicos, sociales y culturales del desarrollo, entre ellos la alimentación, la educación, el trabajo, la vivienda, la vida y la paz, podremos entender con claridad por qué la salud, la alimentación y la nutrición hayan sido declaradas un derecho humano fundamental en sí mismo y en estrecha interrelación, interdependencia e indivisibilidad con otros derechos humanos fundamentales<sup>5</sup>.

Clave en este sentido ha sido el hecho que la Observación General No. 14, Párrafo 43, del Comité de los Derechos Económicos Sociales y Culturales, defina que entre los niveles mínimos esenciales que deben ser satisfechos en relación con el derecho a la salud está el de “asegurar el acceso a una alimentación esencial mínima que sea nutritiva, adecuada y segura y garantice que nadie padezca hambre”.

El estatus nutricional es hoy ampliamente aceptado como un indicador del grado

<sup>3</sup> Naciones Unidas, Declaración Universal de derechos Humanos, 10 de diciembre de 1948.

<sup>4</sup> OMS, Conferencia Internacional de Salud de Nueva York, 1946.

<sup>5</sup> El derecho a la salud está estrechamente vinculado con el ejercicio de otros derechos humanos y depende de esos derechos, que se enuncian en la Carta Internacional de Derechos, en particular el derecho a la alimentación, a la vivienda, al trabajo, a la educación, a la dignidad humana, a la vida, a la no discriminación, a la igualdad, a no ser sometido a torturas, a la vida privada, al acceso a la información y a la libertad de asociación, reunión y circulación. Esos y otros derechos y libertades abordan los componentes integrales del derecho a la salud (Naciones Unidas, Observación General No. 14, 2000).

de pobreza, del hambre y del estado de salud de una población. De ahí que desde septiembre del año 2000, y ante la grave situación de hambre, pobreza y mala salud a escala global, las Naciones Unidas hayan convertido a la nutrición en una de las estrategias más importantes para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM. La alimentación, la nutrición y la salud han sido tan estrechamente ligadas en la búsqueda de los ODM, que se ha hecho especial énfasis en fundamentar la reforma de los sistemas de salud en una perspectiva de atención primaria de salud y nutricional.

De acuerdo con ello, la estrecha relación entre alimentación, nutrición y salud es crucial no sólo en términos de resultados en salud sino de los mecanismos y estrategias para lograrlos. De estos dependen en parte la erradicación de la pobreza extrema y del hambre, las posibilidades de la universalización de la educación primaria y el buen desempeño de los niños y niñas que logran escolarizarse, la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, la reducción de la mortalidad infantil y el mejoramiento de la salud materna, la resistencia biológica eficaz de plagas modernas como el VIH/SIDA, el éxito de la lucha contra viejos desafíos como la tuberculosis y el paludismo y contra nuevos retos que afectan por igual a las poblaciones que envejecen, ricos y pobres, como las enfermedades crónicas no transmisibles [UNS-SCN, 2004].

La perspectiva nutricional en la búsqueda de los ODM se orienta, primero, a los grupos vulnerables – pobres, mujeres, niños y ancianos, que son los más afectados por la enfermedad, la muerte y la discapacidad como consecuencia de la malnutrición. Segundo, a las políticas, programas y procesos para mejorar la nutrición porque ellos contribuyen al diseño, implementación, seguimiento y evaluación de otros mecanismos orientados al logro de los ODM, como los sistemas de salud. En este sentido, la perspectiva nutricional podría ayudar a precisar el sentido de las reformas en sectores como el de salud, como lo sostienen las Naciones Unidas.

## **LA NECESIDAD DE REFORMA DEL SISTEMA DE SALUD DESDE UNA PERSPECTIVA NUTRICIONAL Y DE APS**

Las políticas de seguridad alimentaria y nutrición en nuestro país han carecido de universalidad, integralidad, progresividad y equidad, pues han mantenido sin solución el problema de la tierra, desestimulado la pequeña producción, acentuado las desigualdades de acceso, y las intervenciones de nutrición han sido selectivas, focalizadas en extremo y de coberturas insuficientes.

De otra parte, las acciones del sector salud, también focalizadas y selectivas en extremo, se han limitado a la distribución de micro-nutrientes y a una vigilancia

nutricional débil. Esto ha sido más marcado desde el momento en que la reforma del sector salud fragmentó y separó más la atención personal de salud de la atención de salud pública en función de convertir la atención médica individual, preventiva y curativa, en objeto del mercado. Con esto se ha colocado la atención curativa como la más importante actividad del sistema de salud, se ha debilitado la salud pública, la promoción y la prevención, se ha retrocedido en la experiencia de atención primaria de salud que, aunque con un enfoque selectivo y de atención básica, comenzaba a tener impacto significativo en los indicadores de salud.

Varios analistas, teniendo como marco de referencia la perspectiva de los derechos humanos, sostienen que el Sistema General de Seguridad Social (SGSSS) en salud constituido en 1993 es inviable porque no podrá garantizar la universalidad de la afiliación; porque es inequitativo en el financiamiento, en la afiliación, el acceso y en los resultados en salud; y porque es ineficiente en términos de sus altos costos de transacción y administrativos, del empeoramiento de su calidad y del enfoque curativo que privilegia frente a la prevención de las enfermedades y la promoción de la salud.

Por eso, la relación entre perspectiva nutricional y atención primaria de salud es un punto clave en la discusión de la reforma del sector salud en un país como Colombia. Una perspectiva nutricional y de atención primaria de salud para la reforma del sector salud requiere de transformaciones estructurales del SGSSS y de sus políticas, programas y procesos de intervención.

Si queremos disminuir los niveles de morbilidad, discapacidad y mortalidad determinados por la malnutrición y bajar los altos costos que el énfasis en la atención curativa genera, deberemos tener en cuenta al menos cuatro medidas en materia de contenido de la transformación del sistema de salud:

Primera, abrirle paso a una política pública centrada en la prevención, la promoción de la salud, el diagnóstico y tratamiento temprano, integrado y continuo de las enfermedades, para lo cual es necesario diseñar y poner en práctica estrategias de intervención como la Atención Primaria de Salud adaptada al manejo de la malnutrición. Esta estrategia permite mejorar la equidad, la calidad y la eficiencia de los servicios de salud como un todo, responder a las necesidades de salud personales y colectivas con acciones integrales e integradas, hacer énfasis en la prevención, en la promoción de la salud y en la atención de primer contacto, promover la participación comunitaria y la acción intersectorial por la salud, y tomar como referencia a las familias y a las comunidades para la planeación y la intervención [PAHO, 2005]. Estas características de sistemas de salud basados en APS crean el soporte organizacional y operativo necesario para el desarrollo de políticas y programas de alimentación y nutrición con impacto no sólo en los grupos necesitados y vulnerables sino en toda la población.

La segunda medida será reestructurar el financiamiento del SGSSS desde una perspectiva de equidad, es decir, desde una perspectiva tributaria progresiva que permita alcanzar la universalidad en las coberturas (sobre todo la inclusión de los grupos necesitados y vulnerables), y desde un enfoque de equidad de la atención personal y colectiva que ayude a mejorar el acceso y la utilización de los servicios de atención médica y los enfoques de las políticas y programas de intervención en salud pública, para superar la discriminación y reducir las desigualdades injustas en los resultados de salud hoy existentes.

La tercera medida será corregir las ineficiencias del sistema de salud limitando el impacto negativo de los costos de transacción y administrativos de la intermediación en el aseguramiento, de la fragmentación de las intervenciones y de la débil perspectiva en costo-efectividad del diseño de las intervenciones, y de la extensión del mercado en la prestación de los servicios de atención primaria. Esto requiere fortalecer el rol rector y regulador del Estado.

La cuarta medida será impregnar el sistema de salud, sobre todo la salud pública y la atención primaria de salud, de una perspectiva nutricional, capaz de ayudar a implementar un plan de acción integral y un conjunto de programas y estrategias costo-efectivas orientadas a prevenir y recuperar de la malnutrición a la población pobre e indigente en el corto plazo, ayudar a crear las condiciones (promover cultura ciudadana) para un consumo alimentario saludable en el largo plazo mediante la promoción de canastas alimentarias saludables entre productores, distribuidores y consumidores, y la vigilancia y el control en materia de salubridad alimentaria.

Orientarse en esta perspectiva exige tener un recurso humano capacitado para diseñar, planear, seguir y evaluar las políticas e intervenciones nutricionales, tener la capacidad de promover la participación comunitaria y la acción intersectorial para el mejoramiento de las condiciones nutricionales, promover esfuerzos en lograr comportamientos preventivos en relación con la nutrición tanto en los prestadores de servicios de salud como en la comunidad en general y, por supuesto, hacer una equitativa y eficiente asignación de los recursos de tal manera que se favorezcan no sólo los grupos más necesitados y vulnerables sino las acciones promocionales y preventivas en relación con las curativas.

El nuevo enfoque no espera que el desarrollo general, ni el crecimiento económico en particular, mejore la nutrición de los pueblos sino que busca se adopte una perspectiva nutricional inmediata en materia de políticas, programas y procesos que al tiempo que reducen el hambre y la malnutrición contribuyan al desarrollo humano, entendido desde una perspectiva amplia, más allá del crecimiento económico, que incluye el logro de metas como las de reducción de las inequidades en salud y educación, entre otras, y fortalece mecanismos de desarrollo como las estrategias de reducción de la pobreza, el desempeño en calidad y eficiencia de las intervenciones

de los sistemas de salud, la lucha por los derechos humanos, la gobernabilidad y el intercambio mundial en condiciones de equidad, entre otros.

Es necesario lograr que al menos las políticas, programas y procesos relacionados con la alimentación, la nutrición y la salud vayan de la mano en los territorios y poblaciones más pobres y vulnerables de las ciudades y regiones. Hay buenas razones para que ello sea así: la salud, la alimentación y la nutrición se requieren una a la otra para reforzar la eficacia de sus procesos y mejorar su impacto global en la población. Se conoce que la nutrición mejora los resultados en la salud, el acceso y el rendimiento escolar, así como la salud hace más eficiente los esfuerzos nutricionales y ayuda al rendimiento escolar. De otra parte, la educación es fundamental para que la salud mejore y el uso y escogencia de los alimentos sea más adecuado.

El grado de universalidad, solidaridad y equidad del sistema de seguridad social y de salud es fundamental en la lucha contra la desnutrición. También lo es la forma como el sistema de salud interviene de forma integral e integrada y se articula con otros actores y sectores para responder a las necesidades de salud de la población en materia nutricional, haciendo énfasis en acciones de salud pública como la promoción de la salud, la prevención de las enfermedades y la atención primaria de salud. En este contexto, las experiencias de *Salud a Su Hogar* en Bogotá en la medida en que se estructuran, consoliden, amplíen y aprendan a trabajar con enfoques de intervenciones costo-efectivas, son pasos fundamentales para hacer eficaces y sostenibles no sólo las políticas, programas y procesos de lucha contra el hambre y la malnutrición, sino la reducción de las inequidades en salud en la perspectiva de la reforma del SGSSS, del mejoramiento de su desempeño y de su sostenibilidad financiera.

## REFERENCIAS

- Barón LG, 2001. Cuentas nacionales de salud en Colombia. Síntesis general, aspectos conceptuales, metodológico y principales resultados del período 1993-1999. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá
- Copenhagen Consensus, 2004. Hunger and Malnutrition. Escrito por Jere R. Behrman, Harold Alderman y John Hoddinott, 19 de febrero de 2004.
- DANE-OPS, 2000. La mortalidad en Colombia según condiciones de vida. Estudios Censales No. 16 Bogotá. Citado por Málaga et. "Equidad y reforma en salud en Colombia", en: Revista de salud publica (2000) noviembre 2 (3), pp. 194-195.
- Echeverri López E, 2002. La Salud en Colombia: Abriendo el siglo ... y la brecha de las inequidades. En Revista Gerencia y Políticas de Salud, v .1, n. 3, diciembre 2002, Bogotá.
- ENDS, 2000. Encuesta nacional de demografía y Salud, Colombia 2000.
- ENDS, 1995. Encuesta nacional de demografía y Salud, Colombia 1995.
- FAO, 2001. Perfiles Nutricionales por Países. Colombia, junio 2001, Roma. Resumen.htm
- Flórez CE, 2002. La inequidad en e sector salud: una mirada de 10 años. Fundación Corona – Fundación Ford, Bogotá.
- Gemkow H, Bartel H, Becker G, Dlubek R, Kundel E, Ullrich H, 1972. Friedrich Engels: Biografía. Verlag SEIT im Bild, Dresden.
- Mckeown T, 1974 [1966]. Introducción a la Medicina Social. 2a. Edición, Madrid, Siglo XXI Editores.
- OMS, 2002. Informe Sobre la Salud en el Mundo 2002. Reducir los riesgos y promover una vida sana. Ginebra, Suiza.
- PAHO, 2005. Renewing Primary Health Care. A position paper of the Pan American Health Organization/WHO. August 2005
- Restrepo Zea JH, 2004. ¿Qué enseña la reforma colombiana sobre los mercados de salud? En: Revista Gerencia y Políticas de Salud v. 3, n. 6, Julio 2004, Bogotá, p. 8-32
- Restrepo Zea JH y Salazar V, 2002. El seguro obligatorio de salud en Colombia: evolución y determinantes de la cobertura. En: Coyuntura Social, n. 26, mayo 2002, Bogotá, p. 121-149.

- Rodríguez Castillo A, y Bernal Díaz R, 2005. Seguridad alimentaria más allá del Derecho a no padecer hambre. En: Garay Salamanca LJ y Rodríguez Castillo A (Editores) 2005. Colombia: Diálogo Pendiente. Ediciones Antropos, junio del 2005, p. 97-162.
- Rodríguez Castillo A y Ramírez Cháves C, 2005. La garantía de la salud como Derecho integral. En: Garay Salamanca LJ y Rodríguez Castillo A (Editores) 2005. Colombia: Diálogo Pendiente. Ediciones Antropos, junio del 2005, p. 219-282.
- SOFI, 1999. El estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo. FIVIMS, FAO, Roma. En: FAO, 2001. Perfiles Nutricionales por Países. Colombia, junio 2001, Roma. Resumen.htm
- Tono T, Velásquez L, Castañeda L, 2002. El impacto de la reforma sobre la salud pública. El caso de la salud sexual y reproductiva. Fundación Corona – Engender Health – Fundación Ford, Bogotá.
- Velandia Salazar F, Ardón Centeno N, Cárdenas Muñoz JM, Jara Navarro MI y Pérez Almanza N, 2000. Satisfacción, oportunidad y razones de no uso de los servicios de salud en Colombia (Documento Presentación). Pontificia Universidad Javeriana, Universidad Católica de Manizales, Colciencias, Bogotá.
- UNICEF, 2003. Las disparidades en América Latina y el Caribe. Evaluación rápida de la situación de nutrición. Por Mahoko Kamatsuchi, Sección de Nutrición Oficina Regional para América Latina y el Caribe (TACRO).
- UNS-SCN (United Nations System – Standing Committee on Nutrition), 2004. 5th Report on the World Nutrition Situation. Nutrition for improved development outcomes, march 2004.





# 4

## Evaluación ecológica, agronómica y socio-cultural de la agricultura urbana en el sector de Potosi\*

**Juliana Millán Guzmán**

Antropóloga. Universidad Nacional.

Investigadora del Proyecto Planeta Paz

**Sara Catalina Granados Ortiz**

Ingeniera Agrónoma. Universidad de Caldas.

Investigadora del Proyecto Planeta Paz

\* Las autoras agradecen a Pedro Felipe Linares Brugman, estudiante de Ecología de la Pontificia Universidad Javeriana por su apoyo en la preparación y desarrollo de la fase de campo de esta evaluación. Octubre de 2004 – mayo de 2005.

# Índice

Los procesos populares de Bogotá y la agricultura urbana	119
Agricultura urbana	121
Potosí y la agricultura urbana	122
Vivir en Potosí: el territorio de la gente	125
Un viejo problema para un nuevo sueño	127
Las huertas caseras	130
Propuestas individuales, soluciones colectivas	133
Recomendaciones construidas con la comunidad	135
Conclusiones	136
<i>Referencias</i>	143

## LOS PROCESOS POPULARES DE BOGOTÁ Y LA AGRICULTURA URBANA

Este texto es el resultado del proceso colectivo de diagnóstico y apoyo a las personas del sector Potosí (localidad Ciudad Bolívar), que deciden reunir sus experiencias de vida como cultivadores urbanos y potenciar sus experiencias familiares al asociarse en pequeños grupos de vecinos y amigos para cultivar y cosechar en común. Con este documento pretendemos entregar a la comunidad, y al lector interesado, un balance propositivo de experiencias construido con la comunidad misma, en el cual se cuenta que esta dinámica, que ahora llaman *agricultura urbana*, es un proceso que se viene construyendo hace ya muchos años, y entre cuyos objetivos no está, ni puede llegar a serlo, reemplazar a la producción campesina del país.

Hacia el año 2004, las experiencias de cultivos urbanos de la ciudad de Bogotá comenzaron a mostrarse como procesos populares articulados al problema alimentario, problema que se discute entre las organizaciones populares en tres escalas espaciales y socio culturales que vinculan procesos diferenciados en torno a las discusiones sobre soberanía y seguridad alimentaria del país y, en particular, de la capital. La primera escala vincula organizaciones a nivel nacional que buscan defender la producción rural interna como eje articulador de la soberanía alimentaria del país. La segunda tiene que ver con la disponibilidad y el uso del suelo rural del Distrito Capital, que corresponde al 75 % de la superficie total, y que se debate entre problemas de fragilidad ambiental, producción agropecuaria de pequeña y mediana escala y las presiones de la expansión urbana.

Ya en la ciudad, aparece en varios puntos del casco urbano y en las zonas limítrofes entre lo urbano y lo rural, una tercera escala que, aunque responde también a

necesidades económicas, es ante todo una forma de resistencia cultural. Resistencia al crecimiento desmedido de las ciudades como consecuencia de la falta de oportunidades de vida digna para los habitantes del campo, al menosprecio por el “ser campesino” mismo, cuando se supone que aquellos y aquellas que son ignorantes e incultos, dejan esta herencia a los sectores populares que se formaron en las ciudades. Una resistencia, en últimas, para defender su memoria y, con ella, para exigir la posibilidad de existir y transformar un lugar que para muchas personas es un castigo transitorio, al cual se llega por circunstancias desafortunadas, una oportunidad para apropiarlo una vez más y darle vida para vivir en él.

Como tal, la *agricultura urbana* no tiene una definición común para todas las experiencias de cultivos urbanos que se trabajan en el mundo, y aunque ésta se construye según el sentido que cobra en las experiencias mismas, en este texto se retoma como punto de partida la definición que propone la experiencia cubana, por ser la que más se aproxima al sentido de estos cultivos en los procesos sociales del sector de Potosí. Se entiende entonces la *agricultura urbana* como “la práctica agrícola y pecuaria en las ciudades, que por iniciativa de los productores/as ubicados en villorios, favelas, rancherías, barriadas y/o pueblos jóvenes y periurbanos, colindantes a las ciudades; utilizan los mismos recursos locales, como mano de obra, espacios, agua y desechos sólidos orgánicos y químicos, así como servicios, con el fin de generar productos de autoconsumo y también destinados a la venta en el mercado”<sup>1</sup>.

Este trabajo es la primera parte del reconocimiento de la relación de las experiencias de *agricultura urbana* que presentan algunos procesos populares en Bogotá, sus relaciones y potencialidades de acción frente a la discusión del problema alimentario de la ciudad. El proyecto PLANETA PAZ decidió comenzar un trabajo conjunto de evaluación, participación y apoyo a las experiencias agrícolas de los procesos populares de este sector de la ciudad bajo miradas ecológicas, agronómicas y socio-culturales relacionadas con: la reconstrucción del respeto e importancia del trabajo del campo hecha por los pobladores de las grandes ciudades; la revaloración de parte de la memoria de la llamada cultura popular urbana, asentada en las culturas campesinas que han sido los focos de migración de las ciudades, y la posibilidad de hacer que la comunidad sea participe de las acciones que buscan decisiones autónomas, sostenibles e independientes de cualquier tipo de intervención externa en el mejoramiento real de la calidad de vida de sus habitantes.

En las páginas siguientes se describen los puntos básicos de la primera parte de esta evaluación, que comienza en el sector de Potosí (Barrio Jerusalén – Localidad de Ciudad Bolívar). Esta evaluación fue construida en un proceso de interacción y diálogo permanente con la comunidad, realizado por medio de talleres y visitas a algunas familias, en los cuales se buscó compartir su experiencia, comprenderla y alimentarla.

<sup>1</sup> Red Aguila, 1999.

## AGRICULTURA URBANA

Son muchos los países en los cuales se desarrollan experiencias de *agricultura urbana* como respuesta social a los bajos niveles de seguridad alimentaria, la baja calidad de los alimentos y la inequidad en el suministro de los mismos por problemas de acceso económico. Está probado que estas condiciones generan un estado nutricional deficiente en la población de bajos ingresos, particularmente, en la población infantil, que necesita una taza al día de vegetales ricos en vitaminas para satisfacer sus requerimientos de micro nutrientes<sup>2</sup>, situación ante la cual la producción urbana ha entrado a ofrecer una solución parcial.

Un programa particularmente exitoso en este campo ha sido el *Proyecto Jardín “Sup-Sup”*<sup>3</sup>, en las Islas Salomón, que gracias a los esfuerzos combinados del Consejo de la ciudad de Honiara y el Club de Jardinería de Sup-Sup, incrementó el número total de huertos domésticos en 20% en dos años [Schoefield, 1991].

En América Latina, las experiencias modelo han sido en Argentina y Cuba. El sector hortícola y de producción de plantas ornamentales del distrito de Moreno, en Buenos Aires, se encuentra ubicado estratégicamente en un área urbana con acceso directo a los principales mercados del país. Formado en su mayoría por productores de la comunidad boliviana con escasos recursos, los establecimientos hortícolas de la zona se caracterizan por tener superficies pequeñas, diversidad productiva y por emplear mano de obra familiar; las mujeres y los jóvenes suelen trabajar la tierra mientras los hombres se encargan de la comercialización del producto [Craig *et al*, 2001].

En Cuba, la implementación de la agricultura urbana tomó fuerza en 1990, como respuesta a los altos niveles de inseguridad alimentaria que ocasionó la ruptura del bloque soviético y el bloqueo comercial norteamericano. Se adecuaron así lotes baldíos para la siembra de vegetales y la cría de animales, como conejos y gallinas. En estos momentos, el 70% de los alimentos suministrados a la comunidad de La Habana es proporcionado por los programas de huertas comunitarias y viviendas ecológicas [Cruz, 2004].

Otras experiencias destacadas de *agricultura urbana* están en Quito, donde se desarrolló un amplio programa educativo de huertas caseras en barrios de bajos estratos; en Lima, realizados a través del programa “Cosecha Urbana” del *Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional*, CGIAR; en Caracas y en el Brasil en las favelas de Ceará<sup>4</sup>.

Cada uno de estos programas ha sistematizado de alguna manera el impacto de la actividad agrícola en la construcción de tejido social, de redes y de aporte nutricional de las huertas en las familias urbanas. Sin embargo, su exploración no logra llegar al fondo de las actividades autogestionadas desarrolladas por las propias comuni-

2 Ver artículo de Román vega en esta publicación.

3 Ver Proyecto Jardín “Sup-Sup” en las Islas Salomón (Schoefield, 1991). El sector hortícola y de producción de plantas ornamentales del distrito de Moreno, en Buenos Aires (Craig *et al*, 2001). Programas de huertas comunitarias y viviendas ecológicas en La Habana – Cuba (Cruz, 2004). Programa educativo de huertas caseras en Quito, Ecuador (Dirección Metropolitana de Desarrollo Humano Sustentable, 2002). Favelas de Ceará en Sao Paulo (Neto, 2002).

4 Sobre agricultura urbana existe una enorme documentación. Muchas organizaciones como el Instituto de Desarrollo Canadiense y su programa Acrópolis, la Red Latinoamericana de Agricultura Urbana –Aguila-, la Organización de la Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura –FAO- o la Red de Agricultura Urbana y Agroforestería –RUAF-, ilustran la siembra de alimentos en ciudades de muchos países del mundo, algunos con problemas graves de pobreza y desnutrición como Ghana o Senegal.

dades desde hace tantos años, siendo que es la comunidad misma quien se apropia de la discusión sobre pobreza e inseguridad alimentaria, liderando la construcción y avance de sus propios procesos. En este contexto, el trabajo en el sector de Potosí recoge un acercamiento al diálogo de diferentes miradas de la *agricultura urbana*, siempre de la mano de la comunidad que ha construido el escenario en el que ahora producen sus alimentos. Es por ello que más allá de elaborar un texto con el afán de obtener resultados sobre la viabilidad económica de la *agricultura urbana* en Bogotá, se acordó reconocer el aporte nutricional básico de esta actividad y la forma en la cual ésta podría consolidar nuevas redes sociales, conscientes y luchando juntas para solucionar problemas vitales de la comunidad.

Es importante aclarar que al igual que otras ciudades latinoamericanas, la ciudad de Bogotá se ha formado por procesos de migración y desplazamiento de pobladores de áreas rurales. Estas condiciones suponen que, aunque el proceso de reconocimiento institucional de los procesos de agricultura en la ciudad se dio en el 2004, la existencia de huertas caseras se ha dado de forma espontánea desde hace muchos años, puesto que la gente que llegó nunca dejó de hacer lo que sabía.

En Bogotá, el proceso comienza a ser discutido institucionalmente. Para el mes de junio de 2004, el Jardín Botánico de Bogotá convocó una reunión de representantes de las diferentes experiencias de cultivos urbanos. La reunión sobrepasó con creces las expectativas de audiencia y el Distrito se vio obligado a responder a la convocatoria, encargando al Jardín Botánico del apoyo técnico institucional de las experiencias de *agricultura urbana* en la ciudad. Al tiempo, los participantes, reunidos en lo que se llamó la *Red de Agricultura Urbana de Bogotá*, se propusieron la tarea de elaborar la política pública distrital que definiera los parámetros del apoyo administrativo del Distrito en este campo.

La ciudad se enfrenta entonces a una política nueva, que genera transformaciones e impactos. La comprensión de los orígenes de esta actividad y las razones para su establecimiento, se convierten en ficha clave de esta etapa del proceso para lograr definir cuáles serán los lineamientos para intervenir el paisaje urbano con producción de alimentos. De igual forma, la fuerte presión política por establecer un programa de abastecimiento de alimentos, que sea equitativo tanto para productores como para consumidores, hace que la revalorización de la agricultura en campos y ciudades se convierta en una prioridad.

## POTOSÍ Y LA AGRICULTURA URBANA

Empezaremos aquí por hacer una breve descripción de las condiciones ambientales de Bogotá, de la localidad de Ciudad Bolívar y del sector de Potosí. Esta descripción

no sólo se hace para ubicar geográficamente el lugar del cual se está hablando, sino para resaltar las difíciles condiciones tanto geomorfológicas como sociales en las cuales han construido sus vidas y trabajado sus huertas caseras los habitantes del lugar.

### Perfil ecológico

La región en la cual se encuentra la ciudad de Bogotá<sup>5</sup> se caracteriza por la presencia de una gran altiplanicie o llanura de relleno fluviolacustre, bordeada de las estructuras sedimentarias plegadas de forma alargada que forman los cerros orientales. Las fuerzas tectónicas que dieron origen a esta cadena, formaron también un bloque central hundido, Usme – Tunjuelito, y un bloque occidental formado por los cerros del sur occidente.

La faja de piedemonte de los cerros orientales es estrecha hacia el norte y se vuelve más amplia hacia el sur y sur oriente, prolongándose con terrenos suavemente inclinados y en las colinas de Usme y Ciudad Bolívar. Gran parte de estos terrenos ondulados y quebrados presentan problemas de inestabilidad de tierras, por lo que ofrecen riesgo para el uso urbano. Este sistema montañoso hace parte de la cuenca del río Tunjuelo, por lo cual la vega y tierras planas aledañas a este curso ofrecen peligro de inundaciones, tanto por las crecidas del mismo como por su mal drenaje<sup>6</sup> y los usos inadecuados del suelo en la explotación minera.

Al igual que todas las zonas montañosas de la región de Bogotá, las colinas de Usme y Ciudad Bolívar están constituidas por rocas arenosas sedimentarias, cuyas formaciones superficiales particulares son areniscas finas y medias, muy apetecidas como fuentes de arena para la construcción y la industria. La zona plana hace parte de una llanura de origen fluviolacustre, caracterizada por relieves suaves formados por suelos arcillosos de diferentes colores muy utilizadas en la industria ladrillera.

El viento choca contra los cerros orientales precipitando cerca de estos la humedad condensada, en el área que corresponde a la localidad de Usme. Una vez descargada toda su humedad, estos vientos ya secos se desplazan en forma de fuertes ráfagas que, tanto de día como de noche, corren sobre la zona que corresponde a la localidad de Ciudad Bolívar. Gracias a estas condiciones, el clima es seco, la temperatura media de la zona es de 12,17 grados y hay un alto número de horas de brillo solar en el día (200 cal / cm<sup>2</sup> / día, CAR, 2003).

Otros elementos importantes en la estructura ecológica no pueden ser definidos en la escala anterior, razón por la cual nuevamente ajustamos el lente para enfocarlo sobre una unidad de paisaje limitado por la “microcuenca fósil”, de una corriente canalizada bajo tierra llamada el *Zanjón*, que muere en la Laguna de Terreros, altamente contaminada. Esta unidad de paisaje, permite distinguir: a) una zona

5 En el estudio realizado por la Corporación Comisión Siglo XXI, “Perfil ambiental de Santa fe de Bogotá”. Bogotá, 1996.

6 Ibid.

altamente urbanizada que corresponde a los sectores del Tanque y Potosí, ambos pertenecientes al barrio Jerusalén – Localidad Ciudad Bolívar; b) un sector de potrero, límite evidente de la zona de expansión urbana y la zona rural de la localidad y c) una zona de antiguas canteras que se recuestan entre los límites urbanos y el sector de potrero.

Los vientos que llegan a Potosí resecan los suelos, colaborando así con procesos de erosión y desertificación. Los suelos de este paisaje están limitados por una capa arcillosa muy dura, de unos 30 centímetros de espesor; son muy erosionables por lo cual presentan cárcavamientos frecuentes, con pH fuertemente ácido (4.9 a 5.5), escasa materia orgánica, textura arenosa franca y estructura débil, baja fertilidad, pobres características físicas y alta susceptibilidad. La baja disponibilidad de materia orgánica evidencia una baja presencia de microorganismos. Esta característica es general para la unidad de paisaje y se hace particular en la zona de antiguas canteras, puesto que allí el suelo carece de otro tipo de cobertura.

La vegetación que se encuentra distribuida en el paisaje corresponde a pastizales con unos pocos elementos de bosque secundario (eucaliptos, pinos, encenillos) en las zonas verdes de la zona urbanizada, así como en el sector de potrero perteneciente a la parte rural. Pero también es posible ver hoy en día, aún a pesar de las rudas condiciones biofísicas ya mencionadas, árboles frutales, hortalizas, tubérculos, plantas medicinales y aromáticas que comienzan a ser parte de la construcción o superposición de cobertura vegetal en algunos patios y terrazas.

### Perfil sociocultural

Para el año 2002, la localidad de Ciudad Bolívar alcanzó una población de 628.672 habitantes. Según los reporte de Planeación Distrital<sup>7</sup>, ésta es un de las localidades más densamente pobladas de la ciudad (222 habitantes por hectárea), donde proliferan los barrios marginales carentes de servicios públicos básicos. Un gran porcentaje de los habitantes de la localidad ha llegado a la ciudad proveniente de zonas rurales o de la provincia, huyendo de la violencia o en busca de mejores oportunidades de vida; otros han sido desplazados al interior mismo de la ciudad, según los intereses que mueven en ella la oferta de tierras. En cuanto a índices de empleo, educación y salud, la localidad de Ciudad Bolívar ocupa el tercer lugar en el Distrito en cuanto a tasas de desempleo y la cobertura educativa desatiende al 21% de la población en edad escolar. Un dato de gran importancia para evaluar la potencialidad de los proyectos de *agricultura urbana* en la localidad, enseña que los índices de desnutrición crónica y aguda de Ciudad Bolívar la hacen la quinta localidad con mayor proporción de niños afectados por la desnutrición crónica y la segunda de mayor incidencia de la desnutrición aguda, superando los promedios generales del Distrito.

<sup>7</sup> Secretaria de Hacienda y Departamento Administrativo de Planeación. "Recorriendo Ciudad Bolívar: Diagnóstico físico y socioeconómicos de las localidades de Bogotá D.C." Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2002.

Las personas que fueron llegando masivamente a lo largo de los últimos veinte años a ocupar este paisaje, así como aquellas que en este intervalo de tiempo exploraron zonas cercanas para extraer materiales para la construcción de la ciudad y quienes hoy en día son los propietarios de los terrenos hacia donde seguramente se extenderá la ciudad, han ocasionado una serie de transformaciones drásticas al paisaje natural. La más evidente de estas transformaciones es, sin lugar a dudas, la zona urbana del paisaje, pues allí alteraron el medio físico para sobrevivir en él y obtener diferentes bienes y servicios que hoy en día caracterizan su calidad de vida. Esto se refleja en los diferentes tonos de amarillos de las calles y ladrillos, en los destellos verdes que emergen de algunos patios, el intenso ruido de los buses que se acercan al paradero y la soledad e incertidumbre con la que llega la noche al barrio.

Así llegamos a la última parte de esta evaluación ecológica, el territorio construido por los habitantes del sector de Potosí del barrio Jerusalén, donde algunas mujeres y hombres han comenzado a organizarse para hacer en comunidad algo que hacen en familias hace más de veinte años, recuperar suelos para sembrar comida.

## VIVIR EN POTOSÍ: EL TERRITORIO DE LA GENTE

Potosí es uno de estos últimos sectores, nueve en total, en los cuales los habitantes del barrio Jerusalén en la localidad de Ciudad Bolívar decidieron hacer una división en la década de los ochenta para facilitar tareas administrativas. Para el año de 1998, el barrio contaba ya con 83.000 habitantes, que correspondían al 1.5% de los habitantes de la ciudad. El proceso de construcción comenzó en 1980, década en la cual el terreno fue apropiado y loteado, en algunos sectores de forma organizada y legal, y en otros como, en el caso que ahora nos ocupa, loteado y feriado sin las menores garantías de propiedad y servicios públicos básicos<sup>8</sup>.

La gente de Potosí afirma que todo lo que tienen hoy en día lo han conseguido gracias a la lucha colectiva de sus habitantes. Han contado a través de los textos que se han escrito sobre ellas y ellos y siguen contando hoy en día a cualquiera que les pregunte, acerca de los trabajos que tuvieron que pasar mientras se organizaban para poder exigir de las instituciones correspondientes los servicios básicos de agua y luz, las escrituras de sus lotes, jardines para cuidar los niños pequeños y educación para brindarles un futuro mejor. Todo ello se obtuvo gracias a la organización comunitaria, en particular, a sus mujeres, quienes han sido protagonistas constantes de esa lucha, tanto en las labores de organización y distribución del agua como en los procesos de fundación y administración de los jardines comunitarios, en las marchas y tomas de las diferentes entidades públicas y, aún hoy, son ellas las que asisten a las reuniones del colegio para garantizar la alimentación de los niños y niñas.

<sup>8</sup> Proyecto Escuela Comunidad. "Potosí: historia de una lucha". Editorial Desde Abajo, Bogotá, 1998.

Sin embargo, los problemas no han terminado pues aún están lejos de garantizar condiciones de calidad de vida para todos. Las opciones de educación y empleo no son buenas para la mayoría de los jóvenes al terminar la secundaria; incluso su rendimiento académico durante el periodo escolar está condicionado a una alimentación escasa, que muchas veces no completa ni siquiera una comida diaria. Los programas de salud, a pesar de los esfuerzos comunitarios, no tienen una cobertura adecuada, lo cual, sumado a la calidad de las viviendas y los sistemas de alcantarillado de aguas lluvias, provocan serias dificultades en las temporadas de invierno, particularmente en la población infantil. Finalmente, los sistemas de seguridad comunitaria, mantenidos gracias a las redes sociales que han construido a lo largo de veinte años, son alterados por acciones violentas de quienes controlan los sistemas de vigilancia privada de los sectores vecinos, que buscan aprovecharse del aparente estado de fragilidad de la unidad comunitaria y poder establecer así el control sobre el sector.

Es en medio de estas luchas y problemas que la gente de Potosí ha construido el mundo en el que viven y habitan cotidianamente. Como sector, Potosí es un lugar más de la frontera urbana de la gran ciudad, un límite formal de su existencia. Como territorio, es un lugar construido con características propias, marcando hitos que reconstruyen la historia de sus gentes y su relación con el mundo.

El *palo del ahorcado* es un árbol, por no decir el único árbol que queda en pie, que para muchos marca el fin de la ciudad. Aún a pesar de representar lo poco que queda de vida en este lote baldío, donde en rigor habría de darse paso a toda la vida que supone lo rural, este árbol cuenta para los niños del lugar una historia de muerte; y así como muchos de los lugares que se encuentran más allá de éste, el *palo del ahorcado* (el palo de la bruja o el bosque encantado) simboliza un espacio restringido para los habitantes del sector. Una contradicción simbólica que entraña una realidad: un gran espacio baldío frente a una comunidad que lucha a diario por aprovechar las estrecheces de aquel que ocupan.

Del otro lado, se levanta una gran masa de cemento aparentemente inerte, pero que se llena de vida, por las vidas que la han construido, la ocupan y la transitan libremente con sus juegos, sus risas, sus alegrías y también sus problemas. El *Instituto Cerros del Sur*, ICES, se construye en el imaginario de los habitantes de Potosí en otro gran hito del sector. Sus corredores y los caminos que de éste conducen a las casas, se han convertido en espacios vitales y seguros. La forma en la cual se relacionan entre vecinos se mejora con los espacios de mutuo reconocimiento que convoca el colegio permanentemente. Y aún el espacio de encuentro entre los problemas y posibilidades que se presentan más allá del espacio reconocido como propio por la gente, tiene en el colegio un punto de partida con los jóvenes formados y un lugar de llegada para proyectos de diferente índole que se proponen con la comunidad y reconocen la capacidad de convocatoria del ICES.

Estos lugares establecen poderosos referentes para la comunidad, hacen parte de su historia, de su presente inmediato y de la posibilidad de cambiar en el futuro. Un futuro donde la vida se levante y transite sobre la muerte, donde los intereses y las necesidades de la comunidad sean prioritarios, donde el miedo no camine por las calles ni cuelgue de los árboles.

## UN VIEJO PROBLEMA PARA UN NUEVO SUEÑO

Frente a los problemas de desnutrición, particularmente de la población infantil, algunas personas del sector Potosí, con el apoyo del colegio ICES, comenzaron en el año 2002 el proyecto de “Bioseguridad Alimentaria con Participación Comunitaria”, que busca solucionar el problema alimentario desde una perspectiva que aproveche y supere las prácticas asistencialistas del Estado y de la comunidad misma. “Nada de nosotros sin nosotros”, es una de las lecciones aprendidas en la comunidad. Este proyecto no solo busca la participación comunitaria en la construcción de soluciones a sus problemas, sino también que sea ella misma quien asuma el reto de su sostenibilidad. De esta forma, se intenta que la reflexión sobre las razones estructurales que determinan el problema del hambre en poblaciones de escasos recursos, sustente la participación real de la comunidad en la formulación y aplicación de las políticas o ayudas externas que, por lo general, una vez se terminan, agotan el proyecto, y los problemas que parecían haberse solucionado, regresan iguales o peores.

Al proyecto de “Bioseguridad Alimentaria” se integra el “Colectivo de Huertas y Lotes”, que conformado en su mayoría por mujeres cabezas de hogar, deciden apostar por un sueño de trabajo comunitario; mejorar un poco la dieta alimentaria de sus familias y proyectarse como seres humanos capaces, una vez más, de construir y sostener un proyecto comunitario que mejore la calidad de vida de la comunidad, de sus familias y la suya propia. Todo ello, poniendo en práctica años de experiencia de trabajo en patios y antejardines en los que han logrado desarrollar y recordar una vocación agrícola que sus padres o ellos mismos fueron obligados a abandonar, para correr tras un futuro incierto y atraparse en telarañas de asfalto, barro, tejas metálicas, grandes edificios, polvo, “lujos” y telas de paroid. Algunos habitantes del sector de Potosí han trabajado sus huertas caseras desde hace 20 años y hoy en día ellas representan la actividad agrícola del sector, junto con los trabajos de preparación de algunos lotes para el establecimiento de huertas colectivas, a través de mingas y ollas comunitarias. La *agricultura urbana* en Potosí involucra a toda la familia, que toma algo a diario de ella para preparar sus comidas. Para evaluar este sistema de producción urbano, no sólo se ha tenido en cuenta la forma en la cual las familias organizan y adecuan sus espacios vitales, aprovechando, con criterios de eficiencia,

los recursos naturales y físicos disponibles, sino que también se identificó la forma como definen el manejo dado a sus cultivos y la apertura de espacios para cumplir los retos organizativos de las propuestas colectivas.

Los cultivos familiares se ubican principalmente en patios traseros y antejardines. Estos se organizan en eras, cajones, recipientes paredes, repisas o en el suelo directamente. Cualquier lugar en donde sea posible acomodar un poco de tierra, es susceptible de ser sembrado para aprovechar el espacio intensamente. De igual forma, las familias de Potosí construyen semilleros en bolsas plásticas, panales de huevos o en tubos de PVC, que cuelgan de los muros y de cualquier lugar que permita que entre un poco de aire y luz para que se desarrolle una planta. En la huerta de Maria del Carmen y de Alfonso, por ejemplo, la carcasa de una nevera hace las veces de semillero.

En la disposición de las plantas sembradas no se encuentra ningún patrón específico. El espacio que ocupan las huertas dentro de las viviendas se funde con el lugar habitado, así aprovechan las guías de la arveja para colgar la ropa húmeda y a diario toman aunque sea algo de ella para alimentarse o condimentar sus comidas.

La mayoría de las especies encontradas en estos lugares son vegetales, con algún aporte nutricional y/o curativo, aunque en algunas se involucran animales como gallinas y pollos. Una de las características más sorprendentes de estas huertas, es la de reconocer en ellas una gran diversidad de especies cultivadas, pues reúnen hasta 46 especies vegetales de uso familiar que incluyen hortalizas de todos los tipos (de hoja como la lechuga, de flor como la coliflor, de raíz como la zanahoria y de tallo como el ruibarbo), tubérculos, leguminosas, frutales, aromáticas y medicinales. La siguiente tabla recoge un listado de las especies encontradas en Potosí.

En el listado de especies cultivadas (Anexo 1) se observa una gran diversidad funcional encontrando 28 familias con especies de alimentos, 17 familias para la producción de semilla, 13 familias de especies aromáticas y medicinales, y 6 de ornamentales.

Como todo proceso que implique el cultivo de plantas, el agua es uno de los recursos naturales más importantes para los proyectos de *agricultura urbana*. En Potosí, el agua es escasa pues las temporadas de lluvia son reducidas, los suelos son muy impermeables como para conservarla y las tarifas del servicio son altas. Sin embargo, la comunidad tiene la cultura del ahorro, reciclando el agua de lavaderos, lavaplatos, baños y recolectando el agua lluvia cada vez que es posible. Todo ello, empleando complejos sistemas de mangueras y tubos que dan al interior de las casas la apariencia de telarañas conectadas, que van y vienen por los techos a tanques colectores en pasillos y patios.

Los riegos en las huertas se realizan en las horas de la mañana y de la tarde, lo cual permite que las plantas realmente aprovechen el agua que se les ofrece. En todas ellas se observa por lo menos un árbol frutal, que contribuye a conservar el ambiente

fresco y a que los rayos del sol no caigan directamente sobre las plantas, evitando la excesiva transpiración y pérdida de energía.

Aunque el suelo se enriquece buscando a largo plazo su recuperación, en muchos lugares es casi necesario volver a construir ese sustrato que se ha perdido por los vientos, la pendiente y la acción del hombre (construcciones, canteras, vías). Por ello, todos los residuos orgánicos se recogen para la elaboración de abonos y como alimento de *lombricarios*<sup>9</sup>. Además, el suelo se ha abonado y enriquecido empleando recursos locales como el estiércol del ganado que sueltan en potreros cercanos y el humus de lombrices que han aprendido a cultivar.

A esta estrategia de enriquecimiento de suelos con sustratos orgánicos se le conoce como “organoponía” y aunque algunos de los cultivadores no la reconozcan de esta forma técnica, tienen ya una gran experticia en su práctica que debe ser recuperada y reforzada. El uso de este sistema requiere la preparación de abonos orgánicos y el uso de semilleros, de tal manera que las plantas se desarrollen fuertes y sanas bajo condiciones de cuidado intensivo antes de ser transplantadas al lugar definitivo.

Para el manejo del cultivo, la comunidad emplea principios básicos de estrategias de prevención como las técnicas de alelopatía; es decir, plantas que le permiten a otras repeler insectos perjudiciales o que contribuyen a la absorción de ciertos nutrientes esenciales, de tal forma que en cada huerta es posible encontrar un cerco de ajo para evitar la mosca blanca en el tomate y un cerco de altamisa para repeler las pulgas en la casa. Se usan también los biopreparados para el control de plagas y enfermedades, usando plantas aromáticas que siempre permanecen cultivadas en las huertas; como el preparado de ruda que no puede faltar para curar la gota de la papa o el caldo de ajo y cebolla para eliminar pulgones y palomillas de las hortalizas de hoja.

Otro recurso de la comunidad es la vocación y la estrecha relación de los habitantes con la tierra y la actividad agrícola. Muchos vienen del campo y conservan su vocación agrícola, otros nunca han salido de la ciudad pero reconocen el valor que tiene mantener sus cultivos como aporte nutricional a sus comidas y como respuesta a la crisis, los altos costos y la baja calidad de los alimentos.

La influencia que tiene la experiencia agrícola en Potosí se desarrolla en dos escalas. Una familiar, en las huertas caseras, donde se establecen intercambios de conocimientos y semillas entre vecinos. Y una escala local en el colegio ICES, a través de uno de los objetivos del programa de “Bioseguridad Alimentaria”, como lo es la experiencia de agricultura con participación comunitaria.

La huerta comunitaria surge así como fruto de la gestión que han realizado alrededor del hecho alimentario las familias, considerado sus recursos como valores indispensables en la subsistencia. La gestión ambiental que se ha construido desde lo familiar a través del cultivo de alimentos, incluye: optimizar el uso del espacio en las ciudades con formas de cultivo que incluyen macetas colgantes y repisas para

<sup>9</sup> “Lombricario” es el nombre con el que la comunidad se refiere al lombricompost o humus de lombriz, considerado como el fertilizante orgánico de mayor importancia en el reino vegetal.

semilleros entre otras; almacenar las aguas lluvias y enriquecer el suelo con el manejo de sustratos elaborados con residuos orgánicos de cocinas, y los lombricompostos; reciclar las aguas de cocinas o lavaderos y residuos sólidos como recipientes de siembra con vasos desechables y las bolsas de leche, y optimizar la producción de alimentos con alto contenido nutricional. Todo ello busca replicas y reciprocidades en la comunidad, incentivado así formas organizativas como ollas alimentarias, comedores escolares, redes de semillas, mercados comunales, recolección y reciclaje colectivo de residuos orgánicos e inorgánicos, entre otros.

En todo el sector de Potosí, los espacios libres en los que se pueden establecer huertas comunitarias son principalmente lotes de casas que no han sido construidas. La comunidad tiene identificados varios de ellos y el proceso de gestión se encuentra aún en una fase inicial, porque no se ha establecido un parámetro de uso de las huertas a largo plazo, que sea viable tanto para el propietario como para la comunidad.

En el colegio ICES existe un espacio dedicado a la siembra de quinua y a la producción de lombricompost, que es manejado por los estudiantes, quienes se encargan de replicar la actividad en sus casas y a los demás compañeros. El lugar, construido a modo de invernadero, tiene aún mucho espacio libre que puede ser utilizado como vivero, de tal manera que las plántulas que allí crezcan sean transplantadas en los huertos colectivos.

Estos espacios de siembra son de gran importancia pues convierten un eje territorial como es el colegio, en eje articulador de la propuesta alimentaria de Potosí, gracias a la difusión pedagógica y técnica que éste ofrece. Las huertas comunitarias tienen como principal objetivo los comedores escolares pero también podrían permitir el aprovechamiento de los excedentes de productos que sirvan como sujeto de intercambio y mercado interlocal.

El suministro de alimentos a través de la huerta casera permite la inclusión del sistema alimentario dentro de una construcción propia del territorio, un territorio en el cual las familias que llegaron hace veinte años han habitado, subsistido y enfrentado nuevas necesidades ante una oferta de recursos escasa, enriqueciéndolo con nuevas formas y servicios. El hecho alimentario se convierte en una pieza fundamental de su permanencia en el sector, donde estas formas de cultivo en espacios limitados hacen que la dinámica del tiempo urbano tome otro ritmo, recreando la sana consolidación de la interacción hombre - naturaleza - ciudad.

## LAS HUERTAS CASERAS

“Por eso cultivo, aunque no he vivido en el campo, porque la comida es lo más costoso, y eso me hace pensar en la importancia por la comida. Un televisor cuesta

\$240.000, prende, apaga, hace muchas cosas. Con ese dinero, si acaso, se merca para un mes”, dice don Alirio Gómez<sup>10</sup>.

Con esta frase, don Alirio compara la duración de un artículo conseguido en el mercado que se ha convertido en una necesidad familiar, con el costo continuo y la necesidad constante de conseguir comida. Esta es una de las razones por la cual su familia ha convertido el concepto urbano de antejardín en una hermosa huerta para obtener comida.

Los habitantes de Potosí han mantenido una relación con la tierra muy estrecha, en casi todas las casas es posible observar por lo menos plantas de jardín en buen estado y vigorosas. Un grupo muy amplio posee en sus patios, además de flores, plantas medicinales y cultivos de alimentos con los que complementan sus comidas y curan sus enfermedades. Algunas familias aumentaron así sus cultivos de arveja, haba y papa, y reforzaron los semilleros con otras fuentes de proteína como lenteja y quinua. Los ingresos de las familias son bajos y, en particular, cuando hay niños, las familias destacan la importancia que tienen sus huertas en mejoras al aporte nutricional de la alimentación.

Las familias de Potosí han logrado enriquecer los suelos, convirtiéndolos de arcillosos e infértiles en un sustrato disponible para la siembra de cualquier planta, con buena porosidad y composición. La tarea no ha sido fácil, les ha llevado casi veinte años observar tierra oscura en sus huertas en la que crecen las habas, las zanahorias y brevos, entre otras. Sus huertas presentan diseños únicos de cultivos orgánicos; es la huerta de la familia, es de ellos<sup>11</sup> (Diagrama 1).

Otros han comenzado asociaciones entre parejas de vecinos para cultivar. Es el caso de Maria del Carmen Vargas y don Alfonso Blanco. Juntos han recolectado semillas y han sacado horas de sudor nivelando y limpiando el terreno, en el que han iniciado la siembra de papa, ahuyama, arveja y lechuga. Las especies aun no son muchas, pero el espacio para semilleros es apropiado; es un lugar fresco cerca a un tanque que recoge agua lluvia, separado de la calle por un muro, que evitará el robo de las cosechas (Diagrama 2).

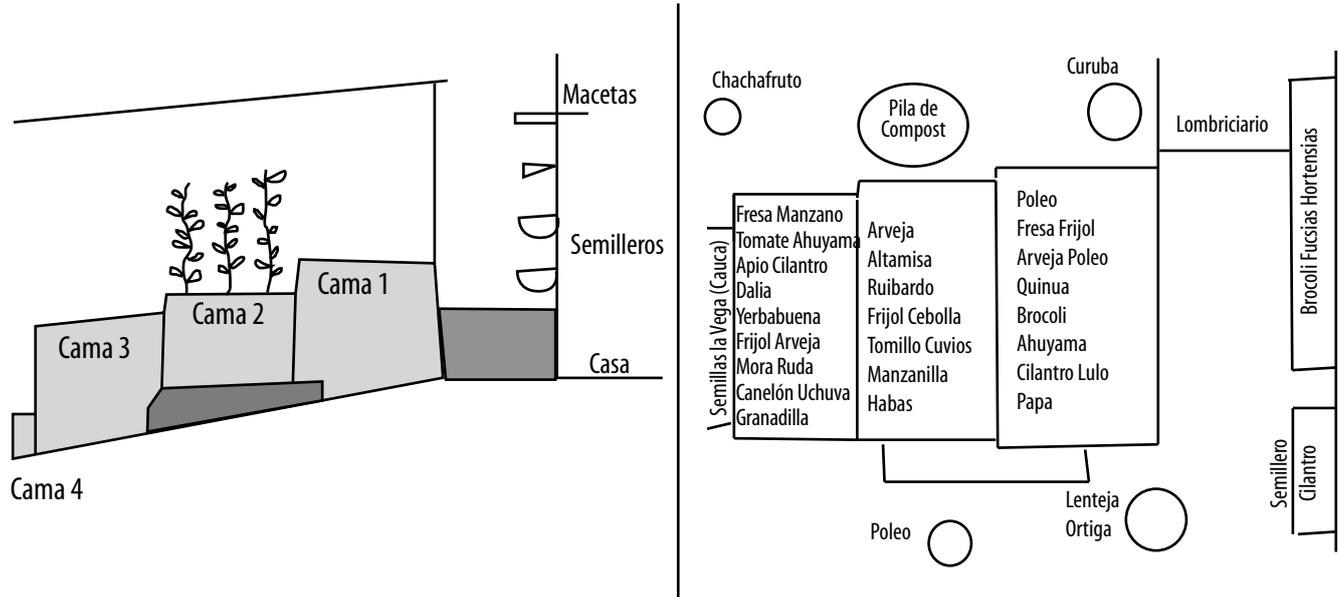
Esta huerta tiene un potencial enorme por ser el paso inicial en la construcción de trabajo asociativo; definiendo responsabilidades y beneficios entre pocos vecinos será posible reconocer dificultades futuras en un trabajo que vincule más personas. Las labores se han distribuido por igual y siempre trabajan juntos todos los martes y algunas veces los viernes, turnándose las herramientas y la jarra con el jugo para la sed. La tarea apenas comienza porque aún necesitan enriquecer más el suelo, que es muy pedregoso e impide el buen desarrollo de las raíces de sus plantas, lo que demuestra la importancia del paso de las plántulas por los semilleros para reponer las carencias del suelo al momento de la siembra.

<sup>10</sup> Alirio Gómez, en entrevista para el video “Azul Tierra: Programa de Bioseguridad”, Colegio ICES, Barrio Potosí, Ciudad Bolívar, 2004.

<sup>11</sup> La descripción se acoge a algunos aspectos agronómicos de agricultura comunitaria como uso del espacio, especies involucradas y labores de cultivo.

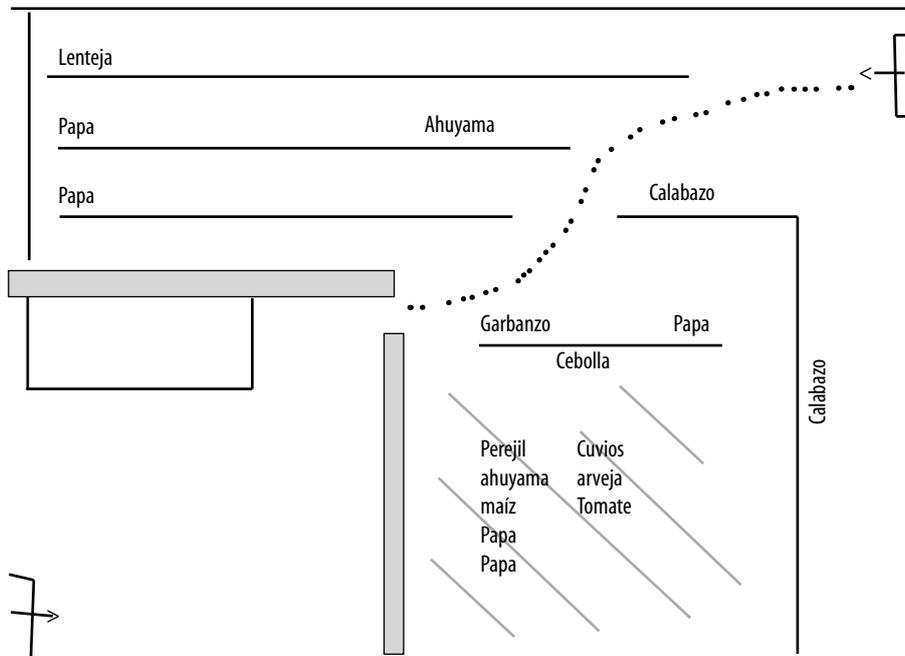
### Diagramas 1

Distribución espacial de la huerta casera de la Familia Gómez Ibarra.  
Corte transversal y longitudinal.



### Diagrama 2

Distribución espacial de la huerta asociativa de Maria del Carmen Vargas y Alfonso Blanco.



## PROPUESTAS INDIVIDUALES, SOLUCIONES COLECTIVAS

Los talleres que se trabajaron con el colectivo de huertas y lotes a finales del año 2004 tenían por objetivo el reconocimiento del estado de la experiencia agrícola en las huertas caseras y la consolidación del equipo que inicialmente trabajaría en los lotes comunitarios. Se comenzó entonces con la puesta en escena de las fortalezas y debilidades organizativas y técnicas. Luego se consolidó una baraja de alimentos que, teniendo en cuenta las experticias y los deseos individuales, podrían contribuir en el mejoramiento nutricional de las familias. En el siguiente taller, se trabajó el sector de Potosí según los sitios de habitación individuales, trayectos y lugares comunes para el grupo en general y se destacaron las ubicaciones de los posibles lotes de trabajo colectivo, pasando así del territorio construido al territorio anhelado.

De esta forma, se avanzó de lo construido en las huertas caseras al diseño, por parte del colectivo, de la huerta de sus sueños. Trabajando por equipos, el grupo construyó dos propuestas a partir de criterios como: el manejo orgánico del cultivo, el establecimiento de cercas, recolectores de agua y área de semilleros, respondiendo también a aspectos ecológicos como brillo solar, luminosidad, dirección de los vientos, tipo de suelo y disponibilidad de agua.

Estas propuestas fueron analizadas teniendo presentes la distribución de los cultivos, el aprovechamiento del espacio y el sentido de vecindad para ubicarlos y protegerlos. El equipo introdujo variables que responden a criterios de eficiencia, de diversidad en el manejo de las especies cultivadas, valores nutricionales de los alimentos cosechados y respeto por los arraigos culturales tanto en la propuesta de las especies cultivadas como de sus posibles consumidores.

Así, las debilidades de cada propuesta se potencian como oportunidades, proponiendo un esquema unificado para una huerta de 27 especies, con muy buenos aportes nutricionales y una distribución del espacio que permite optimizar la producción. Se buscó también disminuir labores de control de plagas con el uso de plantas repelentes y biopreparados, respetando la disposición en surcos de una de las propuestas y la abundancia de especies y la infraestructura de semilleros y lombricarios de la otra. De esta manera, se propuso optimizar la producción y reducir las horas-hombre invertidas por cada uno de los integrantes del colectivo.

La propuesta permite un aumento en la producción y, por lo tanto, en los ingresos esperados por los productos, además de una oferta nutricional más amplia para el consumo de la comunidad.

Los aportes de la propuesta unificada se ofrecen por ciclo de cultivo organopónico, es decir, el aporte calórico de hortalizas como repollo, lechuga, brócoli se calcula trimestralmente y los aportes de las proteínas y carbohidratos como habas, arvejas o papa se ofrecen semestralmente.

La propuesta unificada ofrece algunos aportes adicionales, principalmente en el contenido nutricional que logra generar un aporte de 5759 gramos de alimento por persona, importante en el sentido que la cantidad recomendada por persona es de 9188 gramos / persona de alimento, incluyendo el consumo de carnes y lácteos. A pesar de un balance en cuanto al aporte de vitaminas y minerales por parte de las hortalizas incluidas como el brócoli, la zanahoria y el manéjar las cantidades en relación con los carbohidratos y la proteína, continua la gran ausencia de las frutas, que constituyen un componente necesario de explorar en un proceso más avanzado de educación nutricional.

Tabla 1

Valoración económica y nutricional de la huerta comunitaria propuesta.

Especie*	Aporte nutricional	Distancias de siembra (m)**	Área de siembra ***	No. Plantas	Cantidad esperada*****			Comercialización (50%)			Ingresos esperados
					Kgs. totales	Aporte calórico *****	Gramos de alimento / persona	Consumo (50%)	Precio / kilo	Precio + incremento (35%) *****	
Haba	proteína	0,5 - 0,05	0,75 m <sup>2</sup>	30	3,37	400,35	134,8	1,68	419	565	952
Arveja	minerales	0,5 - 0,05	3,75 m <sup>2</sup>	150	15,75	1940	630	7,87	2009	2712	21357
Quinua	minerales	0,5 - 0,05	1,5 m <sup>2</sup>	60	15	1806	600	7,5		2100	15750
Zanahoria	vitaminas	0,2 - 0,1	0,6 m <sup>2</sup>	75	7,5	108	300	3,75	333	449	1683
Tomate	vitaminas	0,5 - 0,5	1,5 m <sup>2</sup>	6	1	6,8	40	0,5	1170	1579	789
Pimentón	vitaminas	0,5 - 0,5	1,5 m <sup>2</sup>	6	1,3	12,48	52	0,65	1286	1736	1128
Ají	minerales	1,0 - 1,0	1 m <sup>2</sup>	1	1,5	36	60	0,75	814	1098	823
Ajo	minerales	0,3 - 0,1	1,5 m <sup>2</sup>	50	5	256	200	2,5	2320	3132	7830
Cebolla	vitaminas	0,3 - 0,1	1,5 m <sup>2</sup>	50	4	96	160	2	514	693	1386
Lechuga	vitaminas	0,4 - 0,2	1,5 m <sup>2</sup>	19	3,32	18	132,8	1,66	380	513	851
Repollo	minerales	0,4 - 0,4	1,5 m <sup>2</sup>	9	1,8	17,28	72	0,9	637	859	773
Brócoli	vitaminas / minerales	0,5 - 0,1	1,5 m <sup>2</sup>	30	5,4	64,8	216	2,7	1732	2338	6312
Cubios	proteína	0,5 - 0,05	0,75 m <sup>2</sup>	30	3,75	87	150	1,87	540	729	1366
Arracacha	minerales	0,7 - 0,4	0,75 m <sup>2</sup>	3	0,66	26,4	26,4	0,33	321	433	142
Papa	carbohidratos	0,7 - 0,4	12 m <sup>2</sup>	42	64	2150,4	2560	32	800	1080	34560
Maíz	carbohidratos	0,1 - 0,65	12 m <sup>2</sup>	42	14	1814,4	560	7	566	764	5348
<b>TOTAL</b>					<b>147,35</b>	<b>8839,91</b>	<b>5759,2</b>	<b>73,66</b>			<b>101050</b>

\* Especies que pueden ser comercializadas

\*\* Distancia entre surcos - distancia entre plantas

\*\*\* En el modelo de huerta

\*\*\*\* Fuente: SIPSA. Reporte de precios. Semana 4 - 11 diciembre. 2004.

\*\*\*\*\* Cantidad esperada: Total en kilos. Gramos por persona. N=25

\*\*\*\*\* Calorías por persona. N=25 personas

\*\*\*\*\* Los productos orgánicos tienen un valor agregado que en promedio corresponde a un aumento del 35% (CCI, 2004)

Desde luego que esas raciones ideales corresponden a estilos de vida diferentes y son cifras promedio, pues no demanda la misma cantidad de calorías un niño que un adolescente o que un adulto mayor; ni tampoco es igual el consumo necesario o ideal de energía alimentaria para una persona cuya actividad laboral es sedentaria, que alguien que desarrolla trabajo físico pesado.

## RECOMENDACIONES CONSTRUIDAS CON LA COMUNIDAD

A continuación exponemos algunos de los problemas y sus posibles soluciones, surgidos en las conversaciones con los integrantes del colectivo de huertas y lotes.

- La comunidad puede contar con una mayor área de espacio utilizable en la medida en que incentive el uso de cajones de lombricompostos dispuestos en forma vertical, repisas para semilleros y enredaderas de plantas en las paredes. La apuesta es que la comunidad no vea el lote como una superficie plana horizontal, sino que juegue con el espacio, como lo han hecho en sus experiencias caseras. Este factor puede determinar la cantidad y la diversidad de alimentos que podrían llegar a producir.
- El manejo del agua implica una planificación para su uso, teniendo en cuenta etapas del cultivo como la germinación o rigores externos a él, como las épocas de verano o de inviernos arrasadores. Para ello es importante pensar en sistemas estratégicos de recolección como los canales de captación de aguas lluvias, que las conduzcan a tanques de almacenamiento, sin olvidar su control permanente en épocas de lluvias para evitar daños en el lote o casas vecinas. Por otra parte, durante los fuertes veranos podría necesitarse agua del alcantarillado, para lo cual habría que prever acuerdos previos para amortiguar esta eventualidad sin generar inconformidades ni desconfianzas.
- El potencial de los suelos de Potosí para el uso agrícola es muy bajo, por lo que se ha generalizado el manejo de sustratos enriquecidos, entendiéndolos como tierra con alto componente orgánico que se incorpora al suelo y que posteriormente se enriquece con el humus producido en los *lombricarios*. Sin embargo, la comunidad ha notado que no es suficiente con el humus y que se hace necesario emplear caldos microbianos que son fermentados de estiércol animal (vaca, caballo, conejo, cabra, oveja), los cuales le aportan al sustrato micro fauna que genera la disponibilidad en el medio de elementos para que la planta tenga los contenidos nutricionales adecuados.

- En cuanto a la preparación de suelos, se espera que los insumos sean mínimos y, para lograrlo, la comunidad debe reforzar la cultura de la separación en la fuente de basuras y residuos, intentando no mezclar lo que se pudre con lo que no se pudre, para dejar a un lado el material reutilizable como vidrio, papel y cartón y, por el otro, todos los residuos orgánicos, de tal manera que puedan ser procesados por las lombrices.
- Para evitar la pérdida de agua dentro de los cultivos, es pertinente ubicar barreras físicas que enmarquen los límites de la era o cama sobre la cual se quiere cultivar. De esta forma, se busca disminuir el impacto del viento sobre el cultivo, evitar un déficit de agua por pérdida de humedad y asegurar el proceso de germinación que genera un efecto de sombra benéfico para el mismo. Además, estas barreras se pueden pintar de diferentes colores y ayudan a combatir posibles plagas dentro del cultivo (amarillas para atraer moscas o azules para atraer thrips).
- La nueva y abundante disponibilidad de alimento durante el desarrollo del cultivo y al momento de la cosecha, puede traer visitantes no deseados. Como las huertas entran a jugar un papel de vecindad alrededor de las casas circundantes, un incremento en las poblaciones de roedores traería consigo disgustos y vulnerabilidad a enfermedades. Por esta razón, el monitoreo del cultivo por parte de las personas que están trabajando en él, tiene que ser muy minucioso para identificar síntomas de presencia de estos animales, como el desgaste de hojas y tallos dentro del lote. Esta práctica ayuda a tomar medidas a tiempo tales como verificar que el cercado no tenga huecos, poner algún tipo de barrera artificial en determinado cultivo o trampas. El cultivo también puede convertirse en una nueva fuente de alimento para las aves, sobre todo en el momento en que están germinando las plantas, momento en el que hay que proteger los semilleros con barreras distractoras que eviten la aproximación al cultivo.

## CONCLUSIONES

Es importante comenzar por reconocer que el trabajo logrado en las huertas case-ras de los habitantes de Potosí, aún a pesar de las difíciles condiciones ecológicas del lugar, no es una casualidad. Esta dada por su experiencia de años en el cultivo de las mismas y los conocimientos individuales o colectivos como emigrantes del campo. Por lo tanto, creemos que cualquier estudio o apoyo que pretenda incidir en los procesos individuales o colectivos de esta comunidad debe reconocer esta experiencia, tanto como los objetivos mismos de la gente.

Hoy en día, las huertas de Potosí satisfacen una parte de los requerimientos nutricionales de sus cultivadores; convocan a las familias en torno a proyectos comunes; reconstruyen la capacidad de un suelo históricamente maltratado para sostener una amplia diversidad de especies vegetales; utilizan técnicas de cultivo que les permiten obtener alimentos sanos y limpios; obtienen, intercambian y reproducen semillas que ingresan en un ciclo vital activo, y sus prácticas les han permitido construir una actitud responsable frente al manejo de residuos y el manejo del agua como recurso indispensable y escaso. Todo ello es preciso fortalecerlo sin ignorar ni perder lo que ya existe. El sentido de la *agricultura urbana* es poderoso en tanto la actitud responsable de las instituciones que la apoyan no la conviertan en una vitrina pasajera de experiencias demostrativas, sin tener en cuenta la sostenibilidad de los procesos que se apoyan.

El nuevo reto se encuentra en reproducir el ejercicio de forma colectiva en espacios más grandes, puesto que la producción de las huertas caseras cumple su ciclo al interior de las familias. Se busca con ello tener excedentes que puedan llegar a consumos colectivos prioritarios como los comedores de colegios y jardines infantiles. En este caso, reconocimos que uno de los principales problemas que visualiza el colectivo a futuro es la forma posible de asociación comunitaria, la claridad en el uso y propiedad de los lotes y los apoyos técnicos para enfocar la experiencia de las huertas pequeñas en espacios mayores. Las mujeres del colectivo de huertas y lotes nos enseñaron entonces que trabajar en conjunto trasciende la idea productiva de reunir fuerzas para producir más; “lo colectivo” se refiere entonces a la unidad social que se requiere para conseguir un objetivo común, una unidad para entender que el problema alimentario debe traspasar las fronteras de la familia y retomar la unidad perdida de otras luchas y metas alcanzadas.

El desarrollo de la agricultura en la ciudad rescata esa relación hombre-tierra, donde el lote no se transforma en una nueva vivienda sino en un nuevo espacio de vida, de convivencia e historia. No solo se recupera la relación con la tierra para comer sino para aprender, para recordar y saber quienes somos de verdad, y buscando contrarrestar las incidencias de un modelo arrasador que nos quiere imponer que y como debemos alimentarnos.

De esta forma, muchas veces dispersas y desconocidas, surgen plantas de frijoles blancos que han estado desapareciendo de las cocinas colombianas, enormes plantas de frijol rojo, cargamanto, quimbaya, negro, caraota, yuge, enlazados en las cuerdas de tender las ropas o cargado hasta el tope de vainas verdes y, a su lado, los apetecidos tallos de la cocina boyacense. Las semillas se convierten en la expresión de la variedad en la lucha por la subsistencia y objetos fundamentales de intercambios solidarios. Algunos cultivadores son ya conscientes de su labor, por lo que de manera meticulosa llevan el registro mental de sus semillas y de sus plantas, registros que comprenden en la mayoría de los casos desde la etapa de obtención de las semillas.

En las huertas familiares y en las propuestas colectivas de cultivos urbanos no solamente se realizan y potencian relaciones efectivas para la conservación de la diversidad vegetal, sino que se propone una relación directa entre la identidad cultural de una comunidad con la disponibilidad, calidad y acceso de alimentos, planteando así la posibilidad real de participación de la gente en propuestas que ayuden a construir seguridad con soberanía alimentaria.

Anexo 1  
Diversidad Funcional de las huertas caseras del Sector Potosí, Ciudad Bolívar.

Familia	Especie		Aporte básico nutricional	Objetivo			
	Nombre común	Nombre científico		Alimentación	Semilla	Ornamental	Aporte en el cultivo
FABACEAE	chachafuto	<i>Erythrina edulis</i>	proteína	fruto cocido, fuente de carbohidrato. Otros así: papa, yuca, plátano	Fuente: reciclaje de pepas, semillero individual en botella plástica de gaseosa. Intercambio por otras semillas, por papa y otros tubérculos.	Árbol de porte fuerte, con copa abundante.	Bacterias nitrificantes en las raíces, que facilitan la absorción del fósforo. Reconstituyente del horizonte orgánico en suelos alófanos), sombra para lombricomposteo
ROSACEAE	fresa	<i>Fragaria fusca</i>	vitamina A - C	consumo fresco	Fuente: intercambio. Recolección de esquejes en huertos vecinos.	flores de olor agradable	Muy susceptible a malezas
ROSACEAE	manzano	<i>Malus domestica</i>	vitamina A - C	Consumo del fruto	Fuente: Obtención de colinos en semilleros fuera del barrio	árbol de copa amplia	sombra en el sector de hortalizas
SOLANACEAE	tomate	<i>Lycopersicon sculentum</i>	vitamina C ?	consumo fresco, alta demanda	Fuente: semilla comercial		Requiere cuidado especial por ser muy susceptible a plagas y enfermedades
CUCURBITACEAE	ahuyama	<i>Cucurbita maximun</i>	vitamina C	pulpa cocida, semillas asadas. Alta demanda.	Fuente: la ahuyama cosechada o del mercado. Usos: consumo, semillero en bolsa plástica		Planta muy cultivada en el sector.
UMBELIFERAE	apio	<i>Apium graveolens</i>	vitamina C - A	Tallos y hojas para infusión y consumo fresco	Fuente: semilla comercial		Con el cuidado suficiente de los áfidos, es posible que la planta dure dos años de cosecha continuada
COMPOSITAE	dalia	<i>Dahlia sp.</i>			Fuente: intercambio de tallos	flores robustas en una amplia gama de colores	"Las flores no pueden faltar en la huerta"
UMBELIFERAE	cilantro	<i>Coriandrum sativum</i>	vitamina A	condimento de comidas. Alta demanda	fuelle: intercambio.		Es constante su presencia en las huertas por su corto ciclo de cultivo (45 días)
LABIADAE	yerbabuena	<i>Mentha spicata</i>	vitamina C. Medicinal. Aromática	infusión	fuelle: intercambio de esquejes.	planta de olor fresco, mentolado y dulce	Planta aromática, repelente, buena asociación con hortalizas
LEGUMINOSAE	frijol	<i>Phaseolum vulgaris</i>	proteína	Granos cocidos, preparados con plátano dulce, carne y arroz blanco.	Fuente: intercambio con otros cultivadores, comercial. Usos: consumo, semillero en bolsa plástica o siembra directa	Es posible encontrar plantas de diferentes variedades de frijol en los huertos. Evidente el aumento de encuentros de redes de semillas, donde el frijol destaca en aquella diversidad.	Planta que cuando requiere de guías para sostenerse, comparte sosten con las ropas de la casa que se secan al sol.

Familia	Especie		Aporte básico nutricional	Objetivo			
	Nombre común	Nombre científico		Alimentación	Semilla	Ornamental	Aporte en el cultivo
ROSACEAE	durazno	Prunus persica	vitamina A?	frutos frescos	Fuente: intercambio de semillas del fruto y colinos	Fruto muy conocido en la zona templada	"Ahora solamente está creciendo"
LEGUMINOSEAE	arveja	Poa sativa	proteína	Granos cocidos, preparados con papa y arroz blanco. En sopas con carne, papa, zanahoria, condimentadas con cilantro	Fuente: intercambio con otros cultivadores, comercial. Usos: consumo, semillero en bolsa plástica o siembra directa		Las guías del cultivo permiten colgar la ropa húmeda
RUTACEAE	ruda	Ruta graveolans	vitamina C?	infusión	Fuente: Regeneración natural: intercambio de esquejes y "piecitos".		Empleada en el control de enfermedades como la gota de la papa. Repelente de insectos.
LABIADAE	toronjil	Melissa officinalis	Medicinal. Calmante.	infusión	Fuente: intercambio y por regeneración natural	Planta aromática	utilizada como tranquilizante y dolores de cabeza.
PIPERACEAE	anis	Pimpinella anisum	Aromática	infusión y aderezo de postres	Fuente: intercambios	Olor agradable y característico	Por su olor penetrante es repelente de insectos.
	canelón	Cinnamomum sp.	Vitamina C	condimento de comidas. Alta demanda	Fuente: intercambio y recolección en huertos vecinos	Olor aromático	No falta en las huertas porque con unas pocas hojas son suficientes en la preparación de las comidas.
SOLANACEAE	uchuwa	Physalis peruviana	vitamina A - C	frutos frescos	Fuente: intercambios y recolección en salidas por el campo. Planta silvestre		Se convierte en un regalo para el que cuida la huerta encontrarse los frutos de uchuwa mientras inspecciona. Empleada para la curación de terigios en los ojos.
PASSIFLORACEAE	granadilla	Passiflora	Vitamina C	frutos frescos	Fuente: frutos consumidos	flores de olor agradable y colores muy vivos	Fruto de sabor exquisito, empleada para la buena digestión. Se enreda de los árboles de sombra sobre los huertos.
COMPOSITAE	altamisa	Ambrosia artemisiifolia	Medicinal.		Fuente: Regeneración natural. Planta silvestre		Empleada para el control de pulgas en las casas, repelente de insectos en la huerta.
POLYGONACEAE	ruibarbo	Rheum officinale	Vitamina C	Tallos en ensaladas y mermeladas	Fuente: intercambio de tallos y recolección en viveros	Planta frondosa de flores blancas y vistosas	Planta de gran tamaño que debe ser ubicada en los extremos de las eras para evitar que ocupe demasiado espacio.
LILIACEAE	cebolla	Allium cepa L.	Vitamina A	Consumo fresco y en cocidos. Alta demanda	Fuente: intercambios		Susceptible al ataque de moscas y babosas. No ubicar en espacios susceptibles de inundación

Familia	Especie		Aporte básico nutricional	Objetivo			
	Nombre común	Nombre científico		Alimentación	Semilla	Ornamental	Aporte en el cultivo
LABIADAEA	tomillo	Thymus vulgaris	Aromática	condimento de comidas. Alta demanda	Fuente: semilla comercial	Planta aromática	Es posible retirar constantemente sus hojas para la preparación de las comidas sin afectar el desarrollo de la planta
TROPEOLACEAE	cubios	Tropaeolum tuberosum	proteína	Tubérculos cocidos. Alta demanda	Fuente: intercambios en redes de semillas		Enredadera que no requiere mucho espacio para su desarrollo
COMPOSITAE	manzanilla	Matricaria chamomilla	Vitamina A	infusión de flores y tallos	Fuente: intercambio y semilla comercial	Planta aromática	Repelente de insectos. Buena asociación con hortalizas de hoja.
LEGUMINOSEAE	haba	Vicia faba	proteína	Granos cocidos en sopas. Semillas asadas. Alta demanda	Fuente: intercambios en redes de semillas		Requiere guías para su establecimiento. Buena asociación con plantas de maíz.
BRASSICACEAE	brócoli	Brassica oleracea var. Italica	Vitamina A - C - E. Hierro	Consumo fresco, cocida o sopas	Fuente: semilla comercial y orgánica		Hortaliza susceptible al ataque de gusanos y comedores de hoja
CHENOPODIACEAE	quinua	Cenopodium quinoa	proteína	Granos cocidos y molinos	Fuente: intercambio en redes de semilla y viveros vecinos		Tubérculo andino, ejemplo de conservación y recuperación de alimentos tradicionales
SOLANACEAE	lulo	Solanum quitoense	Vitamina C	frutos frescos, jugos y dulces caseros	Fuente: frutos consumidos		Planta de sombrío y cosecha continua
SOLANACEAE	papa	Solanum tuberosum	carbohidrato	Tubérculos cocidos. Alta demanda	Fuente: excedentes de mercado.		Tubérculo indispensable e infaltable en todas las huertas. Alta susceptibilidad a enfermedades y plagas
URTICACEAE	ortiga	Urtica urens	medicinal	infusión	Fuente: plantas silvestres	Planta urticante	Repelente de insectos. Empleada en la preparación de abonos verdes
PASSIFLORACEAE	curuba	Passiflora	vitamina A - C	frutos frescos, jugos y dulces caseros	Fuente: frutos consumidos	Flores de color vistoso y olor agradable	Se enreda de los árboles de sombrío
SAXIFRAGACEAE	hortensia	Hydrangea sp.			Fuente: intercambios y de huertos vecinos	Flores en ramillete de colores fuertes	Las flores no pueden faltas en las huertas

Familia	Especie		Aporte básico nutricional	Objetivo		
	Nombre común	Nombre científico		Alimentación	Semilla	Ornamental
ONAGRACEAE	fucsia	Fuchsia			Flores en forma de campana de color fuerte y olor agradable	Ubicadas generalmente en las paredes de las huertas
ROSACEAE	cereza	Prunus avium	Vitamina A - C	Frutos frescos	Fuente: intercambios en redes de semillas	Planta foránea, susceptible al ataque de chupadores
MORACEAE	brevo	Ficus carota	Vitamina D	Frutos frescos y en dulces caseros	Fuente: intercambio de semilla comercial	Empleado como sombrero en los huertos
LABIATAE	menta	Mentha piperita	Vitamina C	Infusión. Hojas frescas	Fuente: semilla comercial e intercambio	Repelente de insectos. Buena asociación con hortizas de hoja
SOLANACEAE	pimentón	Solanum	Vitamina C	Frutos frescos en ensaladas y como condimento	Fuente: semilla comercial	Susceptible al ataque de enfermedades y plagas
IRIDACEAE	gladiolos	Gladiolus sp.			Fuente: semilla comercial e intercambio en huertos vecinos	Atrae polinizadores por su buen olor y color
COMPOSITAE	lechuga	Lactuca sativa	Vitamina A - C - D	Hojas frescas en ensaladas	Fuente: semilla comercial y orgánica	Susceptible al ataque de comedores de hoja, pulgones y bacterias.
BARASSICACEAE	repollo	Brassica oleracea var. Capitata	Vitamina A - C. Hierro	Flor cocinada o fresca	Fuente: semilla comercial	Susceptible al ataque de gusanos comedores de hoja. Requiere constante monitoreo
SOLANACEAE	tomate de árbol	Ciphomandra solanacearum	Vitamina C	Frutos frescos, jugos y dulces caseros	Fuente: frutos consumidos	Empleado en el sombrero de las huertas de rápido crecimiento
CUCURBITACEAE	calabazo	Cucurbita pepo	Vitamina C. Carbohidrato	Frutos cocidos. Semillas asadas.	Fuente: frutos consumidos	Pinta posible de ubicar en las paredes de las casas.

## REFERENCIAS

- Secretaría de Agricultura. “Censo Hortícola 1998”. Provincia de Buenos Aires, Argentina.
- CRAIG E., Falco, L y Sabatte, L.. “Estrategias municipales para el sector primario del Distrito de Moreno, Buenos Aires”. En Revista AU, Red Latinoamericana de Agricultura Urbana, Aguila, Buenos Aires, agosto, 2002.
- CRUZ, M. C. “Agricultura Urbana en Cuba y Desarrollo Sostenible”. En “Memorias. Seminario Taller Agricultura Urbana y Permacultura”. Jardín Botánico José Celestino Mutis, Corporación Ecofondo, DAMA, Bogotá, 2004.
- DIALLO, S. “Urban agriculture research in West Africa: record, capacities and opportunities”. En “Cities Feeding People”, CFP Report No 5, International Development Research Center, Canadá, 1993.
- Dirección Metropolitana de Desarrollo Humano Sustentable, Agrupar. “Agricultura Urbana Participativa”. Distrito Metropolitano, Quito, Ecuador. Cuaderno 1, 2002.
- FAO. “Estrategias e instrumentos para mejorar la seguridad alimentaria en los países de la Comunidad Andina”. Bogotá, 2003.
- FASSBENDER. “Física de suelos”, 2002.
- Jardín Botánico José Celestino Mutis. “Red de Agricultura Urbana en Bogotá”. En “Memorias. Seminario Taller Agricultura Urbana y Permacultura”. Jardín Botánico José Celestino Mutis, Corporación Ecofondo, DAMA. Bogotá, Colombia, 2004.
- NETO, J.J. “Projeto de Agricultura Urbana na favela do conjunto Palmeira em Fortaleza, Ceará, Brasil”. En Revista de AU, Red Latinoamericana de Agricultura Urbana, Aguila, Agosto, 2002.
- NIÑO, Carlos, Chaparro, Carlos. “Usos Costumbres e imaginarios en el espacio público: el sector Jerusalén.” TM editores, Observatorio de Cultura Urbana. Bogotá, 1998.
- Proyecto SICA, Banco Mundial. “Producción orgánica de Quinoa”. En Revista Cultivos Controlados, Servicio de Información de Información Agropecuaria del Ministerio de Agricultura y Ganadería del Ecuador, Quito, agosto de 2001.
- Proyecto Escuela Comunidad. “Potosí: Historia de una lucha”. Ediciones Desde Abajo. Bogotá, 1998.
- Proyecto Escuela Comunidad. “Encuentro de regiones”. Ediciones Desde Abajo, Presidencia de la República, Bogotá, 1996.

Red de Desarrollo Sostenible de Colombia, RDS“. Gestión Ambiental. <http://www.rds.org.co>

SIPSA. “Reporte de precios”. Semana 4 - 11 de 2005.

SCHOEFIELD, P. “Evaluation Report: Unicef Pacific Island Family Food Production and Nutrition Project”. New Zealand Department of Scientific and Industrial Organization, 1991.

SOMMERS, P. “Household Food Security in the South Pacific”. South Pacific Commission Head Of Agriculture Conference, Tahiti, 1991.

VÁSQUEZ, A. “Agricultura en la Ciudad Versus Agricultura Urbana: enfoques aplicados”. En “Conferencia electrónica sobre métodos adecuados para la agricultura urbana”. Tópico 1. Análisis situacional, 2000.









# 5

## La tierra y el trabajo de los campesinos mitigando el hambre de los bogotanos<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Este artículo expone algunos de los resultados del trabajo de grado titulado De La huella Ecológica al Control Territorial Mediado por el Abasto de Alimentos de Bogota (1970-2002), presentado en el Departamento de Geografía de la Universidad Nacional de Colombia, en octubre de 2004. También se incluyen avances de investigación que el autor viene desarrollando, temas e interrogantes que surgieron en el proceso de investigación y que no fueron incorporados en dicho trabajo. Agradezco a los integrantes de Taller Interdisciplinario de Formación en Investigación Social TIFIS tanto por la lectura de la tesis, como de este y otros artículos sobre el tema.

**Flavio Bladimir Rodríguez M.**  
Geógrafo, Universidad Nacional de Colombia,  
Topógrafo, Universidad Distrital  
Profesor de la Facultad de Medio Ambiente  
y Recursos Naturales  
de la Universidad Distrital



## INTRODUCCIÓN

*La hambruna es algo que se vuelve noticia,  
en cambio, el hambre, la falta de seguridad alimentaria  
es algo crónico silencioso continuo y cotidiano en millones  
de personas y raras veces es noticias porque no es algo nuevo,*  
Madeley John

El problema alimentario no es un tema novedoso con relación a la geografía. Ya un médico y sociólogo brasileño Josué de Castro a mediados del siglo XX afrontó el tema del hambre, argumentando que para ese tiempo “los geógrafos habían estudiado las riquezas y las victorias del hombre más que sus privaciones”. La geografía humana, señaló Castro, se propuso escribir la épica del esfuerzo humano, recogiendo y registrando todo lo que el hombre como factor geográfico había hecho para alterar su medio natural. También mencionaba que *La geografía del hambre* comprendía un aspecto diferente de las relaciones entre hombre y naturaleza, pues aborda precisamente las cosas que el hombre y la sociedad no han logrado, por que les ha faltado conocimiento y voluntad [Castro, 1961: 15].

*La geopolítica del hambre*, del mismo autor, concluía que el hambre colectiva es un fenómeno del orden social, provocado generalmente por un aprovechamiento no óptimo de las posibilidades y recursos naturales, junto a una desigual distribución de los bienes de consumo, configurada por un orden social mucho más condicionado por factores económicos que geográficos. Este autor precisó, que resultaba muy difícil ocultar que el mundo dispone de recursos suficientes para que toda su población se alimente; si algunos no participan en el banquete es porque nuestras sociedades se han edificado, mantenido o “sostenido” sobre una extrema desigualdad económica [Castro, 1972: 268].

Las conclusiones y abordajes de Josué de Castro realizados en las décadas del sesenta y setenta del Siglo XX, son vigentes pues evidencian cómo el problema del hambre se viene configurando desde un conjunto de inequidades en la distribución de los factores de producción: tierra, recursos naturales, trabajo (mano de obra o trabajo vivo) y capital. En las ciudades las inequidades de ingesta de alimentos se configuran a través de la posibilidad que cada familia tiene para comprar alimentos, posibilidad a la que se accede a través del salario recibido por el empleo o explotación de la mano de obra de cada uno de sus miembros, configurando una capacidad de gasto familiar medio fundamental para acceder al consumo de alimentos. Sin embargo, la capacidad de gasto no es suficiente para que se de el consumo en las ciudades; es necesario el desarrollo de procesos que articulan otros territorios, recursos y trabajadores, lo que evidencia la marcada interdependencia de las ciudades y los espacios rurales en la cuestión alimentaria, aspecto que le imprime a esta problemática urbana ámbitos regionales y nacionales.

Abordar el problema alimentario de una ciudad junto a su región asociada, implica reconocer la producción, distribución y consumo alimentario que las urbes articulan. Estas tres dimensiones están estrechamente relacionadas en un proceso que constituye el sostenimiento alimentario eficiente o deficiente de cada uno de sus habitantes. El conocimiento de estas dimensiones, sus relaciones y su posible planeación, son herramientas fundamentales para calmar el hambre de las poblaciones vulnerables. Caminando en esta dirección, este artículo tiene el objetivo de manifestar el importante papel del campesinado colombiano en el abastecimiento de Bogotá y, al mismo tiempo, mostrar algunos intereses económicos que obstaculizan el cumplimiento de esta tarea fundamental para la vida de los bogotanos y las bogotanas.

Se propone evidenciar entonces dos aspectos. El primero, la capacidad que históricamente ha demostrado la producción campesina para abastecer buena parte de los alimentos consumidos en Bogotá, capacidad que no ha asido aprovechada en su totalidad y que tiene la oportunidad de abastecer con criterios de cantidad, variedad y calidad los alimentos requeridos en Bogotá, cumpliendo los requerimientos nutricionales de los habitantes de la ciudad y las áreas abastecedoras. El segundo aspecto, manifiesta cómo la potencialidad del campesinado genera diferentes intereses económicos y políticos por el control de su producción, debido a la cantidad de dinero que se moviliza por la comercialización de sus productos dentro del mercado alimentario de la ciudad.

Para cumplir este objetivo, se abordan dos de las dimensiones del problema alimentario como son la producción nacional para el mercado de la ciudad y el gasto que los bogotanos efectúan para acceder a los alimentos. Estas dos dimensiones, producción y gasto, están directamente relacionadas con el precio de los alimentos, que se conforma en varios eventos a partir del desplazamiento de los alimentos desde

las áreas productoras hasta centros de consumo; otro factor es la intermediación. Precios que serán pagados por los consumidores de la ciudad, constituyendo el gasto alimentario de los bogotanos, que para junio del 2003 fue cercano a \$730.000 millones de pesos [Yépez, 2005; 2]. Teniendo en cuenta este proceso de producción, distribución y consumo, en este artículo se analiza la producción nacional que articula la ciudad y el gasto que la población bogotana realiza en alimentos, observando la producción campesina como sector económico estratégico para solucionar los problemas alimentarios en la ciudad y en el campo.

Para este fin, este artículo, se divide en tres partes. La primera, ubica el problema alimentario urbano dentro del contexto regional y nacional, expone y analiza los principales elementos, planteamientos y críticas al diagnóstico y propósitos del *Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos para el Distrito Capital y la Región Definida PMMAB*<sup>2</sup>, teniendo como referentes el gasto en alimentos de los bogotanos, la producción predominantemente campesina y el ingreso de productos a la central mayorista de la ciudad. Luego, se exponen algunas cifras que muestran el papel residual que se le ha asignado a la producción campesina y, por último, se presentan las características y posibilidades que brinda una canasta básica compuesta principalmente por la producción campesina que llega y es consumida en Bogotá.

La segunda parte, presenta los resultados de la estimación del área que ocupa la producción campesina que ingresó a la ciudad en el 2002. Para este fin se explican y definen los indicadores y el procedimiento para la estimación de la superficie de producción campesina articulada al ingreso de alimentos al mercado mayorista de la ciudad. Posteriormente, se analizan y comparan las superficies departamentales de tierra requerida para la producción de los alimentos que entran al mercado mayorista, con el área que cada departamento posee en economía campesina. La tercera parte, analiza el problema alimentario de la ciudad con algunos elementos conceptuales utilizados por el Estado, las organizaciones no gubernamentales, campesinas y comunales. Finalmente, se presentan unas conclusiones generales derivadas de la información y argumentos expuestos.

<sup>2</sup> Este documento, con el que se viene abordando el problema alimentario de Bogotá desde hace dos años, plantea algunos cambios en el funcionamiento del abastecimiento de la ciudad y es base de las aproximaciones que formulan los proyectos de asistencia alimentaria planteados por el programa "Bogotá sin Hambre", uno de los programas del Plan de Desarrollo del Distrito Capital para el periodo 2004-2008, con el objetivo de disminuir "la vulnerabilidad alimentaria de la población de Bogotá, especialmente de los más pobres" (Documento de Trabajo "Bogotá sin Hambre", 2004, 1)

## EL HAMBRE DE LAS CIUDADES COLOMBIANAS UN PROBLEMA REGIONAL Y NACIONAL

Una ciudad sin hambre implica por lo menos que cada uno de sus habitantes sin diferencias de edad, estrato socioeconómico, género y etnia logre acceder a un mínimo de nutrientes requeridos por su organismo. Garantizar el alimento para todos requiere el enlace coordinado de la producción, distribución y consumo alimentario, factores que constituyen el abastecimiento alimenticio de una ciudad. Sin embargo,

este proceso de abasto de la ciudad se configura dentro de las políticas económicas que van limitando o potenciando el acceso a los alimentos de toda la población urbana [Rodríguez, 2004: 92].

Los elementos que limitan la existencia de una ciudad colombiana sin hambre, se expresan en el sector urbano y en el rural. Algunos de estos elementos en lo rural son: la existencia de un énfasis de la producción nacional en el cultivo de materias primas para el mercado externo; la falta de subsidios y créditos en el sector agropecuario para pequeños productores; dificultades de gran parte de la población rural para mantener el acceso o acceder a la tierra, ya sea como propiedad o tenencia; abandono de los territorios por falta de oportunidades y por agresión o amenaza de los grupos armados. En la ciudad, se expresan con la llegada de un gran número de personas a quienes la urbe no puede brindarles oportunidades de vivienda y empleo, lo que configura una poca o nula capacidad de gasto, traducida en la ausencia de acceso a los alimentos configurando el hambre colectiva. No sólo los nuevos bogotanos “desplazados” son vulnerables, también los bogotanos que cuentan con un trabajo informal que no les garantiza un ingreso para cubrir sus necesidades alimenticias y demás bienes de consumo prioritario.

Los anteriores elementos urbanos y rurales evidencian que abordar el problema alimentario de una ciudad colombiana, está estrechamente relacionado con los conflictos sociales, políticos y armados de orden nacional. Lo que confirma que Colombia no utilizó la oportunidad histórica de transformar por medios pacíficos su estructura agraria cuando era un país predominante rural, como lo fue en la década de los cincuenta [Machado, 1998: 45]. Esta falta de visión política de los dirigentes del país ha desembocado en la crisis social y política que incluye el hambre de millones de colombianos.

Dentro de este contexto, el hecho de que una administración bogotana sitúe en su agenda el problema del hambre de la población, ya es un hecho político que debe resaltarse y que confronta al país con los resultados de las decisiones tomadas por las élites en la historia colombiana.

### **Bogotá sin Hambre**

La actual administración de Bogotá tiene el interés de reconocer y gestionar proyectos para solucionar los problemas alimentarios de la ciudad, una tarea titánica en la que un intento como el de *Bogotá sin hambre*, después del relegado papel de lo alimentario en la ciudad, es oportuno y digno de aplausos. Más aún, cuando abordar el problema del abasto y consumo alimenticio bogotano significa indagar las relaciones urbano-rurales que se han configurado históricamente en el país. En este aspecto, la geografía puede aportar elementos metodológicos y conceptuales como el análisis

regional y territorial de un problema pertinente para la ciudad y el país, configurado por la seguridad y soberanía alimentaria de las urbes y sus áreas abastecedoras.

*Bogotá sin hambre* es el nombre que recibió uno de los programas sociales prioritarios del plan de desarrollo de la capital del país 2004-2008, que tiene como objetivos la implementación y fortalecimiento de la red distrital de comedores infantiles y comunitarios en las localidades con mayor población en condiciones de pobreza, junto a la promoción de una red de bancos de alimentos para la ciudad [Plan de Desarrollo, 2004: 75]. Este programa, al abordar el problema alimentario, se articula directamente a uno de los programas del eje urbano regional denominado “Región integrada para el desarrollo”, el cual integra el tema de la seguridad alimentaria junto a la consolidación de la institucionalidad regional [Plan de Desarrollo, 2004: 76]. Estos programas surgen del interés que tiene la actual alcaldía por reconocer la “relevancia del ámbito rural desarrollando su complementariedad con el urbano en términos de sostenibilidad ambiental, social y productiva”, fortaleciendo inicialmente las relaciones con Cundinamarca en temas como seguridad alimentaria y recursos hídricos [Plan de Desarrollo, 2004: 50].

Dentro de este contexto, se define al programa “Bogotá sin Hambre” como el conjunto de políticas y acciones orientadas al diseño e implementación de una política de seguridad alimentaria y nutricional en el marco de la ciudad región. Este programa tiene tres líneas de acción.

La primera, dedicada a la asistencia o apoyo alimentario con énfasis en poblaciones de preescolares, adultos mayores, familias lactantes y gestante y habitantes de las calles [Bogotá sin Hambre, 2004: 3].

La segunda, se concentra en gestionar un reordenamiento del sistema de abasto de alimentos desde las zonas de producción hasta las ventas detallistas en la ciudad, nuevo orden para el que se propone la creación de tres componentes: una Agro-red, cuyo objetivo es el acopio de la producción rural de manera subregional en 23 zonas productoras; una Nutri-red, es decir, un conjunto de mercados que distribuyan al interior de la ciudad los alimentos con la pretensión de disminuir costos, a partir de la construcción de nuevas plazas e integración de una red de tiendas con características de comercialización moderna, y la conformación de nodos logísticos encargados de acopiar ordenar y controlar el flujo del ingreso y salida de alimentos generando valor agregado [“Documento de Trabajo” Bogotá sin Hambre, 2004: 6]<sup>3</sup>. En esta segunda línea de acción el programa “Bogotá sin hambre” se cruza y entreteje con el Plan Maestro de Abastecimiento.

La tercera línea de acción fue denominada de “responsabilidad social” y tiene el objetivo de promover la participación activa y solidaria dentro del programa de los empresarios, la academia y en general la sociedad civil [Bogotá sin Hambre, 2004: 13].

<sup>3</sup> Para ampliar el contenido de las propuestas ver (PMAAB, 2003 Cap 7 121 a 145).

La base y diagnóstico para la planeación de las acciones del programa *Bogotá sin Hambre*, se titula “*Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos para el Distrito Capital y la Región Definida PMAAB*”, documento que plantea el objetivo de modernizar y hacer más eficiente el abastecimiento bogotano, plan propuesto partiendo del prejuicio que todo lo informal es ineficiente (Forero, 2005; 45). Desde esta perspectiva, el plan brinda la información para reconocer los problemas de seguridad alimentaria de la población bogotana<sup>4</sup>, haciendo énfasis en los sectores que padecen situaciones de desnutrición. Además, el plan es un instrumento de trabajo para el *Plan de Ordenamiento Territorial – POT-* del Distrito Capital, herramienta para ordenar y controlar el tipo de alimentos que consumirán los bogotanos y los espacios por donde circularán y serán comercializados los alimentos que ingresen desde diferentes municipios de nuestro país y otros países. En este panorama, el Plan puede verse como un proyecto de reordenamiento espacial derivado de nuevas estrategias de acumulación de la globalización o de búsqueda de una salida espacio - temporal a las crisis de acumulación generando un nuevo ambiente institucional garantizado por el Estado, para profundizar el monopolio del mercado alimentario [Harvey, 2003; 81].

En el PMAAB se definen cinco variables que reúnen la salud, el suministro de alimentos, la cultura, la comunicación y los costos de la comida, factores que según el Plan permiten analizar las siguientes tres dimensiones. La dimensión **humana**, compuesta por la salud, los hábitos de consumo, el trabajo asociativo y la capacidad de compra. La segunda, es la **operacional**, que agrupa el abastecimiento alimentario y la productividad y, por último, se tiene la dimensión **territorial**, integrada por la funcionalidad, los impactos del abastecimiento en la salud, el cumplimiento de estándares o normas de comercialización de alimentos, junto a las vías y equipamiento que permiten la distribución [PMAAB, 2004:8]. Esta última dimensión no especifica una noción clara de lo entendido en los programas de la alcaldía como territorio y es necesario inferir su contenido observando lo funcional como elemento central. De esta manera, lo que se entiende como “territorialidad” es una metáfora que no tiene en cuenta la tierra y las personas que la trabajan, para proveer de alimentos a los hogares de los bogotanos.

Otro nivel de análisis y de gestión del programa *Bogotá sin hambre*, es la **región**, definida por el abastecimiento alimentario en la que se identifican tres anillos. El primero, integrado por los 19 municipios aledaños que suministran el 33% del abasto de Bogotá, siendo importante en productos como leche, hortalizas, frutas y papa. El segundo anillo reúne el resto de los municipios de Cundinamarca, junto a Meta, Boyacá y Tolima, responsable de otro 44% del abasto alimenticio, sobresaliendo en papa, arroz, papaya, algunas hortalizas, panela, yuca, cítricos, carne de pollo y res. El restante 23% proviene de los demás departamentos del país, que conforman el tercer anillo junto con la importación de alimentos [PMAAB, 2004:9-10].

<sup>4</sup> El concepto de seguridad alimentaria hace referencia a la posibilidad de acceso de una población a los alimentos teniendo en cuenta criterios de cantidad, calidad, requerimientos nutricionales y permanencia de este acceso. En la tercera parte de este artículo se amplía su definición.

Estas estimaciones se realizaron para el año 2002, en el que ingresaron a la ciudad 2.800.677 toneladas y en el que fue redespachada una parte de esta cuantía a otras regiones, quedando un disponible neto de 2.189.302 toneladas [PMAAB, 2004:8]. De estos 2.8 millones, 1.5 millones de toneladas ingresaron por la central Mayorista de Bogotá [Rodríguez, 2004:163], es decir, que Corabastos manejó el 55% de los productos ingresados a la ciudad, conservando durante las últimas tres décadas una participación en el manejo de los alimentos que ingresan a la ciudad superior al 50% [Forero, 1991:11]. Lo anterior permite asumir que el registro de los ingresos a Corabastos durante el 2001 y 2002 es una información representativa para rastrear tanto la región de abastecimiento, como el control que la ciudad ejerce sobre la producción alimentaria de los municipios vecinos, tema que se aborda en la siguiente parte de este texto.

Según el PMAAB, de 2,8 millones de toneladas de alimentos que entraron en el 2002 a Bogotá, cerca de tres cuartas partes son producidos por sectores tradicionales (que conforman economías campesinas, descritas más adelante), y el restante 25% por productores tecnificados y empresariales, reconocidos como el sector de la agricultura capitalista. También se estimó que cerca de 2 millones de productores rurales están involucrados anualmente en el abastecimiento de Bogotá. Esta producción llega a la capital desde diferentes territorios campesinos que abastecen la ciudad y que conforman la región de abastecimiento [PMAAB, 2004:11].

En términos generales, la actividad agropecuaria del país logra producir la cantidad de alimentos necesarios para alimentar a cada uno de los habitantes de la ciudad capital, con excedentes que posibilitan la distribución desde el mercado mayorista a otras zonas del país. Otra cosa diferente es que todos los habitantes accedan al consumo. El acceso general al consumo se cumpliría, en el contexto político y económico actual de nuestro país, si por lo menos todas las personas económicamente activas pudieran incorporarse a un empleo que las dotara de la capacidad de gasto, para brindarles alimentación a sus familias. Desde el punto de vista socio económico, esto no se presenta, pues el 49,6% de la población está por debajo de la línea de pobreza y, de ésta población, el 61,4% está en situación de pobreza absoluta [Bogota Sin Indiferencia, 2003].

Esta problemática fue abordada por el PMAAB utilizando los resultados a partir las encuestas de hogares del DANE de los años 1994-1995, que encontró que el 25% del ingreso promedio de los habitantes de Bogotá se dedicó al consumo de alimentos y el 6.34% al consumo de alimentos por fuera del hogar. También concluyó que las familias más pobres destinaron el 40% o más de sus ingresos para alimentarse y las más ricas sólo el 10% para el mismo fin. Sin embargo, se debe tener en cuenta que estos son dos niveles de ingreso muy distintos, ya que la población mas pobre de nuestra ciudad recibe un ingreso de un salario mínimo o menos, lo cual es una

evidencia de la fragilidad permanente de los consumidores pobres y de la agudización del problema cuando los alimentos suben de precio o escasean [PMAAB, 2004: 5].

Sobre este tema el Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativas, ILSA, realizó un estudio con la última encuesta de hogares elaborada por el DANE en junio del 2003, en el que se concluyó que una familia de estrato seis gasta tres veces más que una familia de estrato dos en sus alimentos. Mientras una familia de estrato dos invierte 291 mil pesos, es decir, el 31% de su capacidad de gastos mensuales en comida, la familia de estrato seis invierte 846 mil pesos, que representan sólo el 7.2% de su capacidad de gasto mensual [*El Tiempo*, 13 de marzo 2005. 1-6].

Tabla 1

Gasto mensual en alimentos y su distribución porcentual según estratos. Bogotá, 2003

Estrato	Población %	Gasto total	%
1	7.0%	33.741.620.951	4,62
2	35.8%	203.467.026.091	27,86
3	42.6%	314.692.522.896	43,09
4	8.6%	87.793.437.213	12,02
5	3.4%	49.704.127.257	6,81
6	2.4%	40.411.443.107	5,53
Indigencia	0.2%	521.436.675	0,07
Total Bogotá	100%	730.331.614.190	100,00

Fuente: Tomado de Proyecto política pública de seguridad alimentaria el cual toma la información de la Encuesta de Calidad de Vida DANE 2003. Diego Yepes y otros "El consumo de Alimentos en la Ciudad de Bogotá – Déficit y Canasta Básica Recomendada". ILSA manuscrito Bogota marzo del 2005 P.9. DANE.

El estudio de ILSA concluyó que la población bogotana, cercana a los 7 millones de habitantes, gastó mensualmente en comida \$730.000 millones, cifra que no incluye los consumos de hospitales o escuelas (Ver Tabla 1). El grueso de este gasto se concentró en los estratos 2 y 3, pues juntos representaron mensualmente el 70% del total del gasto alimentario de la ciudad. Es decir, que estos estratos invirtieron en su alimentación \$500.000 millones, lo que significa que el consumo del 75% de la población compuesta por los estratos 2 y 3, efectuó un gasto mensual igual al que toda población de la ciudad paga en un año por el impuesto predial [*El Tiempo* 13 marzo, 2005; 1-6].

Por otra parte, si comparamos el porcentaje de población de cada estrato con el porcentaje del gasto que cada estrato realiza, expuestos en la Tabla 1, se observan grandes inequidades. Por ejemplo, mientras que el estrato uno representa el 7% de la población y el estrato seis el 2,4%, el estrato uno gasta en sus alimentos el 4,6% del

gasto en alimentos de la ciudad y el estrato seis gasta el 5.5%. Es decir, que casi existen 3 personas de estrato uno por cada una de estrato seis y que cada una de las personas de estrato seis gastaron para su alimentación un monto en pesos con el que actualmente comen 3 personas con los mas bajos ingresos de la ciudad (Ver Tabla 1).

Continuando con el análisis de la Tabla 1, ésta permite exponer cómo por cada persona del estrato seis existen 17 del estrato tres y 14 de estrato dos. Al observar esta misma comparación en términos del gasto, resulta que en promedio cada persona del estrato seis gastó mensualmente en alimentos en el año 2003 cerca de \$241.000, mientras que una persona de estrato tres gastó \$107.000 y una de estrato dos \$82.000. Estos datos evidencian las marcadas diferencias en la capacidad de acceso a los alimentos de gran parte de la población bogotana y permiten plantear que las personas con mayores ingresos acceden a más productos de mayor costo, lo que expresa la gran brecha económica y social que existe en la ciudad afectando directamente a más de 80% de la población bogotana de estratos 1,2 y 3 (Ver Tabla 1).

La Tabla 2 expone el valor del consumo de alimentos por estrato. En la primera y segunda columna se presenta la población bogotana por estrato y en la quinta y sexta el valor del gasto en alimentos, también por estrato. Estos datos muestran cómo en los estratos 1, 2 y 3 se concentra el 78% de los habitantes y cómo la población de estos tres estratos, representó el 75% del gasto de la ciudad en alimentos. Tal gasto alcanzó \$550.000 millones. Estas cifras ayudan a aclarar y explicar la dimensión de los intereses económicos que se están jugando en el Plan Maestro de Abastecimiento de Bogotá.

Tabla 2

Valor del consumo total y valor del consumo en alimentos según estratos en bogotá 200

Población	%	Estrato	Valor consumo total	Valor consumo en alimentos	% de valor en consumo de alimentos por estrato	Acumulado estrato
478,821	7.0%	1	145,641,237,719	33,741,620,951	4.62%	
2,456,923	35.8%	2	632,816,078,038	203,467,026,091	27.86%	32.48%
2,920,326	42.6%	3	1,641,362,304,461	314,692,522,896	43.09%	75.57%
591,601	8.6%	4	1,047,273,487,359	87,793,537,213	12.02%	87.59%
231,205	3.4%	5	708,316,854,552	49,704,127,257	6.81%	94.40%
167,170	2.4%	6	743,236,605,375	40,411,443,107	5.53%	99.93%
14,955	0.2%		1,021,839,393	521,436,675	0.07%	100.00%
6,861,501	100.0%	Total Bogota	4,919,668,406,896	730,331,614,190	100.00%	6,861,501

Fuente: Tomado de Proyecto política pública de seguridad alimentaria información resultados a partir de la Encuesta de Calidad de Vida DANE 2003. Diego Yepes y otros "El consumo de Alimentos en la Ciudad de Bogotá – Déficit y Canasta Básica Recomendada". ILSA. Manuscrito. Bogotá, marzo del 2005. p.11.

Intereses que se hacen más visibles cuando se conoce que la producción campesina abastece cerca del 70% de los alimentos consumidos en la ciudad y que más del 50% de la comida que consumen los bogotanos pasa por la central mayorista de Corabastos. Estos intereses son más evidentes si a estas cifras agregamos que los estratos 1, 2 y 3 de la capital concentran el 75% del gasto en alimentos, concentración que se da en un sector de la población con preferencias culturales y limitaciones económicas que los llevan a comprar sus alimentos en las plazas tradicionales y tiendas de barrio, dejando a un lado a los grandes almacenes o cadenas modernas de distribución.

Mientras los supermercados han sufrido un estancamiento en los últimos años, el canal tradicional tiende a ganar participación, siendo las tiendas al parecer el principal sector en expansión. La tienda en general es reconocida por tener varias ventajas en la comercialización, por ubicación y cercanía con el consumidor, por ofrecer cantidades pequeñas pero suficientes para las cantidades que se requieren cotidianamente; pero las tiendas también están adecuadas según su localización en estratos bajos, medios y altos. En los estratos bajos, el tendero es un asesor de los consumidores, brindándoles una canasta básica económica pues éste lleva de la central mayorista a su local los alimentos de precios más bajos, dejando o comprando en pequeñas cantidades los de precios más altos [Forero, 2005; 29]. De esta manera, el tendero ofrece la canasta que más se adapta a los ingresos de cada consumidor, ofreciendo en algunas ocasiones créditos solidarios. Bajo esta dinámica y a través de los intermediarios y tenderos, se conectan los campesinos con los consumidores mediante la intermediación del mercado mayorista bogotano de Corabastos. Es así como el campesinado colombiano logra cumplir el objetivo de producir alimentos baratos para los habitantes de bajos ingresos de la ciudad, que hace unas generaciones también fueron campesinos, y que mantienen hoy algunos hábitos culturales de consumo que los llevan a comprar los alimentos producidos tradicionalmente por campesinos, como son las hortalizas, tubérculos, plátanos y frutas de cosecha, que son los más económicos y de mayor manejo por el mercado mayorista y los tenderos.

La poca compra que viene realizando la población de ingresos medios y bajos de la ciudad en los mercados modernos, ha hecho que el sector de comercialización moderna esté interesado en intervenir el mercado mayorista bogotano, pues este mercado es el abastecedor de las tiendas y en general del sector tradicional o informal de la comercialización alimentaria de la ciudad, y porque además este mercado mayorista recibe la producción campesina a costos cómodos, para luego comercializarla al 75% de los bogotanos, quienes conforman una capacidad de gasto en alimentos jugosa.

Este interés del sector moderno de la comercialización ha sido puesto sobre aviso por las organizaciones campesinas y algunos municipios de Cundinamarca,

quienes han mencionado que el fin último de los proyectos PMAAB es lograr una inversión pública cuantiosa en infraestructura y gestión, para que el capital privado, el de los monopolios de las empresas dedicadas a la comercialización de alimentos, obtenga el control exclusivo del suministro de alimentos en Bogotá, dejando por fuera a centenares de personas vinculadas laboralmente al funcionamiento actual del sistema alimentario. Las organizaciones campesinas y algunas alcaldías municipales señalan que este proyecto desconoce las ventajas económicas de la producción campesina y otras formas de economía familiar rural y urbana de la región y el país [Surco Agroalimentario, 2004: 2].

Pero no es sólo la posición de las organizaciones campesinas la que da avisos del interés de los mercados modernos por cubrir la población de medios y bajos ingresos. Son las mismas estrategias de estas empresas las que evidencian los intereses de estos almacenes. El 13 de octubre del 2004, Carulla Vivero, un almacén que en sus 100 años de historia se venía enfocando en los estratos altos de la población, decidió dar un giro al comprar Surtimax, una cadena de medianos almacenes que atendía a los estratos 2, 3 y 4 y que mostró durante el 2002 un impresionante crecimiento en ventas del 17%. Esta “cadena espera que el grueso del crecimiento para el resto de la década venga de las ventas en los segmentos de menores ingresos donde reside la fortaleza de Surtimax” [Samuel Azout, 2004:10]. La tensión entre las empresas capitalistas y los sectores populares e informales de la comercialización se puede abordar desde el planteamiento de una pregunta. ¿Qué es más eficiente, el canal de distribución de los supermercados modernos o el tradicional conformado por plazas menores, tiendas barriales y vendedores ambulantes?. Usualmente el Estado ha optado por darle la razón al canal moderno de comercialización. Jaime Forero Álvarez, al plantearse esta pregunta, menciona que es muy posible que para gran parte de los consumidores de ingresos altos y medios las ventajas que ofrecen los supermercados hace que éstos sean mas eficientes para ellos, pero para los sectores populares que corresponden a más de la mitad de los bogotanos, que están por debajo de la línea de pobreza, junto al sector no considerado pobre en las estadísticas pero que no logra comprar lo que quiere por las limitaciones de sus ingresos, para éstos, el sector más eficiente es el que vende a menor precio los alimentos [Forero, 2005: 29].

Dentro de las economías familiares urbanas que este plan desconoce, están las iniciativas de la agricultura urbana, definida como aquella producción agropecuaria que se realiza en la periferia inmediata de la ciudad. Producción agropecuaria que ha existido desde siempre en espacios urbanos y peri-urbanos, hoy promovida en múltiples ciudades del mundo [Cruz Maria, 2004: 8]. Esta propuesta ha encontrado espacio en la ciudad de Bogotá, donde adquiere unos matices particulares, pues la ciudad recibe una gran parte de las víctimas del desplazamiento forzado nacional. Por ejemplo, en el 2003 llegaron 15.000 familias, en total 56.000 personas, con vocación

agrícola, que se localizaron en su mayoría en las periferias de la ciudad [Alameda Raul, 2004: 20]. Estos nuevos bogotanos se caracterizan por no tener acceso al empleo, lo que los convierte en población vulnerable. La agricultura urbana se abre entonces como una posibilidad de brindar empleo a estas personas y generar una oferta de productos a menores precios debido a los mínimos costos en transporte y comercialización por su proximidad a los consumidores.

Raúl Alameda y Rafael Enciso, elaboraron unas recomendaciones para que el gobierno distrital estimule la agricultura urbana. Algunas de estas recomendaciones son la generación de una política que posibilite la utilización de tierras urbanas ociosas y que permita la organización de los desplazados en cooperativas de trabajo, creando tiendas comunitarias como espacios de mercado para estos productos. Este mercado se podría ampliar si las instituciones distritales, como hospitales y colegios, compraran los productos a estas cooperativas teniendo en cuenta no sólo la calidad y el precio, sino la mayor conveniencia social, como es “la generación de fuentes de trabajo e ingresos y la construcción de una democracia económica y social” [Alameda Raul, 2004: 21]. Esta es una iniciativa del sector informal y popular, que busca brindarle a todos los bogotanos el acceso al empleo y a la alimentación, colocándose en contra vía de los intereses que persiguen las empresas capitalistas.

Dentro de este panorama de cuestionamientos y propuestas, actualmente se desarrollan múltiples discusiones sobre la formas de solucionar el problema del hambre en Bogotá, teniendo en cuenta el mercado interno y la población campesina que tradicionalmente ha producido alimentos en sus tierras para abastecer el mercado alimentario bogotano. Hasta aquí se plantearon algunas de las tareas que se han emprendido para planificar la solución del problema alimentario de Bogotá, también las principales críticas al plan maestro de abastecimiento de la ciudad por parte de organizaciones y movimientos sociales, quienes asumen que, de llevarse a cabo este plan tal como está expuesto, se lastimaran los intereses de la población de medios y bajos ingresos en la ciudad y se debilitarán en el sector rural las actuales posibilidades que tienen los pequeños productores de acceder a un ingreso por la venta de sus productos en el mercado interno.

## La producción campesina que sostiene a Bogotá y en general a los centros urbanos del país.

*Semilla es poder:  
el de comer según nuestra cultura;  
el de escoger nuestro propio sistema de producción.*

Mario Mejía Gutiérrez Buga, Agosto 27 de 2004

La disminución en producción nacional de algunos alimentos en la última década, deriva en la reducción del uso del territorio nacional para el consumo propio y en el aumento de la importación de productos alimenticios. Las cifras del Ministerio de Agricultura argumentan claramente la anterior afirmación. En 1997 se sembraron 3.1 millones de hectáreas frente a los 3.8 millones de 1990 y los cultivos semestrales pasaron de 2.4 millones de hectáreas en 1990 a 1.6 millones en 1997 [Fajardo, 2002; 22]. A pesar de esto, la articulación de la ciudad de Bogotá a las áreas rurales del país sigue siendo fundamental para el abastecimiento y sostenimiento alimentario de algunas regiones [Rodríguez, 2004]. Bajo este panorama, a continuación se exponen algunas cifras que en las últimas décadas se han manejado para observar la incidencia de la economía campesina en el sector agroalimentario; luego se indaga qué productos hacen parte del mercado interno y, a la vez, provienen predominantemente de economías campesinas.

Uno de los problemas centrales para reconocer la participación de la economía campesina en la producción nacional y el consumo nacional general o por ciudades lo constituye la información, ya que no hay en Colombia estadísticas nacionales sobre la procedencia de la producción ya sea de agricultores capitalistas o de economías campesinas. Algunos datos muestran que para 1972 la agricultura campesina producía el 53% de los productos de consumo directos; una década después, en 1981, los productores campesinos contribuían con el 44% de la producción agrícola. Para 1986, se estimó que el aporte de la economía campesina se situaba entre el 27% y 43%, donde del total de bienes producidos por los campesinos, el 80% representó producción agrícola y el 19.8% actividades pecuarias [Machado, 1986; 79, 80].

Carlos Felipe Jaramillo, en su análisis de la crisis de la agricultura colombiana, hace referencia a los productos tradicionalmente asociados a la economía campesina y menciona que durante la década de los ochenta, productos como la papa, la yuca, las frutas, hortalizas junto a una variedad de caña de azúcar panelera, conformaban un grupo de productos de cultivos voluminosos y de poco valor, con propiedades perecederas que implican altos costos de transporte y limitan su participación en el comercio nacional, pero que para esta década representaban más de la mitad del valor de la producción doméstica [Jaramillo, 2002; 40]. Es frecuente encontrar en

la literatura sobre este tema, una participación asociada a los pequeños productores o economía campesina para el periodo 1970-1990 que gira alrededor del 40% y el 50% y que se articula a productos perecederos, pero las cifras son muy variables, lo que indica el papel periférico que ha jugado el pequeño productor dentro del sector agropecuario, papel que se ve claramente reflejado en las estadísticas, que dejan la posibilidad de estimar a la economía de los pequeños productores o economía campesina como residuo.

Esta aproximación a la participación de la economía campesina en la producción nacional y en el mercado interno alimentario es explicada durante los años noventa a través de la profundización de la crisis del sector agropecuario, la cual en ocasiones es achacada directamente al proceso de apertura y a la que deben sumarse factores como profundización del conflicto armado, desmantelamiento de entidades promotoras como la Caja Agraria y la dificultad que tuvieron algunos sectores para adaptarse a las nuevas políticas macroeconómicas, generadas por la liberación del comercio [Fajardo, 2002;32].

Ante este nuevo escenario, la economía capitalista fue más afectada que la campesina, con producción alimentaria predominantemente asociada al mercado interno. Esta estabilidad de la producción campesina se debió a la condición campesina del productor, relacionado con una comunidad rural y sus sistemas de producción que le dan ciertas ventajas a los campesinos. A pesar de esto, con la apertura fueron golpeados algunos productos tradicionales asociados a estas condiciones como el maíz tradicional y el fríjol [Forero, 2002; 22].

En el año 2004, Luis jorge Garay y Fernando Barberi vuelven a enfrentarse al problema de la información sobre la participación de los pequeños productores en la agricultura nacional para realizar su análisis sobre el sector agropecuario, afirmando que infortunadamente en Colombia no existen cifras ciertas sobre la participación de pequeños productores en las áreas sembradas y en la producción, para distintos cultivos y que tan sólo hay algunos censos por cultivos, con los que se puede sostener que los siguientes productos tienen una importante presencia de pequeños productores: café, plátano, papa, yuca, arroz, maíz, fríjol, cacao, tabaco, caña panelera y algunas frutas y hortalizas. También en el sector pecuario, con la ganadería de doble propósito y la porcicultura pero sin tener cifras precisas. [Garay, 2004; 38].

Esta deficiencia en cuanto a datos para afirmar el papel central de los pequeños productores en la producción nacional, más que un problema estadístico es un problema político de larga duración, en la que un tipo de producción dirigida en su mayoría al mercado externo, se ha privilegiado por encima de las demás. Tal centralización de los esfuerzos de observación y planificación de la producción agropecuaria para el mercado externo se ha configurado soportada en la inequitativa distribución de la tierra, herencia de la conquista española y del reparto de las tierras entre las

élites militares y civiles, lo que viabilizó que poca población apropiara gran parte de las tierras cultivables, recibiendo un monto desmedido de los ingresos agrarios, en contraste con una gran parte de la población que, con una reducida área para sus cultivos, recibe pocos ingresos agropecuarios. Esta distribución desigual de la tierra configuró dos tipos de agricultura la comercial y la campesina. “La agricultura campesina ha sido históricamente la principal fuente tanto de los empleos generados por la agricultura como de los alimentos para los centros urbanos” [Jaramillo, 2002; 41], una economía mayoritariamente abastecedora del mercado interno.

A pesar de lo difusos datos que se tienen para abordar la participación de la economía campesina, con una mirada ingenua, sujeta únicamente a los datos oficiales, se dice que este sector y tipo de producción no tiene un papel central en el total de la producción agropecuaria y en el crecimiento económico del país. Afortunadamente, todos los autores que han abordado la economía campesina consideran que tiene un papel central, no solo por su aporte a la producción sino también por su aporte en términos de mano de obra para la agricultura capitalista y para los centros urbanos. A esto se suma el papel aún más central en el mercado interno y en el abastecimiento alimentario de los centros urbanos del país, tema central de este artículo.

Varios son los elementos que permiten asumir que las áreas de economía campesina son hoy, como lo han venido siendo, fuente importante de alimentos para el consumo interno como también para las materias primas y algunos productos exportables. Situación que contrasta con la idea de la inevitable desaparición del campesinado para dar vía a las figuras modernas de empresarios y asalariados, que supuestamente permiten implantar tecnologías más eficientes<sup>5</sup>.

La economía campesina es un componente importante del mercado de alimentos urbano por factores espaciales que tienen que ver con la localización, ya que su producción está distribuida por todo el país y cercana a ciudades grandes o intermedias. Tal proximidad reduce los costos de transporte de los alimentos. A estos aspectos definidos por la localización, se asocian factores temporales que se expresan con las ventajas de producción continua y regular, configurados por su localización geográfica en los diferentes climas asociados a las laderas, donde se han situado estas economías con múltiples productores, permitiendo la producción de diversos alimentos durante todo el año, en pequeñas cantidades frescas que reducen la necesidad de procesamiento y almacenamiento. Además su producción variada se ajusta a las necesidades de los mercados regionales donde éstas se articulan.

Los productos perecederos como las hortalizas, frutas, tubérculos, plátanos y productos de origen animal son alimentos representativos del mercado interno y se ajustan a las características antes mencionadas. Su producción aparece bajo lo que Jaime Forero Álvarez llama la “estructura productiva del agro colombiano”, la cual se compone de tres formas empresariales básicas: la empresa agropecuaria capitalista, el

<sup>5</sup> “La importancia de los campesinos en la producción de alimentos no radica tanto en las cantidades producidas sino en las características de su oferta; la cantidad de alimentos de consumo directo que provienen de los pequeños agricultores se estima que va desde el 22% hasta el 65% dependiendo de la fuente de información y de los productos.” Mario Valderrama y Héctor Mondragón, Desarrollo y Equidad con Campesinos. Misión Rural, Bogotá, IICA- Tercer Mundo Editores, 1998. Vol. 2. p. 37

latifundio ganadero especulativo y la producción familiar (o comunitaria), esta última descrita como la producción campesina [Forero, 2002: 8, Jaramillo, 2002; 41]<sup>6</sup>.

Hacer una aclaración de las diferentes aproximaciones y relaciones de la economía campesina es un tema extenso y no es el objetivo de este artículo. Por tal motivo se tendrán en cuenta estas clasificaciones antes mencionadas, considerando como campesinos a los productores familiares, agropecuarios, forestales y pesqueros. Además, se consideran las comunidades rurales, indígenas y afrocolombianas, en donde las formas económicas comunitarias complementan la producción familiar, conformando una capacidad de resistencia que ha permitido su permanencia, derivada de la manera como la economía campesina articula el trabajo familiar con su medio de producción fundamental que es la tierra, junto a su legado cultural [Shamin, 1979, 214]<sup>7</sup>.

Pero en términos de este artículo, es necesario aclarar que los campesinos y su economía no están aislados. Los campesinos y campesinas desarrollan sus prácticas de producción interrelacionados con los financistas y los capitalistas agrarios. Esta relaciones son frecuentes en las zonas abastecedoras de Bogotá, donde entre economía campesina, financistas y capitalistas agrarios existen flujos de trabajo, tierra, capital, información y rentas [Forero, 2005; 13]. Para conocer las formas de funcionamiento de las economías campesinas es necesario reconocer la compleja red de relaciones en las cuales se desarrolla la producción campesina, que viabiliza un mercado alimentario interno para abastecer las ciudades colombianas.

Es precisamente la producción de las zonas campesinas la de mayor peso en el ingreso de alimentos al mercado mayorista de Bogotá, Corabastos. Esta producción es distribuida al interior de la ciudad a almacenes, tiendas de lícigo o redistribuida por vendedores ambulantes o estacionarios, también por los mercados esporádicos de plazas intermitentes que se localizan en algún día de la semana en las calles, parques o parqueaderos de los barrios periféricos de la ciudad. Así, esta producción se asocia a los sectores de medio y bajos ingresos, pues son estos los alimentos comercializados con precios cómodos para esta población.

Esta misma producción es la que le brinda a las familias bogotanas una canasta básica que logra cubrir sus requisitos nutricionales al menor costo. Esta canasta es una propuesta de la nutricionista Zulma Fonseca, obtenida para una familia promedio (3.5 personas) a partir de la encuesta de calidad elaborada en junio del 2003 por el DANE (ver Tabla 3). El costo total de esta canasta básica para esta fecha, fue de \$303.000, monto mensual que debía tener cada familia para cubrir sus necesidades de alimento (Yépez, 2005: 15).

<sup>6</sup> Ver también (Valderrama Mario y Mondragón Héctor, 1998:37).

<sup>7</sup> Los temas sobre campesinado han sido abordados desde diferentes enfoques, algunos de ellos centran más su interés en las lógicas internas de las economías y sociedades campesinas; y otros en sus interacciones con el conjunto económico. Tal preocupación por el campesinado ha permitido aseverar que, "día tras día los campesinos hacen suspirar a los economistas, sudar a los políticos y maldecir a los estrategas, al derrotar sus planes y profecías por todo el mundo"(Shamin, 1979;214).

**Tabla 3**  
**Productos que conforman la canasta básica de alimentos para Bogotá y**  
**origen económico de los productos**

Alimento	Economía asociada a su producción	Cantidad recomendada por semana (Gramos)	Cantidad en medida usual
Pan	Capitalista	1000,00	20 unidades/medianas
Leche pasteurizada*	Mixto	5600,00	5 ½ litros
Huevo	Mixto	600,00	12 unidades
Carne para asar	Mixto	1000,00	1 kilo
Pollo	Mixto	2706,85	2 ¾ kilos
Pescado de temporada	Campesina	500,00	1 libra
Papa	Mixto	4000,00	4 kilos
Papa criolla	Mixto	1200,00	2 ½ libras
Yuca	Campesina	1200,00	2 ½ libras
Arroz	Capitalista	2500,00	5 libras
Pasta seco o sopa	Capitalista	500,00	1 libra
Frijol rojo	Campesina	500,00	1 libra
Lenteja	Capitalista	500,00	1 libra
Plátano verde o maduro	Campesina	2400,00	5 libras
Arveja fresca en vaina**	Campesina	504,00	1 libra
Cebolla larga**	Campesina	875,00	1 ¾ libras
Habichuelas frescas**	Campesina	502,00	1 libra
Lechuga**	Campesina	101,00	1 unidad pequeña
Tomate**	Campesina	502,00	1 libra
Zanahoria**	Campesina	759,00	1 ½ libras
Banano**	Campesina	572,00	¼ docena
Curuba**	Campesina	252,00	½ libra
Guayaba**	Campesina	252,00	½ libra
Naranja**	Campesina	1101,00	2 ¼ libras
Papaya**	Campesina	252,00	1/2 libra
Aceite	Capitalista	960,00	1 litro
Azúcar	Capitalista	1200,00	1 ½ kilos
Sal	Capitalista	147,00	150 gramos
Café	Mixto	70,00	70 gramos
Chocolate	Mixto	240,00	½ libra
Panela	Campesina	500,00	1 unidad

Fuente: Proyecto política pública de seguridad alimentaria información resultados a partir de la Encuesta de Calidad de Vida DANE 2003. Diego Yepes y otros "El consumo de Alimentos en la Ciudad de Bogotá – Déficit y Canasta Básica Recomendada". ILSA manuscrito Bogota marzo del 2005 P.9. DANE.. Elcy Corrales Roa "Sostenibilidad Agropecuaria y Sistemas de producción Campesina" Cuadernos Tierra y Justicia No. 5 Bogota, ILSA, agosto de 2002 p 14. Jaime Forero Álvarez "La economía Campesina Colombiana 1990-2001" Cuadernos Tierra y Justicia No. 2 Bogota, ILSA, agosto de 2002 p 9. \*Existen alimentos similares que se consumen en menor cantidad y que no están incluidos \*\* Las frutas y verduras recomendadas pueden tener variaciones de acuerdo a la época de cosecha.

En la Tabla 3 se expone la canasta básica elaborada por Zulma Fonseca, compuesta por 31 alimentos. En la primera columna se muestran los alimentos que componen la canasta y en la segunda se clasifican estos productos según el origen económico campesino, capitalista o mixto [para realizar esta clasificación se utilizaron los estudios de Jaime Forero Álvarez y Elcy Corrales]. Sin embargo, tal separación tajante en los productos (campesinos o capitalistas) no existe, pues existen interrelaciones entre éstas que permite que cada productor participe de ambas economías; por tanto, los que han sido clasificados como provenientes de economía mixta son alimentos cuya producción está compartida casi en el 50% en una y otra (Ver Tabla 3).

La tercera columna de la Tabla 3 muestra la cantidad requerida durante una semana en gramos de cada producto y, la última columna, muestra la misma cantidad pero en las unidades usuales con las que son comercializadas en el mercado. En general, esta propuesta de canasta básica enfocada en brindar los requerimientos nutricionales de una familia al menor costo, permite comparar cómo de 31 productos considerados, 16 son producidos predominantemente campesinos, 7 son alimentos que provienen desde ambas economías, casi en el mismo porcentaje y 8 son producidos fundamentalmente de economías capitalistas. Esta clasificación permite afirmar que la producción campesina ha sostenido de manera general una canasta alimentaria popular, invisible para las estadísticas y que hoy tiene una oportunidad de hacerse palpable institucionalmente, solucionando el problema alimentario de los bogotanos y de las demás ciudades colombianas.

## **HUELLA ECOLÓGICA BOGOTANA Y SU ASOCIACIÓN CON LA PRODUCCIÓN ALIMENTARIA EN ÁREAS DE ECONOMÍA CAMPESINA.**

Ahora se presenta la estimación de la superficie en tierras campesinas que la ciudad articula a su abastecimiento, mediante el conocimiento del total de alimentos ingresados durante el 2002 al mercado mayorista de Bogotá. Para este objetivo se define el indicador “huella ecológica” del ingreso de alimentos y se describe el procedimiento de su estimación.

La huella ecológica es un instrumento conceptual y operacional que permite reconocer el área requerida por la ciudad para su abastecimiento de bienes de consumo, en este caso de alimentos. La huella ecológica alimentaria es entendida como la superficie de tierra donde la ciudad apropia recursos para su sostenimiento alimentario; esto es, la superficie de tierra que en promedio se requiere para producir el alimento que una persona consume anualmente, multiplicado por el número de habitantes de la ciudad. La estimación de la huella ecológica arroja un área abstracta

que no sabemos dónde se localiza ni quienes la trabajan. En este artículo, se avanza un poco más allá de su medición, indagando dónde y sobre quiénes se localiza o “pisa” parte de esta superficie<sup>8</sup>.

El procedimiento para la estimación de la huella ecológica es sencillo y viable si la información está disponible. Se debe contar con estadísticas o aproximaciones del consumo o ingreso de alimentos a la ciudad y con los rendimientos de cada producto, es decir, el número de hectáreas que se necesitan para producir una tonelada de un producto alimenticio. Para el ejercicio que se expone a continuación, se estimó la huella ecológica del ingreso de alimentos al mercado mayorista de Bogotá en el 2002.

Conocidos los rendimientos departamentales de 2002 para cada producto ingresado al mercado mayorista, se transformó la cuantía en toneladas ingresadas de alimentos a hectáreas, teniendo en cuenta el rendimiento departamental de cada producto. De esta manera, se obtuvieron las superficies requeridas para el cultivo de cada producto. Posteriormente, se sumaron las huellas de los productos enviados por cada jurisdicción para reconocer cómo pisa el ingreso y el sostenimiento alimentario de Bogotá en cada departamento.

### **Áreas de economía campesina, soporte de la huella ecológica alimentaria de Bogotá**

Teniendo en cuenta los aspectos expuestos sobre la producción campesina y la definición del indicador huella ecológica, a continuación se compara el área de economía campesina departamental con las superficies requeridas para la producción de los alimentos ingresados a Bogotá, o huella ecológica del ingreso alimentario de la ciudad durante el año 2002. Tal comparación es posible porque la mayoría de productos analizados son predominantemente campesinos acopiados por el mercado mayorista, donde se maneja el 55% de los productos que ingresan a Bogotá, siendo este mercado el principal distribuidor dentro de la ciudad de los productos campesinos que cubren el 75% del consumo bogotano.

Una aproximación nacional a la producción campesina muestra que el 64% de las cosechas campesinas cultivadas y el 89.2% del valor de la producción de los cultivos se concentran en la región Andina. Los departamentos de la colonización antioqueña usan la mitad del área en economía cafetera familiar, mientras que Cundinamarca, Boyacá, Santander y Norte de Santander, pertenecientes a la región Central Andina, tienen una participación del 35% de la producción del resto de productos campesinos [Forero, 2002: 20]. El ingreso de hortalizas, frutales y tubérculos a la ciudad en el 2002, hace parte de los productos predominantes de la economía campesina, que provienen en más del 52% de Cundinamarca, 8% de Boyacá, otro 8% de Valle

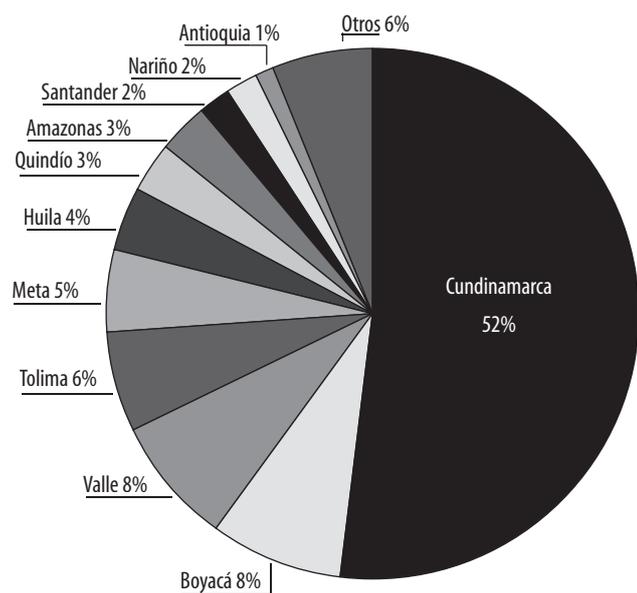
<sup>8</sup> La huella ecológica es un indicador de sostenibilidad territorial que estima las áreas ecológicamente productivas requeridas para el abastecimiento general de las ciudades, en este caso el aprovisionamiento alimentario. Sobre este indicador ver: (Wackernagel, 1993; 1996(a): 2-14; 1996(b): 43-50; 1998: 7-25; 1996 (c); 1996 (s).

y el 6% del Tolima; de éstos provienen más del 70% de los productos de origen campesino que ingresan a la central (Ver Gráfico 1).

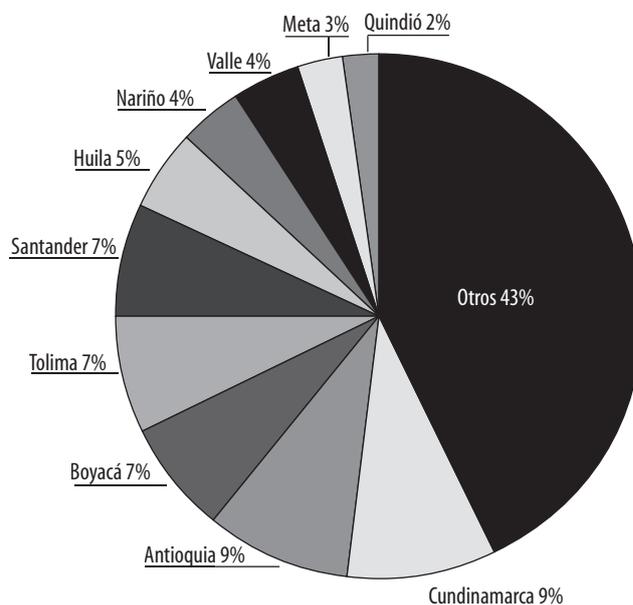
Por otra parte, el área de economía campesina al interior del país con mayor participación está constituida por los departamentos de Antioquia, Cundinamarca, Putumayo, Santander, Tolima, Boyacá, Cauca, Huila, Caquetá, Santander del Norte y Valle. En ellos se localizó cerca del 70% de la superficie de producción campesina del país y, al mismo tiempo, se ubicó el 80% de la huella ecológica de los alimentos ingresados. Las mayores huellas ecológicas del ingreso de alimentos a la ciudad se encontraron en Cundinamarca, Boyacá, Valle, Tolima, Meta, Huila, Quindío, Amazonas, Santander, Nariño y Antioquia. Sobre estos departamentos pisa cerca del 95% de la huella ecológica del ingreso de alimentos, y a la vez en estos once departamentos se localiza el 57% de las áreas de economía campesina del país (Ver Gráfico 1 y Tabla 4).

Gráfico 1

Distribución departamental de la huella ecológica de ingresos. 2002



Distribución de las hectáreas nacionales de economía campesina



Fuente: Corporación Corabastos, "Proyecto Volúmenes de Productos, 2001 y 2002". Bogotá, Corabastos. Base de Datos, Departamento de Ministerio de Agricultura, Anuario Estadístico del Sector Agropecuario y Pesquero 2001. Bogotá, Sistemas Editoriales - División de Sistemas de Información, 2002. Para el cálculo de 2002 se utilizó la información del 2002 suministrada por el Ministerio aún sin publicar. Cálculos de este estudio.

Tabla 4

Colombia distribución de superficies cultivadas por los campesinos y de la apropiación de estas áreas por parte de Bogotá, 2002

Departamento	Áreas de economías Campesina por departamentos 2002		Áreas apropiadas por el ingreso de alimentos predominantemente campesinos (huellas alimentarias del ingreso 2002)		Relación entre huellas ecológicas y áreas de Economía Campesina
	Participación	Hectáreas	Hectáreas	Participación %	
Cundinamarca	9,17	250.556	117.447	51,70	46,9
Boyacá	6,60	180.335	19.342	8,51	10,7
Valle	4,09	111.753	18.960	8,35	17,0
Tolima	7,24	197.822	12.730	5,60	6,4
Meta	3,35	91.534	10.966	4,83	12,0
Huila	4,53	123.775	9.535	4,20	7,7
Quindío	2,26	61.751	7.983	3,51	12,9
Amazonas	0,03	820	6.397	2,82	
Santander	7,30	199.461	4.372	1,92	2,2
Nariño	3,54	96.725	3.767	1,66	3,9
Antioquia	9,14	249.737	2.876	1,27	1,2
Caldas	2,92	79.785	2.207	0,97	2,8
Arauca	0,82	22.405	2.147	0,95	9,6
Bolívar	3,22	87.982	1.840	0,81	2,1
Cesar	2,06	56.286	1.277	0,56	2,3
Magdalena	1,15	31.422	1.024	0,45	3,3
Atlántico	0,41	11.203	914	0,40	8,2
Casanare	0,30	8.197	852	0,38	10,4
Córdoba	2,85	77.872	838	0,37	1,1
Guajira	0,71	19.400	432	0,19	2,2
Guaviare	2,33	63.664	334	0,15	0,5
Risaralda	1,89	51.641	285	0,13	0,6
Caquetá	4,34	118.584	267	0,12	0,2
Norte Santander	4,12	112.573	139	0,06	0,1
Choco	0,63	17.214	122	0,05	0,7
Sucre	0,63	17.214	88	0,04	0,5
Cauca	4,62	126.235	23	0,01	0,0
Putumayo	8,72	238.261	0	0,00	0,0
Vichada	0,63	17.214	0	0,00	0,0
Vaupés	0,25	6.831	0	0,00	0,0
Guanina	0,14	3.825	0	0,00	0,0
San Andrés	0,00	0	0	0,00	
Total Nacional	100	2.732.076	227.161	100,00	

Fuente: Jaime Forero Álvarez, "La Economía Campesina Colombiana 1990-2001". p.19; Corporación Corabastos, "Proyecto Volúmenes de Productos, 2001 y 2002". Bogotá, Cálculos de este estudio que incluye la panela junto a las frutas.

En la Tabla 4 se expone una comparación detallada de las áreas de producción campesina y las superficies requeridas para la producción de alimentos en cada departamento. La última columna expresa cuánta área de economía campesina logró cubrir la ciudad con el ingreso de alimentos del año 2002. Esta relación entre huella ecológica y áreas de economía campesina muestra para Cundinamarca un 46%, es decir, que al mercado bogotano potencialmente puede estar articulando casi la mitad del área de economía campesina de este departamento, lo que permite argumentar que la otra mitad de las áreas de producción están asociadas al autoconsumo, a la ganadería, a cultivos exportables como el café o al envío de producción a otros mercados urbanos y regionales (Ver Tabla 4).

De otra parte, al considerar el país como conjunto, en términos generales éste tiene 2.7 millones de hectáreas dedicadas a economía campesina, dividida en agrícola y pecuaria. Parte de la producción de estas hectáreas se dedica al autoconsumo y otra se dirige a los mercados. De la parte que se dirige a los mercados, Bogotá articula el 8% es decir, 227.000 hectáreas que logran suministrar más del 70% de los alimentos requeridos por la ciudad<sup>9</sup>. Considerar que la producción campesina tiene baja importancia para el sostenimiento alimentario de la ciudad, desconoce la tarea de producir alimentos baratos que se le ha impuesto al campesinado y la importancia que tiene para los campesinos la participación en el mercado interno, pues a este se articula el autoconsumo y el ingreso que complementa los requerimientos básicos para la reproducción de las unidades familiares (Ver Tabla 3).

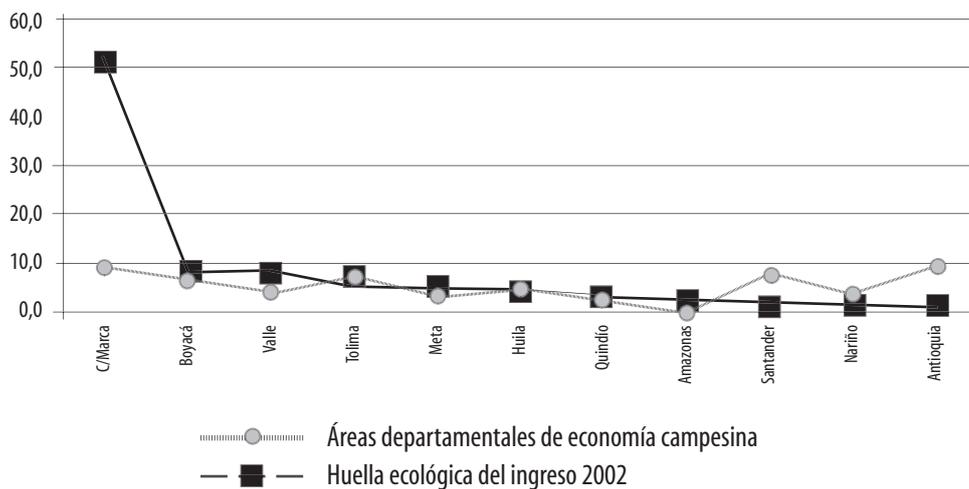
Sí la tabla 4 permite identificar que Bogotá apropia el 8% del área de economía campesina del país, entonces si las 6 primeras ciudades se comportan de manera similar, estas en su conjunto apropiarían más del 40% de estas áreas. Tal aseveración es muy general pero permite reconocer la importancia de la economía campesina en el abasto de las ciudades colombianas.

A lo anterior habría que agregar que no todas estas áreas departamentales se articulan en la misma proporción. Teniendo en cuenta la manera diferencial en que cada área de economía campesina departamental se vincula al mercado bogotano, en el Gráfico 2 se explora la participación de los once departamentos donde se concentra el 94% de la huella ecológica de los alimentos ingresados, siendo estos mismos departamentos donde se ubica el 57% de la economía campesina del país.

<sup>9</sup> Los datos disponibles permiten sustentar una alta eficiencia de la producción campesina, ya que Bogotá solo articula el 8% del área en economía campesina y ésta le brinda más del 70% de los alimentos consumidos en la ciudad.

Gráfico 2

Participación departamental de áreas de economía campesina y huellas ecológicas del ingreso de alimentos. 2002.



Fuente: Corporación Corabastos, "Proyecto Volúmenes de Productos, 2001 y 2002", Bogotá, Corabastos. Base de Datos, Departamento de Ministerio de Agricultura, *Anuario Estadístico del Sector Agropecuario y Pesquero* 2001. Bogotá, Sistemas Editoriales - División de Sistemas de Información, 2002. Para el cálculo de 2002 se utilizó la información del 2002 suministrada por el Ministerio aún sin publicar. Cálculos de este estudio.

Este gráfico evidencia una organización espacial de proximidad y conectividad, ya que el departamento que más relaciona sus áreas al mercado alimentario de Bogotá o dónde pisa con mayor proporción la huella de alimentos ingresados a la capital del país, es Cundinamarca, seguido por Boyacá, Valle, Tolima, Meta, Huila, Quindío, un orden que se relaciona con la proximidad de estos departamentos a la ciudad, mediada por la conectividad que brinda la red vial (Ver Mapa 1).

Caso singular presenta el departamento de Amazonas, dónde la pesca artesanal en zonas indígenas logra llegar al mercado bogotano desde la extrema frontera sur oriental. Dos de los tres últimos departamentos del Gráfico 2, muestran la articulación de sus áreas campesinas en mayor medida a sus capitales o ciudades próximas; es el caso de Santander cuya producción campesina debe estar articulada a Bucaramanga, al igual que la de Antioquia es absorbida en Medellín (Ver Gráfico 2 y Mapa 1).

En el Mapa 1 se observa cómo a pesar de que Antioquia cuenta aproximadamente con la misma área en producción campesina que Cundinamarca, la superficie antioqueña ocupada por el mercado bogotano es menor. Sin embargo, es muy probable que el resto de la producción de estas áreas deba estar articulada a los mercados de Medellín o departamentos del norte del país. Esta situación tiende a repetirse en todos los departamentos, evidenciando que Bogotá no es el único mercado que asocia

economía campesina, y que una porción de estas áreas en todos los departamentos sostienen alimentariamente a sus capitales. Además una parte tanto de las áreas como de la producción es dedicada al autoconsumo, a la ganadería y a producción de materias u otros productos que no son de consumo directo.

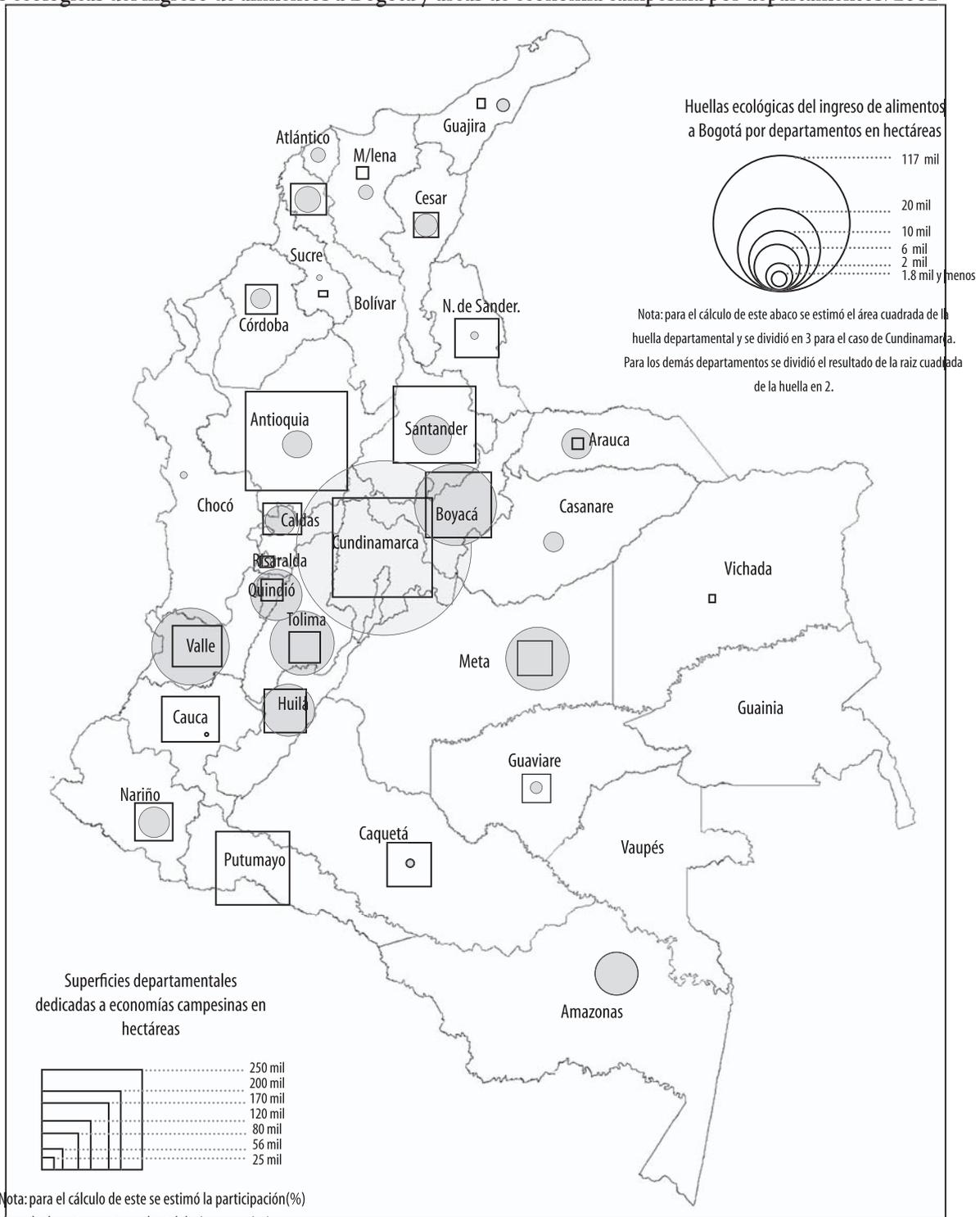
Abordado un análisis comparativo de las áreas de economía campesina, con las superficies requeridas por la comercialización de alimentos a Bogotá, se reconoce que la capital del país apropia casi la mitad de las áreas de economía campesina de Cundinamarca y el 8% de esta área del país. También se identificó que en 11 departamentos se localiza el 95% de la huella ecológica. Los resultados anteriores son una forma de validar la estimación de esta huella ecológica, pues las huellas departamentales están por debajo de las superficies cultivadas por campesinos, resultado que concuerda, ya que las áreas campesinas no están dedicadas únicamente a producción agrícola, ni producen únicamente para el mercado alimentario urbano de Bogotá.

Hasta aquí se analizó a nivel departamental la localización de las áreas que sostienen el 75% del abastecimiento de Bogotá. Se observa como característica principal la asociación de gran parte de la región Andina, también una estrecha relación entre departamentos con amplias áreas en economías campesina y grandes ciudades capitales, como es el caso de Cundinamarca, Antioquia y Santander, tendencia que se mantiene en los demás departamentos, lo que lleva a plantear una funcionalidad poco considerada de las sociedades campesinas y sus prácticas económicas en el desarrollo urbano colombiano. En cada hectárea de estas superficies que la ciudad articula, se encuentran las tierras apropiadas y trabajadas por manos campesinas que ayudan a sostener las actividades cotidianas y productivas de la vida urbana.

Efectuado un análisis del ingreso de alimentos a la ciudad desde las áreas de economía campesina e identificado su peso y trascendencia en el abasto de la ciudad de Bogotá y en general de la red urbana nacional, se logra realizar una aproximación al funcionamiento actual del mercado alimentario de la ciudad. A continuación se referencian los diferentes conceptos con los que se aborda el problema alimentario desde diferentes sectores sociales, paralelamente se hace una exploración de las implicaciones de cada abordaje conceptual en el panorama alimentario nacional.

Mapa 1

Huellas ecológicas del ingreso de alimentos a Bogotá y áreas de economía campesina por departamentos. 2002



## ELEMENTOS PARA ANALIZAR EL PROBLEMA ALIMENTARIO Y LA DISTRIBUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN

*Semilla es libertad, porque  
nos independiza de las dos tiendas: la de los alimentos y la de los  
mercaderes de insumos agrícolas. El hombre de campo que perdió  
sus semillas queda a merced de los dominadores de la agricultura:  
las agendas del Estado. Las transnacionales, las certificadoras.  
Las decisiones de siembra las toma el dependiente de la tienda  
si no conservamos nuestras semillas.*

Mario Mejía Gutiérrez Buga, Agosto 27 de 2004

La hambruna se vuelve noticia, en cambio, el hambre, la falta de seguridad alimentaria se convierten en un crónico silencio, continuo y cotidiano en millones de personas y raras veces es noticia, ya que no es algo nuevo [Mandelej, 2003:47]. Durante las década setenta y ochenta del siglo pasado, se desarrolló un extenso debate sobre los contenidos y alcances de la problemática alimentaria (Fajardo, 2002:164). Estas discusiones permitieron establecer que existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades básicas y sus preferencias en cuanto a alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana [Vargas, 2003:83].

Por seguridad alimentaria, la FAO entiende que los alimentos estén disponibles en todo momento, que todas las personas tengan acceso a ellos, que esos alimentos sean nutritivos en lo que respecta a calidad y variedad y que sean culturalmente aceptables para la población en cuestión [FAO, 1995]. La discusión sobre la seguridad alimentaria ha ido diluyéndose en las instituciones y la academia a medida que las aperturas comerciales y las políticas de libre comercio permiten a los países acceder a una variada canasta de alimentos a precios favorables de producciones generalmente subsidiadas. Esto hace que intereses nacionales o internacionales configuren pocos esfuerzos en sentido contrario de los gobiernos para reactivar la producción agrícola dirigida al consumo interno.

A raíz de la apertura económica, el mapa de la producción que abastece a la ciudad ha venido incorporando nuevos países y la relación entre mercado urbano alimentario interno y producción campesina da visos de fractura. El anterior proceso configura un contexto donde la seguridad alimentaria se ha interpretado como auto-solvencia alimentaria, lo que significa aliviar el problema acumulando poder de compra en lugar de impulsar la producción interna que lleve al país a establecer una autonomía alimentaria. En este sentido, el concepto de solvencia, claramente neoliberal, susti-

tuye el concepto clásico de seguridad alimentaria [Machado, 2003:92]. Dentro de este panorama, Colombia y sus ciudades aumentan la dependencia alimentaria del mercado externo al incrementar la importación de insumos y productos, desperdiciando la posibilidad de aprovechar los recursos nacionales para la producción.

Uno de los elementos que hoy afectan la posibilidad de mantener la relación de la economía campesina y los mercados urbanos como el de Bogotá, es el control de las semillas y su manipulación. Esta práctica restringe el acceso de los pequeños productores a las semillas e insumos, limitando la producción independiente. La magnitud y concentración de este problema es tal, que para el 2000 las semillas manipuladas estaban controladas por cinco multinacionales: Monsanto y Dupon (EE. UU), Atrazeneca (reino Unido), Novartis (Suiza) y Aventis (Francia y Alemania). Las ventas de estas empresas en los países latinoamericanos intensifica la dependencia alimentaria pues las semillas “mejoradas” e importadas requieren de insumos que las mismas multinacionales producen y comercializan (Machado 2002: 190,191).

La manipulación de las semillas para una mayor producción y ganancia no es una actividad nueva, pero en las últimas dos décadas ha tenido un quiebre marcado por la biotecnología, que permite romper las barreras existentes en la reproducción de los seres vivos, el intercambio o traslado de las características genéticas entre plantas, animales y microorganismos para originar organismos genéticamente modificados o transgénicos. El argumento más fuerte de las industrias que realizan esta manipulación es que la biotecnología ahora sí va a resolver el problema de la disponibilidad de alimentos y del hambre en el mundo [Vélez, 2001: 2].

Estas innovaciones biotecnológicas están orientadas a la búsqueda de ganancias y no dan respuestas a las necesidades de la población humana. Esta nueva manipulación de los seres vivos en el caso de las plantas, está articulado con un sistema de protección de biotecnología o genes, que consiste en crear plantas productoras de semillas estériles y dependientes de químicos para llevar a cabo su germinación, floración, maduración y la activación de su sistema inmunológico, que hace a las plantas fuertes frente a alguna enfermedad. Esta producción de semillas estériles es rentable para las empresas que las comercializan y rompe con las prácticas de reproducir, almacenar o intercambiar semillas, milenarias entre los agricultores (Vélez, 2001: 3). Una forma de resistencia de las comunidades frente a la intensificación de esta problemática iniciada con la revolución verde, es la protección de sus semillas como una forma de ejercer su soberanía alimentaria.

La soberanía alimentaria es otro concepto para abordar el problema alimenticio, ampliando o complementado la seguridad alimentaria. Consiste en el derecho democrático que tienen algunos países para determinar su producción, las formas de distribución y el consumo alimenticio en función de sus preferencias y tradiciones culturales [Mandelely, 2003:53]. Este concepto resta importancia al intercambio

comercial y pone énfasis en la defensa del conocimiento ancestral al proteger las semillas que han sido sembradas de generación en generación.

En los últimos años, un gran número de organizaciones indígenas, campesinas y afro descendientes implementan programas de recuperación y manejo de semillas y animales criollos. Varias de estas organizaciones han recuperado gran parte de las semillas que se habían perdido o estaban en peligro de extinción [Río Sucio Caldas, 2001: 36]. Estas iniciativas tienen como objetivo contrarrestar las amenazas de los modelos arrazantes basados en las semillas mal llamadas “mejoradas”, por medio del fortalecimiento de prácticas de producción sustentados en semillas locales que los agricultores han manejado desde épocas ancestrales, argumentando que son ambientalmente más amigables.

La manipulación de las semillas y los impactos ambientales que los insumos agroquímicos descargan sobre aguas, suelos y la salud de los consumidores, junto a las prácticas de monocultivo, son elementos que vinculan la problemática con la sostenibilidad ambiental, por tanto no es raro escuchar el abordaje de la sostenibilidad alimentaria de las poblaciones urbanas y rurales.

Para abordar la sostenibilidad alimentaria urbana de una ciudad como Bogotá, se debe tener en cuenta qué procesos de producción se articulan al cultivo y procesamiento de la comida que consumen sus habitantes. A una ciudad o región pueden llegar los alimentos requeridos, que pueden ser producidos en áreas donde hay amplios impactos ambientales por las prácticas de producción o por la liberación de organismos genéticamente modificados, que son introducidos en el entorno biofísico sin conocer su proceso evolutivo en este entorno. Es decir, hay que pensar en cómo sostener la alimentación de la ciudad, teniendo en cuenta, a costa de qué y de quiénes se pretende solucionar el problema alimentario de una ciudad. Sin olvidar que la sostenibilidad urbana —entre estas la alimentaria— se enmarca dentro de un posible desarrollo sostenible<sup>10</sup>.

Esta propuesta desarrollista es apoyada por diferentes sectores de manera contradictoria<sup>11</sup>. Sostener dentro de este discurso significa *apoyar, mantener el curso y preservar* un estado de cosas, que es funcional a los interesados en resguardar el capital y su acumulación. También significa *proveer de alimentos y en general de medios de vida* a la población. ¿Qué trabajador urbano mal pago o qué campesino sin tierra, estaría en desacuerdo con este significado? Otra acepción es *persistir sin ceder*. ¿Qué campesino o empresario no se resiste a ceder ante la expansión acelerada del gran capital?. Estas diferentes interpretaciones evidencian que la sostenibilidad alimentaria y las demás son un problema ideológico y político antes que un problema ecológico y económico [O'Connor 2002: 18]. Sin embargo, hoy la ciudad se sostiene cotidianamente y la población poco tiene presente el origen de los recursos (como son los alimentos) que hacen posible la vida cotidiana.

<sup>10</sup> La sostenibilidad o el desarrollo sostenible o sustentable, implica una idea sumamente general y amplia, aunque tiene una historia más larga. Se reconoce que alcanzó su amplia difusión con el informe de la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo (1987), conocido como Comisión Bruntlan. Este informe denominado “Nuestro Futuro Común”, buscó conciliar las exigencias de las ideas sobre desarrollo y el medio ambiente mediante su unión en el término “desarrollo sostenible”. Posteriormente, el término es consagrado en la Declaración de Río de Janeiro (1992), en particular, en su principio 3, dedicado a la equidad intergeneracional. Es decir, la idea de que el desarrollo actual debe obrar sin perjudicar a las generaciones futuras. Para ampliar este concepto y sus discursos ver (Rey Orlando, 2002 :81)-89 y (Martínez Allier, 1992:89).

<sup>11</sup> “El capitalismo tiende a la autodestrucción y a la crisis; la economía mundial crea una mayor cantidad de hambrientos, de pobres y de miserables; no se puede esperar que las masas de campesinos y trabajadores soporten la crisis indefinidamente y, como quiera que se defina la “sostenibilidad”, la naturaleza está siendo atacada en todas partes” (O'Connor James, 2002:29) ver (Galeano Eduardo, 1998:558-565) (Bellamy John, 1998:589-593).

En esta última parte se mencionaron y definieron algunas aproximaciones del problema alimenticio, como la seguridad, la soberanía, la sostenibilidad y la solvencia alimentaria. Todas estas interpretaciones contienen diferentes acepciones políticas y económicas, unas más cerca de las instituciones internacionales y nacionales y otras, más cercanas a las organizaciones campesinas y populares. En general todas abordan las problemáticas que atraviesan las relaciones urbano-rurales que configuran el problema alimentario colombiano. Para finalizar, se exponen a continuación algunas conclusiones que redondean y reafirman la intención del texto.

## CONCLUSIONES

El artículo indagó dos factores de la geografía del abasto alimentario de Bogotá. El primero, la producción campesina agropecuaria localizando las zonas de producción de alimentos junto a las formas de producción campesina de estos bienes de consumo. El segundo, los intereses económicos de las empresas modernas de comercialización de alimentos por manejar el gasto derivado de la comercialización de los alimentos provenientes de economías campesinas.

La indagación del primer factor muestra a grandes rasgos cómo buena parte de las áreas de producción y las formas de producción campesina se despliegan sobre los Andes colombianos, donde están localizadas las ciudades más grandes de Colombia y la mayor parte del campesinado que articula sus manos y tierra al abastecimiento de la población bogotana. Sin embargo, el papel de la producción campesina como surtidora de alimentos para los asentamientos urbanos es escasamente reconocido por la sociedad urbana y poco potenciada por las instituciones del Estado. La indiferencia frente a este sector de la sociedad se mantiene aún sabiendo que su actividad económica produce el 75% de los alimentos consumidos en Bogotá.

Esta indiferencia frente a la producción campesina se evidencia también a nivel de la producción agropecuaria nacional, en la que se evidenció el papel relegado con que se ha observado y evaluado la producción de pequeños productores o de economía campesina, manifiesto en la poca información producida por los organismos encargados de las estadísticas nacionales y promoción de la agricultura. Esta ausencia de información más aguda en la economía campesina muestra el privilegio que tienen unas formas de producción y tipos de productos en la economía nacional, privilegio que se ha consolidado a través de la historia del país, enraizado en el reparto inequitativo tanto en calidad como en cantidad de las tierras, lo que ha configurado dos tendencias ya de larga duración en la economías agropecuarias. Por un lado, la comercial y por otro la campesina; la primera, asociada mayoritariamente

a las exportaciones y la campesina al mercado interno, sosteniendo en gran parte el consumo alimentario de las ciudades y los campos de Colombia.

La exploración del segundo factor, permite plantear que los intereses económicos de los mercados de grandes superficies tiene como objetivo manejar o incidir con sus negocios en la población de bajos ingresos. Para esto se han planteado realizar un cambio en sus estrategias de mercadeo, de manera que puedan participar en el negocio que representa venderle a los sectores de medios y de bajos ingresos, que representan la mayor parte del gasto de los bogotanos, población que actualmente no es cliente del sector de comercialización moderna ya que posee preferencias culturales y limitaciones económicas que son cubiertas por la economía campesina a través del mercado mayorista, las plazas de mercados y la tiendas, que brindan la posibilidad a esta población de participar ampliamente en una canasta básica con calidad y precios económicos.

Las prácticas económicas y culturales de resistencias al modelo de semillas importadas podrían implicar el rompimiento del vínculo entre los sectores de bajos ingresos de las ciudades y los pequeños productores campesinos del país. Vínculo que se mueve en el mercado interno alimentario como elemento funcional del desarrollo urbano, haciendo visible la posibilidad de generar una política alimentaria para las ciudades desde las áreas rurales del país basada en el fortaleciendo del mercado interno. Por tanto, las prácticas de resistencia a la utilización de semillas importadas podrían ser una apuesta por un grado de soberanía alimentaria con incidencia en la posibilidad de mantener el ordenamiento espacial de la producción de las áreas rurales colombianas que abastecen la ciudad. De esta manera, desde lo rural se está defendiendo o ampliando el actual mapa de la producción que abastece la capital del país (Ver Mapa 1).

Uno de los factores centrales para la producción interna de alimentos es la posibilidad de que la población rural acceda a la tierra para darle un uso agropecuario destinado para el autoconsumo, la generación de ingresos de los productores y surtir el mercado interno. En este sentido, Colombia tiene un problema central y doble que resolver, el problema agrario y alimentario, que al fin de cuentas, es el problema de la distribución de la tierra junto a los requerimientos actuales para la producción y reproducción social.

A pesar de ser el contexto neoliberal la política estatal dominante de Colombia en las tres últimas décadas, el tema de la seguridad alimentaria es hoy pertinente para la sociedad colombiana caracterizada por amplias brechas socio económicas que han configurado la exclusión, el conflicto armado y el desplazamiento de la población, elementos que dificultan la producción en el sector rural y el acceso a la alimentación tradicional en los campos y ciudades. La vigencia del problema alimentario en este

contexto ha hecho necesario recurrir a otros abordajes mucho más ambiciosos, que responden a nuevas realidades que agudizan algunas problemáticas.

El problema alimentario de las ciudades se agudiza en el escenario latinoamericano a partir de la movilización masiva de población hacia las ciudades, proceso que configura el aumento de la cuantía necesaria de alimentos para las ciudades, problema que pretende superarse por medio del fortalecimiento de los sistemas de abastecimiento. Pero para garantizar el acceso alimentario a la población de la ciudad, no basta con el arribo de la cuantía requerida de alimentos pues el acceso está mediado por la constante capacidad de gasto que brinda el acceso al empleo, que no siempre está disponible. Por tanto, cuando existen problemas de empleo en las ciudades, se presentan problemas de hambre y la población debe generar sus propias alternativas frente a un sistema agrario concentrado en la oferta externa y no en la demanda interna, caso que caracteriza a la mayoría de las economías latinoamericanas.

Sin embargo, hay excepciones, como es el abordaje generado en las décadas del noventa bajo el bloqueo y la crisis económica cubana, junto a los principios de mantener una distribución equitativa y justa de todos los productos pertinentes para la alimentación humana, que ha sido llevada a cabo por el Instituto de Geografía Tropical de Cuba. Sara Interian Pérez maneja el concepto de “cadena geográfica” del abasto alimentario que posibilita enfrentar investigaciones desde posiciones de síntesis, entendidas como el análisis funcional y concatenado de los eslabones que influyen sobre la problemática del consumo alimentario. “Eslabones identificados como entidades, productos y territorios que accionan entre sí para garantizar el abastecimiento local” [Interian, 1996:195].

El conjunto de prácticas para el abastecimiento alimentario basadas en satisfacer la demanda interna de la población cubana específicamente de la Habana, introdujo a los geógrafos cubanos en el problema del abastecimiento urbano. Esta problemática los llevó a plantear programas de fortalecimiento de las parcelas individuales, lo que permitió ofrecer variados alimentos frescos producidos en áreas próximas a la capital. También el planteamiento del abastecimiento urbano de la Habana permitió fomentar los cultivos urbanos aprovechando los suelos de las ciudades para la producción de alimentos. La implementación de esta agricultura urbana, se hizo teniendo claro que la ciudad necesita importar alimentos de otras zonas del país y que la agricultura urbana tiene reales posibilidades de contribuir en el abastecimiento de la población de la Habana [Winny, 1996:218].

## REFERENCIAS

- AGUDELO, Luis Carlos. 2000. “Indicadores territoriales de sostenibilidad, La huella ecológica del área metropolitana del Valle de Aburrá. Valencia –España, Universidad Politécnica de Valencia”. Tesis Doctoral.
- ALAMEDA, Raúl. 2003. “El problema agrario en Colombia”, Soluciones Agrarias No. 1. Bogotá, Ediciones Desde Abajo.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. 2004. Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos para el Distrito Capital y la Región Definida PMAAB, Alcaldía Mayor, Bogotá.
2004. Documento preliminar del plan de Desarrollo “Bogotá sin indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”. 2004-2007.
2004. Plan de Desarrollo Economía, Social y de Obras Públicas Bogotá 2004-2008. Acuerdo 119 del 33 de junio del 2004.
- AZOUT, Samuel. 2004. “ Carulla Vivero ¿Para donde va?, Revista Dinero No 220. Bogotá, Diciembre 10. pp 33-34
- BLANCO, Armando. 1986. “Producción Campesina y Capitalismo en Colombia”, Estudios Rurales latinoamericanos. Vol.9.No.2. Mayo-Agosto 1986. pp.61-63.
- BELLAMY, John. 1998. “La ley general absoluta de la degradación ambiental en el capitalismo” Renan Vega Cantor, (Comp.) *Marx y el Siglo XXI. Hacia un marxismo ecológico y critico de progreso.* Bogotá, Ediciones Antropodos, 1998. pp. 589-593
- CORRALES, Elsy. 2002. “Sostenibilidad Agropecuaria y Sistemas de Producción Campesinos”, Cuadernos Tierra y Justicia No. 5. ILSA, Bogotá.
- DE CASTRO, Josué. 1961. *Geografía del hambre.* Madrid, Editorial Cid. España.
1972. *Geopolítica del hambre.* Madrid, Guadarrama. Madrid-España.
- CRUZ, Maria Caridad. 2005. “Teoría y práctica en Cuba la agricultura de la ciudad y el desarrollo urbano sostenible” Soluciones Agrarias No. 3. Bogotá, Ediciones desde Abajo.
- FAJARDO, Darío. 1993. *Espacio y Sociedad. Formación de las regiones agrarias en Colombia.* Bogotá, Corporación Colombiana para la Amazonía –Araracuara- COA.
- 2002a. “Tierra, poder político y reforma agraria y rural”, Cuadernos Tierra y Justicia No. 1. ILSA. Agosto de 2002, Bogotá.

- 2002b. Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- FAO, 1995. “Cumbre mundial sobre la alimentación”. Proyecto de declaración normativa y plan de acción. Diciembre.
- FORERO, Jaime. 1991. *Tres estudios sobre la comercialización de alimentos en Colombia*. Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana Bogotá.
1999. “Economía y sociedad rural en los Andes colombianos”. Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Intituto de Estudios Rurales.
2002. “La economía campesina colombiana 1990-2001”, Cuadernos Tierra y Justicia No. 2., ILSA, Bogotá.
2005. “El sistema de abastecimiento alimentario de Bogotá. Análisis y propuesta”, Planeta Paz Bogotá, Marzo de 2005. Documento de trabajo.
- GALEANO, Eduardo 1998 “Cinco grandes mentiras en torno a la ecología”, Renan Vega Cantor, (Comp.), *Marx y el Siglo XXI. Hacia un marxismo ecológico y crítico del progreso*. Bogotá, Ediciones Antropodos.
- GARAY, Luís Jorge y Fernando Barberi. 2004. “El agro colombiano frente al TLC con los Estados Unidos” Ministerio de agricultura y Desarrollo Rural, Bogotá.
- HARVEY, David. 2003. “El nuevo Imperialismo” Oxford University Press. Akal.
- INTERINA, Sara y Ilena Pérez. 1996 “Organización del abasto alimentario urbano regional de la Habana”, Transporte y Abasto Alimentario en las ciudades Latinoamericanas. Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- JARAMILLO, Carlos Felipe. 2002. *Crisis y transformación de la agricultura colombiana 1990-2000*. Fondo de Cultura económica, México.
- MACHADO, Absalon. 2003. *Ensayos sobre seguridad alimentaria*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia. 2003.
- MADELEY, Jhon. 2003. *El comercio del hambre, el precio que pagan los pobres por el libre comercio*. Intermon Oxfam, España.
- MARTINES Allier, Joan. 1992 *De la economía ecológica al ecologismo popular*. Barcelona, Icaria Editores.

- O'CONNOR, James. 2002. "¿Es Posible el Capitalismo Sostenible?, Hector Alimonda, (Comp.) Ecología Política Sociedad y Utopía. Buenos Aires Argentina, CLACSO.
- REY SANTOS, Orlando. 2002. "Cuba en el caminito Hacia Rio +10. Una década de la estrategia Cubana para un Desarrollo sostenible", Armando Fernández Soriano, Anuario de Ecología, Cultura y sociedad No. 2. Bogotá, Fundación Antonio Núñez Jiménez de la naturaleza y el Hombre Fundación Heinrich Boll, pp. 81-89
- RODRÍGUEZ, Bladimir. 2004. "De la huella ecológica al control territorial mediado por el abasto de alimentos de Bogotá (1970-2002)". Universidad Nacional de Colombia, Departamento de Geografía. Tesis de Grado. Bogotá.
- SHAMIN, Teodor. 1979. "El Campesinado como Factor Político", Teodor Shamin, (Comp.). Campesinos y Sociedad Campesina. México, El trimestre Económico No. 29 -Fondo de Cultura Económica.
- Surco agroalimentario No. 2. 2004. "Carta al Alcalde Luís Eduardo Garzón". Bogotá, Encuentro Sur. p.2.
- SWISSAID. 2001. "Taller nacional sobre mejoramiento de semillas locales. Riosucio, Caldas, 30 de abril de 2001". *Revista Semillas No 16-17*. Bogotá SWISSAID, Noviembre de 2001.
- VALDERRAMA, Mariano y Mondragón, Héctor. 1998. *Desarrollo y equidad con campesinos*. Misión Rural, IICA- Tercer Mundo Editores, Vol.2, Bogotá.
- VARGAS Torres, Marta Cecilia. 2003. "Desarrollo rural y seguridad alimentaria Políticas de desarrollo agrario para Colombia del siglo XXI.
- VÉLEZ, Germán Alonso. 2001. "Los alimentos transgénicos en Colombia", *Revista Semillas No 16-17*. Bogota, SWISSAID, Noviembre.
- WACKERNAGEL Mathis. 1995. ¿Cuánto mide nuestra huella ecológica? Como utilizar el concepto de capacidad de carga apropiada para medir la sostenibilidad", *The Write Staff*, Canadá, Universidad de British Columbia, 1993. Traducción y adaptación al español María Guadalupe Suárez Guerrero.1995.
- 1996 (a) "La huella ecológica de las ciudades ¿Cómo asegurar el bienestar dentro de los Límites ecológicos?, IV Encuentro Internacional Habitat Columbia Febrero de 1996, Universidad Anahuac.
- 1996 (b), "Indicadores Territoriales de Sustentabilidad", *Revista Ecología Política No.12*. Icaria, Barcelona- España.

1996 (c), “Ciudades Ecológicas”, *Revista de Ecología Política* No 12. Icaria, Barcelona- España.

1998, “The Ecological Footprint of Santiago de Chile”, *Local Environment*. Vol.3 No.1. Febrero.

WACKERNAGEL y William Rees.1996. *Our Ecological Footprint. Reducing Human Impact on the Earth*. Canadá, New Society Publishers.

WINNNY Suarez, Mari. 1996. “El reto alimentario de la ciudad de la Habana”, Transporte y abasto alimentario en las ciudades latinoamericanas. Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.

YÉPEZ, Diego. 2005. “El consumo de alimentos en la ciudad de Bogotá. Déficit y canasta básica recomendada” Bogotá. Instituto de Servicios Legales y Alternativos para América Latina Mimeo. Documento de Trabajo.

