



FLACSO
MÉXICO

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ACADÉMICA DE MÉXICO**

**LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE ABASTECIMIENTO
ALIMENTARIO DE BOGOTÁ EN EL SECTOR MAYORISTA DE LA
COMERCIALIZACIÓN DE ALIMENTOS: RESTRICCIONES Y DIFICULTADES.**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS PRESENTA:**

JUAN DANIEL RAMÍREZ PASCAGAZA

IX PROMOCIÓN 2008-2010

DIRECTOR DE TESIS:

MTRO. JONATHAN MOLINET

SEMINARIO DE REDES DE POLÍTICA PÚBLICA Y GOBERNANZA

México, D.F. mayo de 2010

RESUMEN

El presente documento es un análisis de los obstáculos que enfrenta la ejecución de la política de abastecimiento alimentario de Bogotá, por cuenta de las características de la comercialización tradicional de alimentos, en particular de su mercado mayorista. En este sentido se identifican claramente cuáles son las restricciones que enfrenta la política para eliminar la intermediación comercial, se argumenta por qué la intermediación mayorista no es el factor que más encarece los precios de los alimentos, y se puntualiza las limitaciones que debe tener en cuenta la política al momento de adaptar su implementación para incluir al sector mayorista.

Palabras clave: Política de abastecimiento, implementación de política pública, mercado tradicional de alimentos.

ABSTRACT

This document is an analysis of the handicaps faced by the implementation of Bogotá's food supply policy. Such an analysis is undertaken taking into consideration the main features of the traditional food marketing in this city, particularly those relating to its wholesaler dimension. Therefore, there are distinctly identified which restrictions the policy actually is faced to in its explicit task to remove commercial intermediation. It is contended why this feature, commercial intermediation, is not the main explicative factor of the upswing in food prices. There are also stated the limitations which must be taken on account at the policy implementation stage, in connection with the necessity of include strategically the wholesaler sector.

Key words: food supply policy, implementing policy, traditional food marketing.

Por el mejor de los futuros para Daniela, Verónica y Ximena

*A Dios por todo, por todo y por todo,
A mi familia por la paciencia no siempre correspondida
A Mónica Villaseñor Escalante y su familia por el cariño que me brindaron
haciéndome sentir en casa aun un siendo extranjero
A los campesinos y campesinas que compartieron su sabiduría y me permitieron
trabajar a su lado
A México y su gente por hacer posible este sueño.*

Agradecimientos

Este documento no hubiese sido posible sin la orientación del Maestro Jonathan Molinet, quien pacientemente leyó desde los primeros borradores hasta el documento final y, muy a su estilo, me ayudó a obtener este resultado.

También agradezco a los coordinadores del Seminario Redes y Gobernanza, en especial a la Doctora Gisela Zarembeg cuyas atentas observaciones contribuyeron a trazar el difícil camino que ha significado la elaboración de esta tesis. En este sentido, fueron de gran utilidad los comentarios de la Doctora Alicia Puyana y el Doctor J Mario Herrera en el proceso de revisión del documento final.

Igualmente fue fundamental la colaboración de los funcionarios de la Dirección de Economía Rural y Abastecimiento Alimentario en la obtención de información. Manifiesto mi especial agradecimiento a su Director Arturo Ospina de La Roche, y a los funcionarios Martha Borda, Ángela Matiz, Diego Mesa, Joaquín Cristancho, Jorge Carulla y Martha Restrepo.

Las conversaciones con el Doctor Roberto Prieto fueron de gran utilidad para entender las dificultades de implementación del PMASAB, así como también las entrevistas a Gloria Montoya del Comité de Interlocución Campesino y Comunal, a Jaime Forero de la Pontificia Universidad Javeriana y a Jaime Ussa de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

Por último, pero no menos importante, expreso un reconocimiento especial a Lorena Velandia Palacio, Fernando Burgos, Carlos Giraldo y Jaime Pérez, quienes suministraron información fundamental para analizar el mercado mayorista de la comercialización de alimentos en Bogotá.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	9
Capítulo 1. DIFICULTADES EN LA COMPRENSIÓN DE LA INTERMEDIACIÓN COMERCIAL QUE AFECTAN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE ABASTECIMIENTO	21
1.1 El Plan Maestro de Abastecimiento Alimentario y Seguridad Alimentaria de Bogotá ¿Para qué una política de abastecimiento alimentario?	22
1.1.1 El problema del abastecimiento alimentario: “ineficiencias” que se traducen en un mayor precio al consumidor	25
1.1.2 Los actores del abastecimiento alimentario	28
1.1.3 Objetivos, políticas y estrategias del PMASAB	32
1.3 Conclusión, tenemos un problema de implementación.	41
Capítulo 2. LOS MAYORISTAS EN LOS SISTEMAS TRADICIONALES DE COMERCIALIZACIÓN DE BOGOTÁ: SU MODO DE OPERACIÓN Y DIVERSA COMPOSICIÓN	43
2.1 Predominio y características de los canales tradicionales en la comercialización de alimentos en Bogotá.	45
2.2. El sector mayorista.	56
2.2.1 Sobre el funcionamiento del mercado mayorista	57
2.2.2 Diversidad del sector mayorista.....	61
Capítulo 3. RESTRICCIONES Y DIFICULTADES PARA IMPLEMENTAR EL PMASAB EN EL SECTOR MAYORISTA DE LA COMERCIALIZACIÓN	85
3.1 Los instrumentos de la política de abastecimiento y sus restricciones	90
3.2 Dificultades en la implementación generadas por la tratabilidad de la cuestión mayorista.	105
Capítulo 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	112
Bibliografía	116

ÍNDICE DE CUADROS Y FIGURAS

Introducción

Cuadro A Caracterización del sector mayorista de la comercialización de alimentos.....	14
Cuadro B Análisis de los obstáculos de la implementación del PMASAB en el mercado mayorista.....	19

Capítulo 1

Cuadro 1.1 Alimentos de la Canasta Básica de Alimentos considerados por el PMASAB.....	25
Cuadro 1.2 Composición del Comercio Minorista de Alimentos.....	28
Cuadro 1.3 La Central de Abastecimiento de Alimentos de Bogotá CORABASTOS en Cifras.....	30
Gráfico.1.1 Actores el abastecimiento alimentario de Bogotá según el PMASAB.....	28

Capítulo 2

Figura 2.1 Participación del gasto en alimentos perecederos en el gasto total de alimentos según estrato socioeconómico en Bogotá.....	46
Figura 2.2 Participación de los canales tradicional y moderno en la distribución de alimentos en Colombia, Chile y México.....	47
Figura 2.3 Canales Moderno y Tradicional de Distribución de Alimentos Perecederos.....	49
Figura 2.4 Evolución de la participación de los grupos de alimentos en el total comercializado por CORABASTOS (porcentajes).....	61
Figura 2.5 Comparación de Distribución de alimentos (1970) con la Distribución de mayoristas (1973) en Plaza España.....	61

Figura 2.6 Comparación de Distribución de alimentos (1982) con la Distribución de mayoristas (1984) en CORABASTOS.....	62
Figura 2.7 Comparación de Distribución de alimentos con la Distribución de mayoristas en CORABASTOS para el año 2009.....	63
Figura 2.8 Curva de concentración del área productiva por tamaño de fincas.....	65
Figura 2.9. Variación de precios de la papa parda pastusa en el mercado mayorista de CORABASTOS (2007 y 2008).....	68
Figura 2.9 Índices Estacionales del precio mayorista-detallista del Mercado de la papa pastusa en Bogotá.....	68
Figura 2.10 Curva de concentración en el mercado mayorista de la papa.....	70
Figura 2.11 Participación (aprox.) de los tipos de mayoristas en la comercialización de papa en CORABASTOS.....	70
Figura 2.12 Participación porcentual de los actores de la cadena de la papa parda pastusa en el precio de un kilogramo final al consumidor.....	77
Cuadro 2.1 Composición del sector agrario de la papa en Colombia.....	65
Cuadro 2.2 Distribución del área productiva según tamaño del productos en Cundinamarca.....	65
Cuadro 2.3 Composición del sector mayorista de la comercialización de la papa.....	69
Capítulo 3	
Figura 3.1 Estructura de Gestión del PMASAB en el organigrama de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico.....	94
Figura 3.2 Comparación de los esquemas de abastecimiento.....	97
Cuadro 3.1 Servicios ofertados por el PMASAB a los actores del abastecimiento alimentario.....	73

INTRODUCCIÓN

El presente documento es un análisis de los obstáculos que enfrenta la ejecución de la política de abastecimiento alimentario de Bogotá, por cuenta de las características de la comercialización tradicional de alimentos, en particular de su mercado mayorista. Considerando que la propuesta de la política de disminuir la intermediación como condición para bajar los precios de los alimentos no tiene en cuenta ciertos elementos claves en el análisis de los agentes y los procesos de comercialización, proponemos sobre este tema una mirada distinta. Ésta consiste en profundizar en el rol que cumple el sector mayorista en la compra de productos provenientes de áreas rurales y la venta a distribuidores minoristas como los tenderos, destacando la forma como opera el sector y el carácter múltiple y diverso de sus actores. Dicho acercamiento nos permite identificar claramente cuáles son las restricciones que enfrenta la política para eliminar la intermediación comercial, señalar que la intermediación mayorista no es el factor que más encarece los precios de los alimentos, y puntualizar las limitaciones que debe tener en cuenta la política al momento de adaptar su implementación para incluir al sector mayorista.

El Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria para Bogotá (PMASAB) pretende “garantizar” a los habitantes de la ciudad la disponibilidad, calidad y acceso a los alimentos, promoviendo que el sistema de abasto suministre alimentos suficientes en cantidad, de calidad nutricional y a menores precios¹. Al respecto, considerando que una política es factible cuando satisface todas las restricciones relevantes (MAJONE; 1975), el problema abordado por la tesis es el inadecuado análisis de la intermediación comercial de alimentos en la política que afecta la factibilidad de su implementación² por dos razones: a) no tiene en cuenta las restricciones que enfrenta uno

¹ Los sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos “son combinaciones complejas de actividades, funciones y relaciones (producción, manipulación, almacenamiento, transporte, procesamiento, embalaje, ventas al por mayor y menor, etc.) que permiten a las poblaciones de las ciudades satisfacer sus exigencias de alimentos.” (ARGENTI y MARACCHINO; 2007; Pág. 1)

² Para Sabatier y Mazmanian, “la implementación es el cumplimiento de una decisión política básica”. Bajo tal perspectiva, el análisis de la implementación “consiste en identificar los **factores** que condicionan el logro de los objetivos normativo a lo largo de todo el proceso”. (SABATIER y MAZMANIAN; 2007; Pág. 329)

de sus objetivos más importantes: reducir el precio de los alimentos propiciando relaciones directas entre productores rurales y distribuidores detallistas urbanos –tenderos-; y b) no permite el desarrollo de la política en el sector mayorista de la comercialización³, el cual intermedia cerca del 50 % de los alimentos que se consumen en la ciudad, abastece el 98% de los “productos frescos” demandados por las *tiendas de barrio* – el más importante distribuidor minorista de alimentos de la ciudad en especial para la población de menores ingresos-, y es el segundo proveedor de dichas tiendas en alimentos procesados.

Reconociendo las restricciones del punto *a* y a partir de la caracterización del sector mayorista referido en el punto *b*, el objetivo de la tesis es proponer alternativas de acción que permitan adecuar la implementación del Plan Maestro de Abastecimiento Alimentario de Bogotá (PMASAB) a las restricciones y dificultades que su desarrollo en el sector mayorista implica⁴. En este sentido, la perspectiva de nuestro análisis de implementación no supone que el éxito de la ejecución de la política dependa fundamentalmente de la capacidad de control que se pueda ejercer a partir de un diseño previo – enfoque racional o del simple juego político de los actores involucrados más allá de cuáles son los objetivos trazados por la política. Más bien se inclina por la perspectiva teórica en la cual la implementación *evoluciona por adaptación* en la medida en que reconoce los obstáculos emergentes y en donde tanto la ejecución como la política que le da lugar son igualmente importantes (MAJONE y WILDAVSKY; 1998; BROWNE y WILDAVSKY; 1998; BARRETT y FUDGE; 1981, Citado por PARSONS; 2007; Pág. 493.).

³ La presencia del mercado mayorista es uno de los rasgos centrales que caracterizan los sistemas tradicionales de comercialización (TRACEY-WHITE; 1991. CADILHON, et al.; 2003. FAO; 1999.)

⁴ Para algunos autores la implementación de la política pública además de llevar a cabo la decisión que le antecede, también la modifica (Majone y Wildavsky; Citado por Sabatier y Mazmanian; 1989). De allí que una cuestión de gran relevancia es indagar las razones por las cuales una política se modifica o debería modificarse, es decir, los obstáculos de la implementación. En este orden de ideas, Majone sostiene que “es dable argüir que las políticas puedan ser ‘buenas’, ‘exitosas’ o ‘racionales’ solo *a posteriori*, en la medida en que llegaron a *adaptarse* a las condiciones reinantes y fueron *adaptadas* por el ambiente político”. (MAJONE; 1997; Pág. 361)

Construcción del Argumento sobre la factibilidad de la política

El análisis de la implementación, desde sus primeras manifestaciones, ha procurado responder por qué una política pública funciona o no – en palabras de Derthick *¿Por qué una política falla?-. Alrededor de esta cuestión central, se han desarrollado diversas corrientes teóricas que asignan posibilidades explicativas a los diferentes aspectos del proceso de la implementación: las organizaciones responsables de la ejecución (ELMORES; 2007B), la capacidad de control y planeación (enfoque racional), la interacción entre los actores (Fritz Scharpf, citado por HILL y HOPE; 2002; Pág. 59 y ss), el ensamblaje o montaje de las diferentes actividades que constituyen el proceso de implementación -“a system of loosely related implementation game” (BARDACH; 1978; pág. 37)-, entre otros. Dentro de tal conjunto de perspectivas analíticas posibles, nuestra preocupación se concentra en las restricciones que condicionan la factibilidad de la política.*

Ignorar las características más relevantes del sector mayorista de la comercialización de alimentos, impide dilucidar con claridad cuál es el margen de acción de la política y cuáles las posibilidades de alcanzar sus objetivos.

Cuando se desconocen las restricciones, se desconoce igualmente el ámbito de lo factible de la política (MAJONE; 2007). El punto central de la discusión será evidenciar por qué, parafraseando a Majone, la “realidad” comercial definida por el mercado mayorista restringe la riqueza de lo posible en la implementación de la política de abastecimiento alimentario⁵. Es decir, explicar cómo afectan las características de la comercialización mayorista de alimentos a la implementación y resultados del PMASAB. En el marco de nuestro análisis tales características se denominan “restricciones”, y de su satisfacción o no, se desprende la factibilidad o no del desarrollo de la política.

Por supuesto las restricciones no definen por sí misma el desarrollo de la política, también es importante el marco de acción definido por esta última. Como lo propone el *análisis de política como actividad hermenéutica*, la valoración de las condiciones existentes y las

⁵ “La mayoría de los límites no serán tan restrictivos como para privar de todo margen de acción al gobernante, pero sin tan importantes que pasarlos por alto provocará consecuencias graves y a veces desastrosas” (MAJONE; 1997; Pág. 116).

alternativas posibles a tales condiciones debe ser el resultado del intercambio y la interacción entre el marco de referencia del analista – la política o un modelo- y el marco de referencia de los actores involucrados. “The result of this kind of dialectic should ideally be a synthesis of the best of both kind of framework, rather than imperialism of the analytical framework or the actor’s framework” (DRYZEK; 1982; Pág. 322).

Interpretar por una parte los supuestos y propuestas de la política de abastecimiento, y las condiciones de funcionamiento de la comercialización mayorista de alimentos por otra, es el punto de partida para contrastar el marco de política definido por el PMASAB con los aspectos más relevantes de la *realidad comercial* del sector mayorista, indagando inicialmente si el plan satisface o no las restricciones definidas por las *condiciones existentes*.

En términos de las implicaciones de los supuestos y propuestas de la política sobre su propia ejecución, encontramos un serio problema de implementación cuando el análisis de la intermediación comercial que subyace en la política de abastecimiento no permite ni reconocer las restricciones de los objetivos que esta se propone, ni adecuarse a las restricciones emergentes cuando pretende reorientar su implementación⁶. De allí la pertinencia de formular explícitamente una pregunta fundamental no considerada aun por los responsables de la política, y que de hecho se constituye en nuestra inquietud principal ¿La política de abastecimiento de Bogotá satisface las restricciones y dificultades que enfrenta su implementación en la comercialización mayorista de los alimentos?⁷ Como se explicara más adelante, en el análisis de la implementación, “las restricciones” y las “dificultades” obedecen a preocupaciones teóricas y conceptuales distintas. De hecho, el preguntarse por cada una de estas limitaciones de la ejecución sustenta la pregunta principal anteriormente enunciada y por tanto orientan el desarrollo lógico de nuestra argumentación.

⁶ “Los problemas que las políticas pretenden enfrentar, así como las condiciones bajo las cuales pueden encontrarse soluciones viables, existen independientemente de las percepciones y preferencias de cualquier grupo particular de responsables de la toma de decisiones” (MAJONE; 2007; Pág. 419)

⁷ Según David Weber, cada fase del proceso de las políticas públicas involucra distintas condiciones relevantes que definen su factibilidad (WEBER; 1986). De allí la necesidad de especificar nuestro interés por la implementación.

En el análisis de la política, la interpretación busca descifrar el conjunto de pasos que el PMASAB supone que son necesarios para alcanzar uno de sus objetivos centrales: reducir el precio de los alimentos al consumidor final. Es decir nos preguntamos por la teoría causal que subyace a la política⁸ tratando de valorar sus limitaciones. Para Pressman y Wildavsky, una política es una hipótesis que conlleva condiciones esenciales y condiciones previstas, “si x se lleva a cabo en un tiempo t_1 , y resultará en el tiempo t_2 ”; por lo tanto la implementación es “la capacidad de forjar eslabones subsecuentes de la cadena causal a fin de obtener los resultados que se desean” (PRESSMAN y WILDAVSKY; 1998; pág. 55).

En la política de abastecimiento la **hipótesis** en materia de acceso a los alimentos fue, en síntesis, la siguiente: *si se disminuye o “elimina” la intermediación en la comercialización de los alimentos-condición esencial-, entonces bajarán los precios al consumidor final – condición prevista-*. Esta **teoría causal** implica un concepto particular del papel de la intermediación comercial en el abastecimiento alimentario⁹, el cual a su vez tiene importantes implicaciones sobre el establecimiento de los eslabones que permitan pasar de lo “ideal” a lo “concreto”. Cuál es dicho tratamiento y cuáles las principales consecuencias iniciales en la ejecución de la política (2006-2009)¹⁰, son las inquietudes a resolver en el capítulo 1. Al respecto argumentaremos que, en la medida en que la política asocia sin mayor explicación la intermediación con “ineficiencias” y “sobrecostos” que encarecen los precios de los alimentos –“agrega costos pero no agrega valor”-, el tratamiento de este tema resulta insuficiente para comprender cuál es su función en el abastecimiento alimentario. Dicha insuficiencia origina las primeras manifestaciones del mencionado problema de implementación: las dificultades que afrontaron los ejecutores para poner en práctica la

⁸ “Many implementation studies make their greatest contributions by revealing the inadequacy of the underlying theory or the limited ability of regulatory agencies to bring targeted groups into compliance” (SABATIER Y MAZMANIAN; 1989; Pág. 11)

⁹ Para Majone y Wildavsky, el contenido esencial de una política y su teoría deben ser también considerados para explicar los resultados de la implementación. “La teoría subyacente proporciona no solo los datos, la información y las hipótesis en las cuales se apoya el debate y las acciones subsiguientes, sino también, de suma importancia, una conceptualización del problema de las políticas” (MAJONE y WILDAVSKY; 1998; Pág. 277). En este sentido, “Las políticas, una vez se han alcanzado, tienden a convertirse en doctrinas, dirigen y justifican la acción gubernamental por algún tiempo, por lo que no pueden emprenderse a la ligera” (MAJONE; 2007; Pág. 347)

¹⁰ El PMASAB fue adoptado por el Alcalde Mayor de Bogotá mediante el Decreto 315 de 2006. Los informes revisados y las entrevistas a funcionarios encargados de la política, da cuenta de las actividades de implementación adelantadas entre los años 2006 y 2009.

política (funcionarios ejerciendo funciones comerciales e incumplimiento en transacciones comerciales), y además implicó que la administración distrital comenzara a reevaluar su desentendimiento de la función que cumplen los mayoristas.

Por otra parte, la necesidad de abordar el mercado mayorista de alimentos en el marco de la comercialización de alimentos se explica por el limitado tratamiento de la cuestión comercial en la teoría causal de la política y sus consecuencias en la implementación, tal como lo enunciamos anteriormente. Al respecto, en el capítulo 2 abordamos este tema formulando la siguiente pregunta ¿Qué aspectos de la comercialización mayorista de alimentos pueden afectar la implementación de la política de abastecimiento de Bogotá? Como se podrá advertir más adelante, la respuesta a esta pregunta dará cuenta de la forma como funciona el sector mayorista y la diversidad de sus agentes como características centrales de este mercado. A su vez, en el marco de la incertidumbre propia de la comercialización tradicional de alimentos, dichas características se constituyen, correspondientemente, en notables restricciones y dificultades para el desarrollo del PMASAB (MAJONE; 1974)¹¹.

La caracterización del sector mayorista de la comercialización tradicional de alimentos, definido como “mecanismo social” de articulación entre los sectores productivos – particularmente rurales- y el comercio detallista (TRACEY-WHITE; 1991), se realizó considerando los enfoques teóricos que abordaran específicamente el rol mayorista en el abastecimiento alimentario y además la información obtenida de fuentes primarias (particularmente entrevistas) y fuentes secundarias¹². De este modo se definieron dos aspectos de caracterización.

En primer lugar, cómo el agente mayorista ejerce su función – modo de operación - en lo cual se pone en relieve su carácter informal, el tipo de intermediación que ejerce y las relaciones que establece, y en segundo lugar, **la diversidad de los agentes mayoristas.**

¹¹ Para Majone, “To attack a socioeconomic problem with a reasonable hope of success, we also need empirical knowledge about the underlying processes, and the structural characteristics of social mechanisms which we propose to use. Theories and hypotheses concerning the behavior of individuals and institutions are the most important source of such knowledge”. (MAJONE; 1974; Pág. 79)

¹² Si bien varios de los autores consultados resaltan la importancia del sector mayorista, desafortunadamente pocos hablan específicamente de cómo adelantar su análisis, por esta razón fue necesario “sugerir” los aspectos de estudio que aquí utilizamos tomando en cuenta diversas aproximaciones empíricas y teóricas.

Este punto tiene particular importancia en la medida en que buena parte de la literatura revisada no pasa de afirmaciones generales sobre la función mayorista, y de hecho tales generalizaciones limitan la formulación de alternativas de intervención por parte de políticas como la que es objeto de nuestro estudio. Al respecto, fue esencial la observación de los tipos de productos que intermedia, el volumen de alimentos comercializados y el área comercial en la que desarrolla su actividad (cuadro A).

La importancia de diferenciar estos dos aspectos de la caracterización –modo de operación y diversidad de los agentes-, radica no solo en su funcionalidad para organizar la información sobre la complejidad del mercado mayorista de alimentos. Nos facilitan igualmente el análisis de la política a propósito de las restricciones y dificultades que cada uno de estos aspectos representa.

Cuadro A CARACTERIZACIÓN DEL SECTOR MAYORISTA DE LA COMERCIALIZACIÓN DE ALIMENTOS	
Aspecto	
Modo general de operación	<ul style="list-style-type: none"> • Carácter Informal • Tipo de intermediación • Relaciones que establece
Diversidad de los agentes	<ul style="list-style-type: none"> • Tipo de productos comercializado • Volumen de producto comercializado • Área comercial disponible en CORABASTOS

Una vez son identificadas estas características y contando con el análisis del contenido del PMASAB, el paso a seguir es analizar sus implicaciones sobre la política de abastecimiento (MAJONE y WILDAVSKY; 1998). Como se menciona atrás, contrastar estas dos interpretaciones. En primer lugar y respecto a las restricciones de los objetivos, concluimos que la incertidumbre como rasgo central de los sistemas tradicionales de comercialización de alimentos, y la configuración del sector mayorista, limitan seriamente las posibilidades de lograr relaciones directas entre productores y “tenderos de barrio”. La caracterización nos permite afirmar que, por lo menos para el caso del producto sobre el cual se hizo énfasis -la papa-, por estar constituido por un diverso grupo de actores que compiten entre

sí –como se explica en el capítulo no en condiciones de competencia perfecta-, el mercado mayorista representa varias opciones comerciales para los productores de alimentos y los demandantes detallistas, por lo cual la posibilidad de comercializar “directamente” tendría que entrar a competir con este mercado mayorista¹³.

Adicionalmente, las mencionadas relaciones comerciales dependen de condiciones difíciles de anticipar dada la incertidumbre que caracteriza los canales tradicionales de comercialización y que enfrentan los agentes comerciales que en ella participan. La importante variación en las cantidades y calidades de los productos – incertidumbre técnica- así como la variación de los precios y la dificultad para la difusión de la información relacionada –incertidumbre económica-, hacen que las condiciones en las que se desarrollan tales transacciones sean bastante inciertas y poco estables. En el análisis del mercado mayorista de la papa, se destacará por ejemplo las características más relevantes del sector agrario de este producto, resaltando la importancia de las pequeñas unidades campesinas y su dependencia de la comercialización en *fresco* de este producto.

Pero eso no es todo. Si bien, en el marco de tal competencia, en ciertas ocasiones puede resultar atractivo para productores y tenderos establecer relaciones directas prescindiendo del agente mayorista, el efecto sobre el precio al consumidor final **es menor**. La intermediación mayorista no es por sí misma la actividad que más encarece el precio de los alimentos al consumidor. Según se observa la composición del precio final del producto analizado, mientras el mercado mayorista participa con el 5% aprox., la comercialización minorista pesa por lo menos el 30% en el precio final. Esta situación no implica necesariamente que se le atribuya al sector minorista –tenderos de barrio- el encarecimiento del precio de los alimentos, lo cual sería repetir el error en que incurre el plan. Más bien justifica una vez más la necesidad de revisar seriamente la teoría causal de la política y los objetivos que de ella se desprenden, en lo cual antes de proponer la exclusión de ciertos agentes o “eliminación” de etapas en la comercialización, es central preguntarse cómo operan y cómo se articulan al proceso de abastecimiento.

¹³ Como se comenta en el capítulo 1, uno de los supuestos que sustenta la propuesta de generación de relaciones comerciales directas es que la falta de información sobre la oferta y la demanda a la que tienen acceso los productores rurales y demandantes urbanos, implica que estos no tienen más opción que recurrir a los intermediarios para realizar sus transacciones.

Teniendo en cuenta que, en el marco de la señalada revisión, nuestro aporte radica en el análisis del sector mayorista, el segundo aspecto del problema de implementación derivado de la caracterización hace referencia a las limitaciones que enfrenta la política para incluir en su desarrollo a dicho sector. Por la evidencia presentada en el capítulo 2, es necesario que la implementación de esta política se adecue incluyendo esta vez al sector mayorista¹⁴.

Del mismo modo que pretender “eliminar” la intermediación comercial – como lo pretende el PMASAB- implica enfrentar ciertas restricciones, la inclusión del sector mayorista en la implementación de política de abastecimiento – como lo sugiere nuestro análisis - demanda considerar igualmente otro tipo de obstáculos. En el capítulo tres nos ocupamos de observar las limitaciones que se enfrenta la operación de la política en la incertidumbre del mercado en mayorista, identificando por un lado las **restricciones** para poner en marcha los instrumentos que ha adoptado el PMASAB, y por otro las **dificultades** que se enfrentan en la definición de lineamientos de implementación.

Con respecto a los instrumentos de la política, las líneas de acción o “estrategias” definidas por la política de abastecimiento para alcanzar sus objetivos se traducen en un conjunto de servicios cuyo desarrollo debe orientar el comportamiento de los agentes del abastecimiento hacia las transformaciones deseadas por la política. Es decir, los servicios son el conjunto de instrumentos cuyo desarrollo daría lugar a los resultados esperados en cada una de las líneas del PMASAB. Así por ejemplo, la estrategia de conectividad y acceso a la información definida por el Plan deviene en el *servicio de información y conectividad* (SDDE; 2009), el cual a su vez facilitaría y garantizaría el acceso a la información construida sobre el abastecimiento (precios, oferta, demanda, oportunidades) y a las transacciones (pedidos, pagos, contrato de servicios)¹⁵ por parte de los agentes del abastecimiento.

¹⁴ Para algunos autores la implementación de la política pública además de llevar a cabo la decisión que le antecede, también la modifica (Majone y Wildavsky; Citado por Sabatier y Mazmanian; 1989). De allí que un cuestión de gran relevancia es indagar las razones por las cuales una política se modifica o debería modificarse, es decir, los obstáculos de la implementación. En este orden de ideas, Majone sostiene a que “es dable argüir que las políticas puedan ser ‘buenas’, ‘exitosas’ o ‘racionales’ solo *a posteriori*, en la medida en que llegaron a *adaptarse* a las condiciones reinantes y fueron *adaptadas* por el ambiente político”. (MAJONE; 1997; Pág. 361)

¹⁵ Art. 9; Cap. IV; Decreto 315 de 2006

Según se desprende del análisis, los servicios como instrumentos de la política de abastecimiento de Bogotá no satisfacen las restricciones¹⁶ que enfrenta su puesta en marcha en el sector mayorista de la comercialización de alimentos. Por lo tanto la implementación de la política abastecimiento en este sector no es factible. La posibilidad de que dicha implementación tenga lugar depende de la adecuación de tales instrumentos a las características denotadas del mercado mayorista.

La explicación del por qué estas restricciones no son satisfechas, se sustenta en el análisis de los aspectos de operación de uno de los servicios implementados por el plan que está estrechamente relacionado con la intermediación comercial, el servicio logístico¹⁷, indagando si es o no compatible con la forma o *modo* de operación del mercado mayorista.¹⁸ Las razones por las cuales las herramientas de la política no satisfacen las restricciones que les representa el mercado mayorista, radican básicamente en la incompatibilidad entre el “modo” en que los servicios pretenden influir en el abastecimiento, y el “modo” como los agentes mayoristas de comercialización cumplen su función. Así por ejemplo, daremos cuenta de que mientras para el mayorista existe una estrecha relación entre su función comercial y su capacidad logística, el PMASAB supone que estas dos funciones pueden separarse en el canal tradicional y asignar cada una de ellas a actores diferentes como sucede en el canal moderno de distribución. Este punto, junto con los relacionados con la transferencia de la propiedad en el mercado mayorista y la importancia de las relaciones en el manejo de la incertidumbre, nos evidencian concretamente la falta de armonía entre el funcionamiento del mercado mayorista y las características de los servicios del plan, que por tanto restringen su implementación (Cuadro B).

¹⁶ En el marco del análisis de factibilidad Majone define una restricción como “cualquier característica del ambiente que (a) puede afectar los resultados, y (b) no está bajo el control de quien hace la política”. (MAJONE; 1975)

¹⁷ Según se encuentra en los lineamientos de implementación, este servicio pretende “Poner a disposición herramientas metodológicas, recursos de conectividad e infraestructuras, donde convergen la oferta y demanda de alimentos, articulando productores, transformadores, comerciantes, redes de oferta y demanda” (SDDE; 2009)

¹⁸ Además de su relación con la comercialización, el énfasis en este servicio se explica por ser sido priorizado en el marco de las acciones que el PMASAB se propone adelantar en la principal central mayorista de Bogotá CORABASTOS (SDDE; 2010).

Igualmente, además de la identificación de las restricciones y en la perspectiva de contar con un mejor panorama a la hora de formular alternativas, nuestro análisis se complementa con abordar uno de los aspectos de la caracterización del sector mayorista, la incertidumbre de la comercialización, como una de las dificultades que enfrenta la implementación dada la tratabilidad del problema. (Sabatier y Mazmanian).¹⁹ La incertidumbre es una característica fundamental del ambiente en el que operan tanto los actores del abastecimiento como los instrumentos de la política. En términos del proceso de implementación, está implica serias dificultades para asegurar que se alcancen los resultados -como la reducción de los precios de los alimentos-, y para anticipar con la suficiente exactitud cuáles serán los efectos de las acciones ejecutadas. ¿El desarrollo de los servicios implicaría necesariamente el “mejor” funcionamiento del abastecimiento? ¿Cómo garantizar, por ejemplo, que de lograrse reducir los costos en la comercialización, esta disminución se traduzca en menores precios al consumidor? ¿Quiénes son los beneficiados?

Al respecto, advertimos una situación hasta cierto punto paradójica. Mientras la diversidad de actores mayoristas que se concentran en CORABASTOS se constituye en un importante atractivo para que productores y demandantes concurren a su mercado – les asegura en medio de las incertidumbre la compra o venta de una importante variedad de productos en cantidad, precios y calidades-, esta misma diversidad se constituye en una seria dificultad en la definición de lineamientos de implementación por cuenta de la incertidumbre que ella implica. Por esta razón, más que pensar en la eliminación de incertidumbre, pretensión de casi imposible realización, esta debe reconocerse como limitante de la operación de los servicios y, en general, como parte de las condiciones en las que tiene lugar la implementación del PMASAB. Así, del mismo modo que la implementación deben dar cuenta de las restricciones anteriormente expuestas, también deben enfrentar los aspectos que dificultan la comprensión de la cuestión mayorista y la definición detallada de planes de acción para su estricto cumplimiento. Es decir, tener en cuenta particularidades como la

¹⁹ Como se analiza en el capítulo 3, la importante diferencia radica en que mientras en el primer caso nos concentramos en las características específicas de los instrumentos de la política pues lo relevante es identificar qué restricciones no tiene en cuenta (pregunta fundamental para Majone), en el segundo señalamos aquellos aspectos del problema que dificultan la implementación de una política de abastecimiento más allá del tipo de instrumentos que adopte (una de las variables que condiciona la implementación según Sabatier y Mazmanian).

diversidad de agentes, la poca información existente y la débil consistencia teórica en la formulación de propuestas.

Cuadro B	
Análisis de las limitaciones de la implementación del PMASAB en el mercado mayorista.	
Tipo de limitación	
Restricciones no satisfechas por los servicios	<ul style="list-style-type: none"> • Articulación de la función comercial y la función logística • Transferencia de propiedad en el ejercicio de la comercialización • Los agentes mayoristas no pertenecen estrictamente a un territorio de oferta o de demanda
Tratabilidad del problema (Dificultades)	<ul style="list-style-type: none"> • Diversidad del comportamiento • Dificultades en el manejo del cambio • Alcance de las modificaciones en el comportamiento

En síntesis, el análisis de implementación que presentamos sobre la política de abastecimiento de alimentos de Bogotá, evidenciará la necesidad de profundizar en el análisis de la comercialización –cómo funciona y las características de sus agentes- para hacer posible la ejecución de la política de abastecimiento. En este sentido, las recomendaciones presentadas están orientadas a superar la causa común de los problemas de implementación abordados: la poca claridad sobre la función y características de la intermediación comercial mayorista.

Más que demandar de antemano el pleno conocimiento de la problemática como condición para iniciar la ejecución, se sugiere que el PMASAB adopte una perspectiva de implementación evolutiva que le permita avanzar en su capacidad de tratar con la cuestión mayorista, reconociendo las restricciones emergentes y adaptando su desarrollo para lograr satisfacerlas. La adaptación ocurre cuando la política se desarrolla en respuesta al medio, el cual también responde a la intención de las políticas. Como asegura Browne y Wildavsky, “es inevitable la adaptación mutua”. (BROWNE y WILDAVSKY; 1998; Pág. 317)

Capítulo 1. DIFICULTADES EN LA COMPRENSIÓN DE LA INTERMEDIACIÓN COMERCIAL QUE AFECTAN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE ABASTECIMIENTO

Resumen

El presente capítulo analiza cómo interpreta el Plan Maestro de Abastecimiento Alimentario y Seguridad Alimentaria de Bogotá los procesos de intermediación comercial de alimentos. Se evidenciará que dicha interpretación resulta inadecuada en la medida en que no brinda los elementos necesarios para superar los problemas de la implementación relacionados con sectores claves del abastecimiento alimentario como el mayorista.

La gestión del abastecimiento alimentario es uno de los temas centrales en la sostenibilidad de las ciudades. Bajo esta preocupación, el Plan Maestro de Abastecimiento Alimentario y Seguridad Alimentaria de Bogotá PMASAB (Decreto 315 de 2006), es el intento del Gobierno Distrital por orientar el abastecimiento de la ciudad hacia los objetivos que en materia de seguridad alimentaria y nutricional fueron recientemente establecidos (Decreto 508 de 2007)²⁰.

Una vez adoptada la política de abastecimiento alimentario, el análisis de la factibilidad de su implementación es una cuestión central. En esta perspectiva, el problema que nos interesa abordar está relacionado precisamente con las dificultades en la puesta en marcha de la política que se derivan de la forma como se construyó la problemática a enfrentar. La construcción de este problema de investigación, demanda en lo fundamental ofrecer una interpretación de la noción sobre intermediación comercial que sustenta la política, contrastándola posteriormente con las condiciones en las cuales tiene lugar la implementación. En este sentido, el presente capítulo pretende responder dos preguntas fundamentales sobre el PMASAB:

- a) ¿Cuál es el tratamiento de la intermediación comercial en el Plan?
- b) ¿Qué consecuencias se derivan de este tratamiento para su implementación?

²⁰ Dentro de los objetivos de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Bogotá se encuentra: “garantizar la disponibilidad de alimentos nutritivos, seguros e inocuos para la ciudad-región por medio de la articulación estratégica entre Bogotá y la región central”. Art. 13, Título II, Decreto 508 de 2007.

Responder estas dos inquietudes nos permite concluir que el análisis de la intermediación comercial realizado por el Plan resulta inadecuado, o por lo menos insuficiente, para la formulación de estrategias de implementación que incluyan a sectores claves del abastecimiento alimentario como el sector mayorista del mercado tradicional.

Para llegar a esta conclusión organizamos en dos secciones el documento. En la parte inicial y a propósito de la primera inquietud, consideramos los aspectos más relevantes del contexto en el que surgió el plan, sintetizamos la caracterización que hicieron sobre la problemática de abastecimiento los estudios de soporte de la política, y finalizamos señalando sus objetivos y estrategias. Respecto a la segunda pregunta, en la última sección revisamos las principales dificultades de la implementación de la política que en el periodo 2006-2009 se registran destacando que, a pesar de las reorientaciones, los problemas derivados del análisis de la intermediación aun persisten. En la sección 1.3, presentamos las conclusiones de este primer capítulo.

1.1 El Plan Maestro de Abastecimiento Alimentario y Seguridad Alimentaria de Bogotá ¿Para qué una política de abastecimiento alimentario?

La adopción de la política se dio en un momento en el que la situación alimentaria de una parte importante de los habitantes de la ciudad era bastante problemática. En el 2004, el 40.2% de los hogares en Bogotá no alcanzaban a cubrir las necesidades de calorías y el 34% no cubría las necesidades de proteínas. Según el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en ese año una familia requeriría para satisfacer los requerimientos básicos nutricionales 1.7 salarios mínimos mensuales legales vigentes (ICBF; 2004). En este sentido, la población con mayor vulnerabilidad alimentaria por acceso correspondían a las familias de estratos uno, cuyo ingreso promedio es de un salario mínimo, pero también parte del estrato dos con un ingreso que está entre uno y tres salarios mínimos²¹. En el 2003, en 164 mil hogares bogotanos alguno de sus miembros no consumió ninguna de las

²¹Mapa e información de estratos en Bogotá; Información obtenida en la página web de metrocuadrado.com, sección Generalidades, disponible en:

http://contenido.metrocuadrado.com/contenidom2/ciudyprec_m2/inforbog_m2/informaciongeneralbogot/ARTICULO-WEB-PL_DET_NOT_REDI_M2-2026901.html.

Es importante aclarar que estas cifras son solo una aproximación ya que la definición de los estratos socioeconómicos en Colombia no captura la variable ingreso.

tres comidas uno o más días de la semana por falta de recursos (Bogotá con Desarrollo Humano; 2007).

En marco del anterior panorama alimentario de la ciudad, dos importantes procesos impulsaron la adopción de la política de abastecimiento. En primer lugar, el Plan de Desarrollo orientado por Gobierno de la ciudad. El entonces Alcalde Mayor de Bogotá, Luís Eduardo Garzón (2004-2007), promovió como una de sus políticas más importantes la lucha contra el hambre²², cuya gestión se estructuró y articuló con las iniciativas ya planteadas por sus antecesores particularmente en temas relacionadas con la atención nutricional a la población de menores recurso, pero además incluyó otros componentes bajo la coordinación del denominado Programa Bogotá Sin Hambre. Los primeros antecedentes de políticas relacionadas con la alimentación y nutrición en el Distrito Capital, estuvieron relacionados fundamentalmente con programas de lactancia materna y disminución de las deficiencias micro-nutricionales, en especial el hierro. En este sentido, encontramos el Plan de Promoción, Apoyo y Protección a la Lactancia Materna adoptado en 1993, el Plan Distrital de Lactancia Materna en 1996 (1996-1998), y además, con un campo de acción más amplio, el Plan de Alimentación y Nutrición del Distrito Capital 1999-2003. Este último, incluyó temas como hábitos saludables y vigilancia para la inocuidad de los alimentos – en especial cárnicos y procesados- y el observatorio sobre la situación alimentario-nutricional de todos los grupos de edad. (Alcaldía Mayor de Bogotá; 2007b).

Con respecto a las experiencias anteriores, una de las novedades más importantes de la Administración de Luis E. Garzón fue incluir el abasto de alimentos como parte central de la política de seguridad alimentaria, la cual a su vez estuvo inscrita en la política social del entonces Alcalde Mayor de Bogotá; una decisión sin precedentes en el Distrito Capital. Así, además de la *Asistencia alimentaria* para hacer frente a los problemas de acceso y consumo de alimentos que afectan a la población en alta vulnerabilidad socioeconómica²³, hicieron parte de la política de lucha contra el hambre el componente de *Responsabilidad Social*, con el cual se buscó involucrar a los agentes privados en la solución de la problemática y,

²² Numeral 10; Art. 4; Título II; Acuerdo 119 de 2004, Por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social y de obras públicas para Bogotá D.C. 2004-2008 Bogotá Sin indiferencia un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”; junio de 2004

²³ Al cierre del Gobierno Garzón Diariamente el distrito entrega 672.332 apoyos alimentarios (SDDE; 2007).

por supuesto, el componente de *Abastecimiento Alimentario*, orientado a superar los problemas propios del abasto alimentario en el contexto de la Ciudad-Región. Este último componente, se consolidó precisamente en el Plan Maestro de Abastecimiento Alimentario y Seguridad Alimentaria de Bogotá (PMASAB) objeto de nuestro análisis.

El segundo proceso importante que impulsa la política de abastecimiento, está relacionado con el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá (POT)²⁴, el cual dispuso que se estructuraran un conjunto de planes de equipamiento urbanístico (salud, educación, transporte, etc.), entre ellos uno, el PMASAB, específicamente orientado a recuperar, organizar y mejorar el funcionamiento logístico del abastecimiento alimentario de la ciudad. En este sentido, la entonces Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos (UEPS)²⁵ adelantó una serie de estudios técnicos sobre las características humanas, territoriales y operativas del abastecimiento alimentario identificando los aspectos de mayor vulnerabilidad en cada una de las dimensiones señaladas.

La confluencia histórica de estos dos procesos, permitió su mutuo reforzamiento. El compromiso político del Alcalde le brindó el respaldo político que el plan necesitaba para ganar vigencia en la agenda pública, incluyendo el tema del abastecimiento en la marco de una política de seguridad alimentaria y nutricional. A su vez, los estudios previos del Plan Maestro de Abastecimiento le otorgaron el sustento técnico a la Administración Distrital en sus discusiones sobre la política con otros actores tanto de la ciudad como de la región. Los aspectos claves de este diagnóstico sobre el abastecimiento alimentario presentados por tales estudios, se exponen a continuación.

La adopción de política de seguridad alimentaria y nutricional como parte de la política social implicó que el desarrollo del PMASAB, particularmente en lo que se refiere a la

²⁴ Sobre este punto Ver: Art. 79 sobre Planes Maestros y Art. 1; N° 2: Decreto 119 de 2004, por el cual se compilan las disposiciones contenidas en los decretos 619 de 2000 y 469 de 2003: “la ciudad se ordenará reconociendo su papel de nodo principal de la red de ciudades de la Región Bogotá-Cundinamarca, de otras con las cuales la articulación virtual y física resultara fundamental para cuestiones como la seguridad alimentaria, seguridad ciudadana, seguridad humana y sostenibilidad económica y ambiental”

²⁵ El Concejo Distrital de Bogotá, mediante el artículo 113 del Acuerdo número 257 del 30 de noviembre de 2006, transformó la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos en Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos. Además le quitó las competencias en materia de abastecimiento alimentario, las cuales pasaron a la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. Ver página oficial de la UAESP, <http://www.uesp.gov.co/>.

organización de la demanda, se iniciara prioritariamente en aquellas localidades declaradas entonces en “*emergencia social*” teniendo en cuenta la situación de vulnerabilidad social y económica de buena parte de la población en ellas asentada. De hecho en cuatro de las seis localidades declaradas en *emergencia* (Ciudad Bolívar, Suba, y Bosa y Usme)²⁶ se ha puesto en marcha la construcción de la infraestructura que facilitaría la puesta del componente logístico del Plan que explicaremos más adelante²⁷.

1.1.1 El problema del abastecimiento alimentario: “ineficiencias” que se traducen en un mayor precio al consumidor

Una de las preocupaciones fundamentales que la Administración Distrital de Bogotá manifestó cuando adopto la política de abastecimiento, fue la existencia de un conjunto de “ineficiencias” en el abasto alimentario que afecta a los consumidores en la ciudad. Tratar de comprender la complejidad de este tema, pasa en primer lugar por considerar globalmente el funcionamiento del sistema de abastecimiento de Bogotá.

El 77 % de los alimentos que se consume en la ciudad proviene de un entorno regional relativamente cercano²⁸ (Departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima, entre otros);²⁹ De hecho, solamente el departamento de Cundinamarca abastece el 59,7% del total demandado por la ciudad. No obstante, sobre la magnitud del abastecimiento de Bogotá no se tiene mayor consenso en la medida en que la información disponible es inconsistente. Mientras el volumen de alimentos estimado por diagnóstico del Plan en el 2003 fue de 2’800.000 toneladas anuales aprox., solamente la Central de Abasto de

²⁶ Tal y como se encuentra en la que en ese momento era política social del Distrito, *Por una Bogotá Sin Indiferencia*, “La declaratoria de la emergencia social está más que justificada y puede facilitar una estrategia de intervención social integral, en la que se apunte a resolver en forma simultánea diferentes tipos de privación (alimentación, nutrición, educación, capacitación...). Se trata de una estrategia que apunta a la modificación del entorno y de las condiciones de vida de las comunidades...” En este sentido las seis localidades de Bogotá declaradas en *Emergencia Social* fueron Bosa, Ciudad Bolívar, Usme, San Cristóbal, Suba y Kennedy. (Alcaldía Mayor de Bogotá; 2004)

²⁷ De ellas solamente en Ciudad Bolívar se ha terminado la Plataforma Logística, aun sin iniciar su operación, y en Suba, Usme y Bosa apenas se encuentran realizando los estudios previos. (SDDE; 2009)

²⁸ Según las estimaciones de la Dirección de Abastecimiento y Economía Rural, la Distancia promedio desde el origen de los alimentos hasta Bogotá es de 123 km, “con lo cual el tiempo medio de aprovisionamiento es de 5.3 horas”. (SDDE; 2009).

²⁹ Incluyendo además de estos Departamentos, el Departamento del Valle del Cauca, la Corporación Colombia Internacional estima que de estos territorios provienen el 85% de los alimentos que ingresan a la ciudad y el 87% de los que ingresan a la Central de Abastos. (CCI; 2007; pág.2)

Alimentos de Bogotá, en donde se estima que se comercializan cerca del 50% de los alimentos que demanda la ciudad, reportó en el 2006 un volumen de comercialización de 3'996.000 toneladas³⁰.

En el escenario general del abastecimiento, de los 99 alimentos reportados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) como parte de la Canasta Básica Nutricional, el plan considera los 33 productos de mayor relevancia nutricional y que a su vez representan el 85 % del volumen total consumido por los bogotanos (UEPS; 2005; pág. 28). A partir de esta información, los estudios previos de la política calcularon el nivel de consumo real en el año 2001 y estimaron el nivel deseado para el año 2010 teniendo en cuenta tanto el aumento de la población como las transformaciones esperadas en la dieta de los ciudadanos. (Cuadro 1.1)

Cuadro 1.1 Alimentos de la Canasta Básica de Alimentos considerados por el PMASAB

Grupo	Toneladas Anuales en el 2001	Toneladas Anuales 2010 (según estimaciones de consumo deseado)	Variación esperada
Lácteos	626,705.00	751,535.00	20%
Carne y leguminosas	261,340.00	494,210.00	89%
Hortalizas y verduras	102,930.00	462,455.00	349%
Frutas	112,420.00	1,763,315.00	1469%
Grasas	36,500.00	173,375.00	375%
Azúcares y dulces	120,085.00	245,645.00	105%
Cereales, tubérculos y papa	770,880.00	1,474,235.00	91%
Condimentos y miscelánea	66,065.00	187,975.00	185%
Total	2,096,925.00	5,552,745.00	165%

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

³⁰ Cifra tomada de la página de la Central de Abastecimiento de Alimentos CORABASTOS: www.corabastos.com.co

Sin entrar en la discusión nutricional, señalemos que alcanzar el consumo deseado por la Política de Abastecimiento para el año 2010 según las estimaciones presentadas en el cuadro anterior, significaría un aumento per-cápita de 117.11% respecto al consumo del año 2001, es decir, incrementar la demanda total de alimentos en 1.65 veces. Como se observa en el cuadro 1.1, los mayores incrementos esperados están en el grupo de las frutas (14.69 veces), hortalizas y verduras (3.49 veces) y grasas (3.75 veces). Estos alimentos, con excepción de las grasas, son precisamente las cadenas de mayor preocupación para el PMASAB dadas las “ineficiencias” en su funcionamiento. Veamos de qué “ineficiencias” se trata.

Según los estudios previos de la política (UEPS; 2004), la forma como funciona actualmente el abastecimiento, sus “ineficiencias y no agregación de valor”, le significan al consumidor el encarecimiento de los precios de los alimentos en un 21%³¹. Más aun, en el estudio se califica dicho funcionamiento como “caótico” y “desarticulado” desarrollando su argumento de la siguiente manera:

“...Al no existir ‘un sistema de abastecimiento ordenado’, la mayoría de este flujo es ‘operativamente informal’ ... En efecto, con excepción de las grandes cadenas integradas y otros pocos operadores, no existe una programación donde se conozca quién requiere los productos al momento de ofrecerlos, quién los puede proveer en una fecha determinada, la calidad de los mismos, el grado de transformación con que llegan, el volumen total de una región específica hacia el mercado, etc.... Como consecuencia, en el sistema actual se producen sobrecostos por intermediación - necesaria por la carencia de información - ..., pérdidas de cosecha y sobrecostos de transporte regional y urbano ... Todo ello redundando en pérdida de calidad de los productos y en mayor precio para el consumidor final”(UEPS; 2005; pág.51)³² (Agregamos el subrayado y negrilla)

Es interesante la construcción de este argumento. Un sistema de abastecimiento **informal**, no ordenado, que no se parece a las “grandes cadenas integradas” (también conocidas como

³¹ El estudio no explica la metodología ni fuente que sustenta esta cifra. Tal vez ésta corresponda a una estimación hecha por Gilberto Mendoza Villalobos (Ver MENDOZA; 1999)

³² Bogotá sin Hambre y Unidad Ejecutiva de servicios públicos; Nutrir a precio justo. Soporte Técnico del Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá; Bogotá; 2005; pág. 51

tiendas departamentales), se traduce en sobrecostos por intermediación. Situación que según los estudios, afecta no solo a los consumidores sino además a los pequeños productores, quienes en el caso de las frutas y verduras reciben apenas el 35% del valor final de los alimentos comercializados.³³

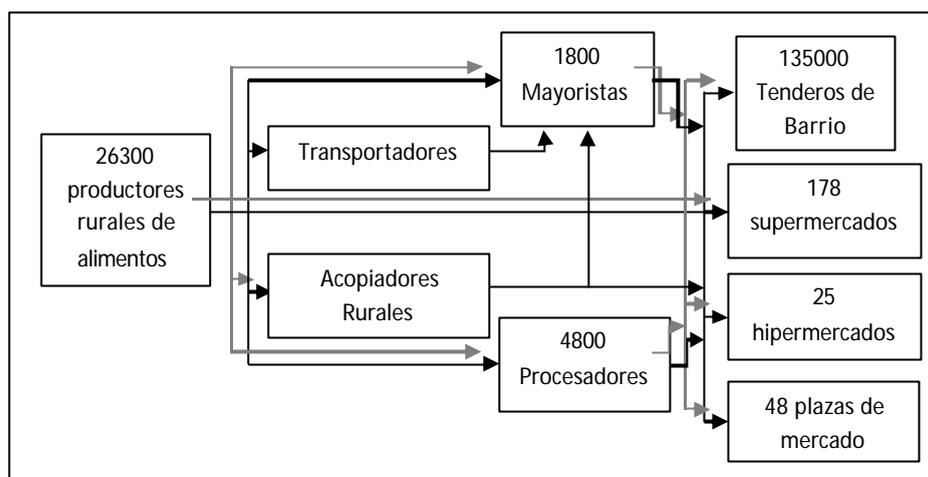
Un supuesto importante que se desprende de la problematización anterior, es que la falta de información sobre la oferta y la demanda a la que tienen acceso los productores rurales y demandantes urbanos, implica que estos deben recurrir a los **intermediarios** para realizar sus transacciones. Desafortunadamente en este punto el tratamiento de la intermediación no va más allá de los calificativos. No se detienen a analizar, por ejemplo, los procesos vinculados a la comercialización que tienen lugar en el abastecimiento de alimentos. Esta observación se ratifica cuando abordamos el tema con respecto a los actores de la abastecimiento identificados por el diagnóstico del PMASAB.

1.1.2 Los actores del abastecimiento alimentario

Según el documento de política, “cada día 26.300 productores entregan productos alimenticios a 140.000 operadores diferentes” -1.800 mayoristas, 4.800 procesadores y 135.000 detallistas-. (Unidad Ejecutiva de servicios públicos y Programa Bogotá Sin Hambre; 2005; pág. 50)

³³ Frente a este problema de abastecimiento, la política pretende ahorrarles a los consumidores de la ciudad cerca de 445 millones de pesos anuales. “Se estima que si se reduce al 13% el margen de intermediación de la comercialización de 2.831.889 toneladas anuales, a un precio promedio de de \$ 1.966 el kilo, tiene un valor diario de 1.220 millones de pesos, lo cual produce un ahorro anual de \$ 445.423 millones”; (UEPS; 2005; pág. 85). Es importante señalar que el cálculo de esta cifra incluye el volumen total estimado de alimentos que ingresan a la ciudad, suponiendo que es en todos ellos y no solo los alimentos perecederos en donde se presentan problemas con la intermediación. Por esta razón, esta cifra puede estar sobreestimada.

Gráfico.1.1 Actores el abastecimiento alimentario de Bogotá según el PMASAB



Elaboración propia con base en el soporte técnico del PMASAB. UEPS; 2005.

Cuadro 1.2 Composición del Comercio Minorista de Alimentos

Canales homologables	Porcentaje
Tiendas de Barrio	51,3
Supermercados	24,5
Mercado Institucional	15,2
Plazas de Mercado	6,6
Otros	2.4

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

Con respecto al sector minorista, los estudios destacan que la mayor proporción de la distribución detallista de alimentos (al consumidor final), corresponde a pequeños comercializadores –tenderos- (cuadro 1.2). De hecho en los sectores de menores ingresos de la ciudad (estratos 1 y 2) e inclusive en los estratos 3 y 4, la participación de estos comercializadores en el mercado puede llegar al 78%. En términos del Plan, la importancia del sector de los tenderos está dada “por la cercanía al consumidor y la función social que cumple, especialmente para la población de menor capacidad adquisitiva y el servicio en zonas no atendidas por otros canales”(Decreto 315 de 2006; Consideraciones).

Por otra parte, sobre el comercio mayorista de la distribución de alimentos no procesados, buena parte se concentra en la Central de Abastecimiento de Alimentos de Bogotá

CORABASTOS (Ver cuadro 1.3). Considerada como la central mayorista más grande de Sur América, CORABASTOS³⁴ congrega a 6.500 comerciantes (entre minoristas y mayoristas). Su importancia para la política de abastecimiento radica tanto en el rol que juega en la formación de los precios de los alimentos³⁵, como en el volumen que maneja en el funcionamiento de las cadenas que el Plan califica como “caóticas” o “cadenas inmaduras”³⁶: Las cadenas logísticas del FRUVER (frutas, verduras, hortalizas y los tubérculos).³⁷ Recordemos que estos productos, con excepción de los tubérculos, son precisamente aquellos cuyo consumo se espera aumente ostensiblemente.

Según cifras de la Administración de CORABASTOS, en esta Central se comercializaron casi cuatro millones de toneladas de alimentos (3.996.000) en el año 2006, 80% de ellos fueron hortalizas y verduras (31%), frutas (25%) y tubérculos (24%)³⁸. La Corporación Colombia Internacional (CCI), aunque difiere sobre el volumen total, estimó en el 2007 este porcentaje en un 91%, con una participación de las hortalizas y verduras del 39%, tubérculos, raíces y plátanos del 34%, y frutas frescas del 18%³⁹. En estas *cadenas inmaduras*, además de la intermediación que no agrega valor, el Plan diagnosticó también ciertas “ineficiencias” relacionadas con la generación de residuos por inadecuada manipulación (pérdida del 22% de los productos) y subutilización de la capacidad de carga del parque automotor (se utiliza el 48% de esta capacidad en promedio). (SDDE; 2009).

³⁴ Es necesario diferenciar la Corporación, que cumple básicamente una función de administradora inmobiliaria (responsable por ejemplo de los arrendamientos y mantenimiento de la infraestructura), del conjunto de comerciantes en actividades mayoristas y minoristas que están en las instalaciones de la Central en calidad de arrendatarios.

³⁵ Para el investigador Gilberto Mendoza Villalobos, “en la práctica en ésta Central se fijan los precios de los alimentos que aplican tanto en Bogotá y su entorno regional, como para el todo país en el caso de algunos productos” (MENDOZA; 1999; pág. 73)

³⁶ El grado de madures de una cadena se define en función de dos criterios, “el nivel de transformación y diversidad de líneas de producto” y “el uso de canales formales que le demandan normalización y calidad”. (UEPS; 2005; pág. 49).

³⁷ Para algunos investigadores, los problemas en el funcionamiento de esta Central de Abasto, pueden estar relacionados a la ausencia de orientación gubernamental. Desde la década de los noventas, el impulso modernizador que llevo a la creación de diversa centrales de abastos en las ciudades más importantes del país, perdió fuerza y liderazgo por parte de los gobiernos locales y nacionales. El resultado ha sido la perdida de “eficiencia” en el funcionamiento de los mercados, la tendencia a la tugarización y a convertirse en focos de monopolios y de prácticas contrarias al comercio sano. (MENDOZA 1999; Pág. 64 y ss.)

³⁸ Cifras tomadas de la página oficial de CORABASTOS, http://www.corabastos.com.co/index.php?option=com_content&task=view&id=28&Itemid=67

³⁹ El resto de los alimentos son cereales y granos (6%), Alimentos procesados (3%) y cárnicos (1%). (CCI; 2007)

**Cuadro 1.3 La Central de Abastecimiento de Alimentos de Bogotá
CORABASTOS en Cifras**

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

Elaboración propia a partir de CORABASTOS. JIMENEZ; 2008. RODRIGUEZ; 2004.

Importantes preguntas relacionadas con el funcionamiento de la comercialización quedan sin responder por parte de este estudio, como por ejemplo, ¿Cuál es la dinámica a través de la cual los 26.300 productores “entregan” su producto a los 140.000 comercializadores? Si bien la información suministrada por el “diagnóstico” da cuenta de la presencia de diversos actores en el abastecimiento (mayoristas, minoristas, productores, etc.), la misma resulta insuficiente para establecer cuál es papel que tales agentes desempeñan y cuáles las diferentes relaciones que se establecen. Esta es sin duda, una importante limitación de los estudios que soportan la política de abastecimiento, en la medida en que brindan pocos elementos para comprender la intermediación comercial.

En síntesis, los estudios previos se ocupan de *justificar* la adopción de la política señalando la existencia de efectos no deseados de la intermediación sobre la situación alimentaria y nutricional de la población; el más importante de estos efectos, el encarecimiento de los precios de los alimentos (“la intermediación agrega sobrecostos pero no agrega valor”). Sin

⁴⁰ Cifras tomadas de la página oficial de CORABASTOS, http://www.corabastos.com.co/index.php?option=com_content&task=view&id=28&Itemid=67

⁴¹ Esta cifra incluye: Empleados y dependientes, comerciantes y trabajadores informales. (JIMÉNEZ; 2008)

procurar mayor comprensión o explicación del funcionamiento de las cadenas de abastecimiento de los alimentos no procesados, éstas se catalogan como “caóticas” y poco “integradas”. Estos estudios no indagan sobre cuestiones como el conjunto de relaciones e instituciones sociales que se configuran en la interacción en estos circuitos comerciales, pasando por alto la gran diversidad de estructuras de abastecimiento alimentario de la Ciudad-Región. Más aun, la importancia que señalamos de la Central de Abastecimiento – CORABASTOS - contrasta con el tratamiento por lo menos tangencial en el análisis del problema⁴².

Como se advirtió inicialmente, nuestro interés al revisar esta caracterización de la problemática del abastecimiento no es desvirtuar o ratificar de antemano las conclusiones obtenidas por los estudios: la existencia o no de sobrecostos, la manipulación inadecuada de los alimentos, el funcionamiento caótico de las cadenas, entre otras conclusiones. Buscamos en lo fundamental señalar las fallas más relevantes en el análisis de la intermediación comercial o cuestiones que limitan su comprensión. Realizaremos el mismo ejercicio teniendo en cuenta ahora los propósitos definidos por la política de abastecimiento.

1.1.3 Objetivos, políticas y estrategias del PMASAB

Presentada la problemática de abastecimiento alimentario identificada por los estudios previos al Plan, analicemos los propósitos vinculados con mejorar el abastecimiento de la ciudad. Al respecto, destacamos los puntos más significativos del Decreto de adopción de la política en función de comprender cómo pretende enfrentar los sobrecostos del abastecimiento y la relación de causalidad que el Plan establece entre reducir la intermediación y mejorar el acceso a los alimentos.

⁴² En el diagnóstico no se encuentra un apartado específico sobre CORABASTOS, y en el Decreto de adopción de la política (Decreto 315 de 2006) apenas se menciona en los Considerandos y en lo relativo al funcionamiento del Consejo Directivo.

El objetivo del PMASAB es mejorar la disponibilidad y acceso a los alimentos en la ciudad a través de la reducción de los precios y el fortalecimiento de los circuitos económicos urbanos y rurales que sustenta el sistema alimentario de la Ciudad-Región⁴³.

Cuando se habla de *disponibilidad*, se hace referencia al componente de la seguridad alimentaria y nutricional vinculado con la oferta de alimentos en las cantidades suficientes y calidades requeridas por las necesidades nutricionales de la población. El *acceso* por su parte, implica que los alimentos estén al alcance de las familias y los individuos superando restricciones de orden físico, económico o cultural que impiden su distribución. Para la política de abastecimiento, estos dos componentes resultan afectados en mayor medida por el mal desempeño –“ineficiente”- de sistema de abastecimiento; mal funcionamiento que se refleja, como se mencionó anteriormente, en mayores precios al consumidor si se comparan con los que pagaría si dicho abastecimiento funcionara de manera adecuada.

Teniendo en cuenta el rol fundamental que juega el entorno regional en el abastecimiento, el “fortalecimiento de los circuitos económicos” en la Ciudad-Región, parte de la idea de que uno de los mayores problemas de las cadenas alimentarias es su baja o débil articulación que origina el “exceso” de intermediación. **De allí que su fortalecimiento implique la reducción del número de operaciones necesarias para que un producto pase de los territorios de producción a los territorios de consumo.** Es decir, mejorar la “integración” de la oferta con la demanda de alimentos reduciendo la intermediación, lo cual se traduce en la promoción de relaciones “directas” entre productores rurales y tenderos urbanos⁴⁴.

La política operacional concreta la estrecha relación entre precios de los alimentos y costos del abasto que supone el Plan: “Mejorar el sistema para disminuir los costos del

⁴³ Según se encuentra en el Documento por el cual se adopta, el objetivo del PMASAB es “**regular la función de abastecimiento en la ciudad para garantizar la disponibilidad** suficiente y estable de los suministros de alimentos con calidad y con criterio nutricional en el nivel local **y el acceso** a éstos de manera oportuna y permanente por parte de todas las personas **por la vía de la reducción del precio, fortaleciendo los circuitos económicos tanto urbanos como rurales**”-La negrilla no corresponde al texto original. Art. 5; Cap. II; Decreto 315 de 2006. Ver también del Decreto considerando inciso 34.

⁴⁴ El objetivo específico del PMASAB relacionado con el suministro de alimentos establece: “Integrar la oferta organizada desde los diferentes anillos de provisión alimentaria identificados por el presente Plan con la demanda pública y privada”. Literal e, inciso quinto; Art. 5; Cap. II; Decreto 315 de 2006

abastecimiento, de modo que se reflejen en el precio al consumidor y mejores ingresos para los pequeños y medianos actores de la cadena de producción, transformación y comercialización, optimizando las eficiencias de los operadores y eliminando la intermediación que no agrega valor.”⁴⁵No es muy difícil establecer la conexión entre estas disposiciones de la política de abastecimiento y el estudio de la problemática que la antecedió.

Como se expresa en esta parte del decreto de adopción, disminuir “los costos del abastecimiento”, optimizar “las eficiencias de los operadores” “eliminando la intermediación que no agrega valor”, son importantes propósitos del plan estrechamente relacionados. Una apretada síntesis de la teoría causal que subyace a esta propuesta sería: Para bajar los precios de los alimentos, es necesario mejorar el sistema de abastecimiento, lo cual significa disminuir los costos, optimizar las eficiencias de los actores económicos y eliminar la intermediación “que no agrega valor”.

Para alcanzar sus objetivos y políticas, el plan contempla tres tipos de estrategias. Un primer conjunto de estrategias se definen como “básicas”⁴⁶, un segundo grupo son el conjunto de estrategias ambientales las que articulan el PMASAB con el Plan Distrital de gestión Ambiental y por último, se establecen las “estrategias operativas” organizadas para cada una de sus políticas⁴⁷. Además de aspectos logísticos, de calidad y de conectividad – los cuales abordaremos en detalle en el capítulo 3-, en la revisión de estas estrategias se advierten dos cuestiones de gran relevancia con respecto al tratamiento de la comercialización. Por un lado, y bajo la pretensión de reducir la intermediación, la

⁴⁵ Numeral 2; Art. 6; Cap. III; Decreto 315 de 2006. Además de la citada política operacional, en este artículo se establece la política social, que da cuenta de la necesidad de que la función de abastecimiento repercute en la garantía de seguridad alimentaria; la política de integración regional, que inscribe la perspectiva de la ciudad-región en el desarrollo del plan; la política de sostenibilidad, promoviendo acciones que garanticen la permanencia de la población en su territorio; política de integración a las directrices de la producción agropecuaria nacional, aprovechando los recursos de programas de fomento agropecuario del gobierno nacional; y la política de participación “Promover la participación de los distintos actores de la cadena de abastecimiento, reconociendo su diversidad y sus intereses, promoviendo escenarios de concertación de los propósitos del plan en la construcción de una ciudad incluyente y sin indiferencia”.

⁴⁶ Estrategia de integración de los actores del abastecimiento, de articulación institucional, de instrumentos de gestión y seguimiento (que reduzcan la vulnerabilidad del “sistema” y garanticen su democratización), de participación y comunicación para la movilización social, de regionalización posicionando la política en los escenarios de concertación con otras entidades territoriales de la región y de sostenibilidad territorial.

⁴⁷ Artículos 7, 8 y 9, Cap. IV; Decreto 315 de 2006.

importancia que la política de abastecimiento le asigna al establecimiento relaciones comerciales “directas” entre los productores rurales y los demandantes detallistas (tenderos)⁴⁸. Por esta razón, para la implementación del PMASAB la conformación de “redes” cobra fuerza como mecanismo de cooperación y gestión conjunta entre, por un lado, los agentes de la oferta y, por otro, los agentes de la demanda⁴⁹. Según este componente de las estrategias, en la medida que estos agentes operen colectivamente, lograran los volúmenes necesarios para establecer relaciones comerciales sin intermediarios.

Por otra parte, como resultado de asociar la intermediación con la “desarticulación” o el “caos” en el abastecimiento, se advierte que los objetivos y estrategias de la política pasan por alto el papel que pueden jugar algunos agentes de la comercialización en el mejoramiento de las cadenas alimentarias. Por ejemplo, los actores mayoristas de la intermediación comercial, es decir quienes compran grandes cantidades de alimentos para abastecer al sector minorista, no han tenido mayor participación en los espacios de discusión. A pesar de que ninguna disposición del Decreto excluye explícitamente a estos intermediarios (de hecho establece la posibilidad de invitarlos a la instancia de Dirección⁵⁰), su participación en la construcción de la política es por lo menos marginal, lo cual contrasta –como lo analizaremos más adelante– con su importancia en el abastecimiento alimentario.

⁴⁸ La gran importancia que este enfoque de la política les reconoce a los campesinos en las áreas rurales y los tenderos en las áreas urbanas, orientó al Gobierno de la Ciudad a disponer de algunos mecanismos de participación para facilitar su inclusión en el desarrollo del PMASAB, como el Consejo Directivo -máximo organismo de decisión del PMASAB- y las Mesas Consultivas. Ver Art. 11 y 16 del Decreto 315 de 2006.

⁴⁹ En este sentido, se adoptaron conceptos como el de las “agroredes” y las “nutriredes” para hacer referencia a territorios de gestión rural y urbana correspondientemente. Por ejemplo se define una Agrored como “un territorio de la provisión alimentaria de Bogotá D.C. en el que, a partir del marco previsto por el Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria, se interviene y despliega de manera planificada, los planes, programas y proyectos que redunden en la construcción de eficiencias colectivas para una mejor inserción de los actores de la provisión en el mercado de alimentos de la ciudad, en alianza y cooperación con las autoridades públicas regionales y los actores institucionales y territoriales de la producción y oferta de alimentos”. Además de temas de logística, calidad e información, los programas en una *agrored* se orientarían a la “construcción y fortalecimiento de **redes de cooperación y gestión entre los actores** de la producción y oferta de alimentos (productores, comerciantes, transportadores, etc.)”. Art. 4; Título I; Decreto 040 de 2008 modificadorio del Decreto 315 de 2006.

⁵⁰ Art. 5; Título I; Decreto 040 de 2008. En el decreto se establece que los representantes de otros agentes del mercado, como los consumidores, comercializadores de CORABASTOS, de plazas de mercado, podrán ser invitados a las sesiones del Consejo Directivo del PMASAB.

Como ya lo hemos sugerido, la ausencia de disposiciones claras respecto al sector mayorista del mercado de alimentos en Bogotá, está vinculada a la lectura que sobre la problemática ha presentado el Plan, particularmente, respecto a la intermediación comercial. Según se desprende de lo anteriormente descrito, para el Plan Maestro de Abastecimiento existen dos tipos de intermediación: una que si agrega valor, sobre la cual no hace referencia (ni como parte del problema ni de la solución) pero podemos inferirla, y una que no agrega valor frente a la cual, por sus efectos en el encarecimiento de los precios, el objetivo es “eliminarla”. A este ultimo tipo de intermediación, teniendo en cuenta la posibilidad de que productores y detallistas se “integren” directamente, haría parte la comercialización mayorista.

Si bien la *agregación de valor* puede presentarse como un argumento válido para definir la pertinencia o no de la intermediación, en el contexto del diagnóstico presentado por el PMASAB este criterio parece reflejar más bien la ausencia de un mayor análisis sobre los proceso de la comercialización de alimentos. Esta interpretación coincide con la lectura del investigador Jaime A. Forero, para quien el tratamiento del sector mayorista en el Plan Maestro es producto de los “prejuicios” de los responsables de la elaboración del plan. Al preguntarse por ejemplo por qué se le atribuye a los mayoristas el que los precios de los alimentos al consumidor final no disminuyen a la par con el aumento de la oferta de los mismos, Forero se responde: “Porque quienes lo elaboraron –*el plan*- 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.” (FORERO; 2005; Pág. 26)

Dificultades en la implementación generadas por fallas en el análisis de la intermediación comercial.

Hasta este punto hemos indagando por el manejo de la intermediación comercial en el PMASAB, concentrándonos fundamentalmente en el decreto de adopción y los estudios que la soportaron la política. A continuación trataremos de identificar las consecuencias

que este tratamiento ha tenido en la implementación del plan en su etapa inicial (2006-2009)⁵¹, contemplando algunas experiencias claves en este sentido. El examen de estos puntos nos permite señalar que si bien la puesta en marcha de la política ha demandado la revisión de algunos de sus planteamientos iniciales, el análisis sobre la intermediación comercial no presenta mayores avances. Las carencias en este campo, sigue siendo un factor problemático para la implementación.

a) Primera revisión: *El PMASAB no pretende constituirse en un sistema de abastecimiento “gubernamental” distinto al existente. Su objetivo es el desarrollo de “servicios” para los agentes del abastecimiento.*

El ambiguo tratamiento sobre la función mayorista en el diagnóstico y en el Decreto de adopción de la política, desencadenó uno de los problemas de mayor conflicto y confusión en la etapa inicial del Plan: el nuevo papel del Gobierno Distrital en el abasto de alimentos. Inicialmente se interpretó que el Distrito Capital a través del PMASAB pretendía crear un sistema de abastecimiento nuevo, paralelo al existente, que funcionaría con actores, reglas de acceso e infraestructura propias (centros veredales de gestión, centros de integración provincial y regional, nodos logísticos en las entradas de la ciudad, entre otros)⁵². Esta percepción, inclusive orientó el desarrollo de acciones por parte de algunos contratistas del Plan generando diversos inconvenientes en la relación entre la administración distrital y los actores del abasto. Para estos últimos, en ese momento el Distrito estaría asumiendo actividades de agregación y desagregación de productos, es decir, funciones de intermediación mayorista⁵³.

⁵¹ Según el Art. 4 del Decreto de adopción del plan, el corto plazo en su proceso de ejecución va desde el año 2006, año de promulgación de la norma, el año 2009.

⁵² De allí que se hablara del Sistema de Abastecimiento de Alimentos de Bogotá, como el “sistema” del decreto e inclusive los campesinos asumieran que el Distrito ahora les compraría su productos. En este sentido Forero afirmó: “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 (CISPAS). 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” (Forero; 2005).

⁵³ En entrevista con uno de los funcionarios de la Dirección de Economía Rural y Abastecimiento Alimentario (en referencia al pilotaje de operación logística de la plataforma Lucero-Tesoro ubicada en la Localidad Ciudad Bolívar), comentó que los responsables de esta operación comenzaron a intermediar transacciones

Los inconvenientes generados llevaron a que los responsables del Plan reorientaran su implementación, especificando esta vez el rol de la Administración Distrital a través de la política de abastecimiento: Fundamentalmente el desarrollo de “servicios” a disposición de todos los actores involucrados. En cierto sentido, en el desarrollo de estos servicios persiste la necesidad de generar relaciones comerciales directas entre los productores y los pequeños distribuidores de alimentos de la ciudad, aun cuando **no** se reconocen las limitaciones que se enfrentan para alcanzar este propósito.

En los informes sobre el desarrollo de los servicios presentados en los años 2007, 2008 y 2009, se da cuenta de procesos de presentación y capacitación sobre los servicios del Plan orientada fundamentalmente a actores del sector detallista y productores. No se hace referencia, como parte de este desarrollo, a otros agentes de la intermediación comercial como los acopiadores rurales o los pequeños y medianos mayoristas. Al respecto, en el informe de gestión del año 2008 se señala: “Se ha desarrollado una estrategia de información y sensibilización de actores a través de visitas directas a tenderos, pequeños comerciantes de alimentos, comerciantes de plaza, entre otros, con énfasis en las localidades de Ciudad Bolívar, Bosa, San Cristóbal, Usme y Suba la cual a la fecha logró informar y sensibilizar a 12115 personas sobre los servicios del plan con corte a 31 de diciembre” (SDDE; 2009).

Igualmente, el componente del servicio de información relacionado con operaciones comerciales, ha priorizado el diseño de una herramienta que pretende facilitar el desarrollo de transacciones **directas** entre oferentes rurales y tenderos a través del intercambio virtual de información sobre la oferta y la demanda, con el apoyo de herramientas como el centro de llamadas y portal web (Sistema Transaccional)⁵⁴.

Por otra parte, el piloto del servicio logístico desarrollado en una de las localidades de Bogotá (conocido como el piloto de la Plataforma Lucero-Tesoro en la Localidad de Ciudad Bolívar), se orientó a facilitar la agregación o acopio y distribución de alimentos - procesados y frescos - adquiridas por pequeñas unidades comerciales. De nueva cuenta, si

comerciales a nombre del distrito, definiendo qué se compraba, a quién se le compraba y cuándo se pagaba. El caso llegó a tal extremo, que dentro de los inventarios se tuvo en algún momento “papa del Distrito Capital”.

⁵⁴ El portal del Sistema Transaccional puede ser visitado en: <http://190.24.134.54:8080/c/portal/login>

bien no se excluyen expresamente, los agentes comerciales de la intermediación no tienen lugar en las estrategias de implementación del Plan, o por lo menos no es clara cuál es su participación, aun cuando estas han sido reformuladas.

En el capítulo 3, desarrollaremos el análisis de estos servicios como instrumentos de la política de abastecimiento.

b) Segunda revisión: *Se reconoce la importancia del sector mayorista en el funcionamiento del abastecimiento alimentario. Sin embargo, no se cuentan con los elementos para definir su rol en el PMASAB.*

Como lo mencionamos anteriormente, el propósito del plan es eliminar la intermediación que “no agrega valor”, criterio que resulta no solamente ambiguo (¿la agregación de valor es transformación agroindustrial? ¿Empacar un producto es agregarle valor?), sino además poco útil para entender el complejo proceso de la comercialización de los alimentos.

En un comienzo se supuso que productores campesinos y pequeños tenderos organizados, tendrían la expectativa de “integrarse” directamente y así sustituir la intermediación en la comercialización de alimentos. Algunas investigaciones sobre este tema advierten las limitaciones de este supuesto en dos sentidos: a) La intermediación no necesariamente es un sobre costo. La situación en la que los intermediarios obtienen márgenes exagerados o por lo menos su labor puede ser considerada innecesaria, puede existir pero no es generalizable (Forero; 2005. CASARES y REBOLLO; 1996)⁵⁵. B) No es del todo cierto que el campesino no tenga más opción que entregarle al intermediario su producción sin poder acceder a otros canales de comercialización. Saboya señala que en el caso de los

⁵⁵ “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” (FORERO Alvarez, Jaime; El sistema de abastecimiento alimentario de Bogotá, Análisis y propuestas; Proyecto Planeta Paz; Bogotá marzo 2005; pág. 25.)

campesinos productores de papa del municipio de Villapinzon⁵⁶, cuentan con información sobre diversos canales de comercialización como opciones para ofertar sus productos. El campesino productor, según Saboya, podría elegir para comercializar sus productos entre el acopiador rural, el mercado regional o la Central de Abastecimiento de Bogotá, teniendo en cuenta los volúmenes de producción, las formas de pago, precios de la demanda, entre otros criterios. En el capítulo 2, estos dos puntos se corroborarán en el caso del mercado mayorista.

Si bien los Informes de Gestión del PMASAB no dan cuenta de los resultados concretos de los procesos comerciales entre productores y tenderos, los testimonios de los responsables de la ejecución de los convenios relacionados con estos procesos señalan el poco alcance de los ejercicios iniciales como las “rondas de negocios”. Según los ejecutores de estos convenios financiados por la Dirección de Economía Rural y Abastecimiento Alimentario, los productores o los pequeños distribuidores prefieren muchas veces mantener sus relaciones de compra o venta de alimentos a través de los canales actuales, antes que avanzar en la generación de canales alternativos⁵⁷. En este mismo sentido, se menciona en los informes de trabajo en el 2008-2009 con los tenderos de la Localidad de Ciudad Bolívar las experiencias negativas anteriores en el marco de convenios auspiciados por el PMASAB:

En la gestión de la demanda, “se tomo de la base de datos del consolidado de los años 2007 y 2008 ... empezando a identificar los diferentes puntos de demanda, involucrados en procesos anteriores con el Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá, en donde manifestaron haber tenido una cruda experiencia por la falta de continuidad del proyecto e incumplimiento por parte de los productores; sin embargo manifestaron su interés en este y posibilidades de mejorar la cadena de abastecimiento si llegara a funcionar como se tiene proyectado; por lo cual se debió entrar a trabajar con ellos nuevamente en un proceso de sensibilización en donde se les invito a trabajar

⁵⁶ Principal productor de este producto de Cundinamarca que a su vez es principal departamento productor a nivel nacional.

⁵⁷ Entrevista a Jaime Ussa, Coordinador Proyecto Agroredes, Convenio SDDE-Universidad Distrital Francisco José de Caldas, y Gloria Montoya, Coordinadora Comercial del Proyecto Nuevos Mercados Campesinos: Convenio ILSA-SDDE (Informe en preparación).

colectivamente...” (Equipo de trabajo Agrored Ciudad Bolívar; 2009) Agregamos el subrayado.

Este conjunto de factores y los múltiples tropiezos que han desencadenado (por ejemplo incumplimiento de acuerdos y desconfianza entre actores) han llevado a la política de abastecimiento a reconocer la importancia de los procesos de intermediación comercial, en especial de la función mayorista. El funcionario encargado de la Coordinación de los Servicios Logísticos del PMASAB expresó en este sentido lo siguiente: “Uno de los grandes aprendizajes que hemos tenido en estos años es que el paradigma de arranque del Plan de acercar directamente la oferta y la demanda...creo que lo hemos ido revaluando o repensando en el sentido de que debido a la madures cultural de nuestros actores el rol mayorista sigue siendo fundamental en el funcionamiento de la cadena.”⁵⁸ No obstante, este reconocimiento resulta insuficiente para definir cuál es el rol del sector en la puesta en marcha de la política.

Si bien se han adelantado algunas acciones como el acuerdo de voluntades con la Confederación Nacional de Comerciantes Mayoristas, aun no se establecen con claridad los lineamientos de acción al respecto. El punto puede ser un poco más complejo que simplemente convocar a los mayoristas. Una revisión inicial de las experiencias de comercialización desarrolladas en el marco del Plan, sugiere la necesidad de indagar por otras formas de análisis de la intermediación.

1.3 Conclusión, tenemos un problema de implementación.

Para mejorar el acceso a los alimentos por parte de los consumidores en la ciudad, el Plan Maestro de Abastecimiento Alimentario y Seguridad Alimentaria de Bogotá pretende disminuir los costos que “encarecen” los precios de estos bienes. En este sentido, la intermediación comercial, particularmente aquella que “no agrega valor”, es señalada como uno de los factores causales de la problemática.

⁵⁸ Entrevista realizada por ésta investigación a Diego Mesa, Coordinador de Servicios Logísticos del Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá. Agosto 16 de 2009

Hasta este punto hemos mencionado las dificultades iniciales en la implementación del PMASAB que se derivan del tratamiento que la política le ha dado a la intermediación comercial de alimentos. Al parecer, aquellos calificativos sobre este proceso – la intermediación (excesiva, ineficiente, generadora de sobrecostos) que fueron suficientes para justificar la toma de decisiones, no son muy útiles cuando se implementa la política en la medida en que no facilita comprender la naturaleza del problema que se enfrenta. Como se señaló anteriormente, ni le permite identificar los obstáculos en el alcance de sus objetivos – por ejemplo, ¿Qué restricciones se enfrenta la promoción de relaciones comerciales “directas” entre tenderos y productores rurales? ¿Si se excluyen a los mayoristas bajarían sustancialmente los precios al consumidor final?-, ni le permite tomar adecuadas medidas correctivas frente a los problemas de implementación, lo cual se refleja en la imposibilidad de responder qué y cómo hacer frente al mercado mayorista. De hecho de este último punto se deriva nuestra pregunta principal relacionada con la posibilidad de implementar el PMASAB en el mercado mayorista.

Para superar este problema de implementación es necesario, en primer lugar, ampliar nuestro conocimiento sobre los proceso de intermediación comercial en el mercado de alimentos de la ciudad, indagando particularmente por los actores involucrados, sus características y el papel que desempeña el mercado mayorista. El siguiente capítulo dará cuenta de nuestra interpretación propuesta bajo la perspectiva de los sistemas tradicionales de comercialización de alimentos.

Capítulo 2. LOS MAYORISTAS EN LOS SISTEMAS TRADICIONALES DE COMERCIALIZACIÓN DE BOGOTÁ: SU MODO DE OPERACIÓN Y DIVERSA COMPOSICIÓN

Wholesalers are not only stakeholders who buy in bulk and sell in crates, their knowledge of the food chain in which they are a link makes them an important player in the increasingly complex food marketing systems around the world.

G. Galizzi⁵⁹

Resumen

Bajo la perspectiva del papel de los mercados mayoristas en los sistemas de comercialización tradicional (TRACEY-WHITE; 1991. CADILHON, et al.; 2003. FAO; 1999.)⁶⁰, el capítulo se propone caracterizar el sector mayorista del abastecimiento alimentario, señalando aspectos claves de la forma como ejerce su función y la diversidad de actores que constituyen el sector. De este modo, insistimos en que la observación de las características del mercado mayorista es una cuestión fundamental en la implementación del PMASAB, dada su importancia en el funcionamiento del canal tradicional de distribución de alimentos. El sector mayorista comercializa el 50% de los alimentos consumidos en la ciudad, provee el 98% de los productos frescos demandados por las tiendas de barrio y, en el caso de la papa, es un punto que los productores campesinos regularmente prefieren para ofertar sus productos. La pregunta a resolver es entonces, ¿Qué aspectos de la comercialización mayorista de alimentos pueden afectar la implementación de la política de abastecimiento de Bogotá?

En el capítulo 1 detallamos el por qué la comprensión construida por Plan Maestro de Abastecimiento Alimentario de Bogotá (PMASAB) sobre la intermediación comercial ha generado serias dificultades en su implementación. En la medida en que esta comprensión es inadecuada, no le permite entender a sus implementadores las razones por las cuales, por ejemplo, no prosperan la generación de relaciones comerciales “directas” – sin intermediación entre productores y tenderos – uno de los propósitos básicos de la política- o responder qué hacer con la principal central de comercio mayorista de alimentario de Bogotá, CORABASTOS. Este tipo de cuestionamientos, están relacionados en buena medida con la necesidad de comprender de mejor manera cuál es papel del sector mayorista

⁵⁹ Citado por: CADILHON, et al.; 2003; pág. 14

⁶⁰ “In most countries wholesale markets remain an essential link between production and consumption. That such markets should be well managed is essential as the efficiency of their operation directly affects the cost of carrying out produce marketing. High marketing costs inevitably lead to lower prices for producers and higher prices charged to consumers. Inefficient markets also increase the risk of problems of hygiene, of environmental degradation and of transport congestion, to name but a few”.(FAO; 1999)

de alimentos en la comercialización, y el por qué de su importancia para otros actores del abastecimiento como los productores rurales de alimentos. Por esta razón, como punto de partida para superar los obstáculos señalados, adelantamos a continuación la caracterización del mercado mayorista de alimentos de Bogotá en el marco de la comercialización tradicional de alimentos. Debemos insistir que el centrar nuestra atención en esta parte del mercado de alimentos, no debe interpretarse como la negación de la importancia de los demás agentes y procesos de abastecimiento. Esta orientación responde fundamentalmente, a atender uno de los aspectos de menor tratamiento en el marco de la política y con importantes implicaciones en el proceso de implementación.

La comercialización es una de las dimensiones del proceso de intermediación en el marco del abastecimiento alimentario. Su función central es la de operar como un “mecanismo primario” de coordinación de las actividades productivas, distributivas y de consumo que, en el marco de un sistema de intercambio, median en la relación productor-consumidor. (Mendoza; 1995. Bejarano; 1998). En este proceso comercial, diversas propuestas teóricas definen al sector mayorista como una “institución o mecanismo social” que permite específicamente la articulación entre los productores y el segmento de la distribución minorista del mercado (TRACEY-WHITE; 1991). Al respecto, nuestra inquietud fundamental es profundizar en el análisis de la forma como los mayoristas cumplen esta función en el marco de la comercialización⁶¹ y observar cuáles son sus características más relevantes.

El análisis bajo esta perspectiva implica el desarrollo del capítulo en dos secciones. En la primera, se señala el papel predominante del sector tradicional en la comercialización de alimentos y cómo de esta situación se desprende la necesidad de analizar el sector

⁶¹ En el marco del abastecimiento alimentario, la comercialización cumple tres tipos de funciones. Una de carácter propiamente físico (venta, almacenamiento, transporte y compra), una función de intercambio (transferencia de los derechos de propiedad, generación y transmisión de señales de precios para la toma de decisiones) y una tercera función de carácter auxiliar, dentro de las que se encuentra actividades de promoción, financiamiento, gestión de riesgos, entre otras. (Bejarano; 1998. Mendoza; 1995). Con respecto a la funciones de intercambio, también denominada por Casares Ripol función transaccional, “se instrumenta a través de un conjunto de decisiones por parte de los intervinientes en el mercado sobre los términos de realización de los productos: precios, calidades y cantidades”. En este sentido, se originan diversos flujos de información y flujos de titularidad, en la que los productos cambian varias veces de propietario antes de llegar al consumidor o cliente. (CASARES y REBOLLO; 1996)

mayorista. En la segunda, parte se caracteriza el sector mayorista considerando fundamentalmente dos dimensiones claves del sector: la forma como ejerce su función y su diversidad.

2.1 Predominio y características de los canales tradicionales en la comercialización de alimentos en Bogotá.

El investigador Felipe Torres Torres, identifica por lo menos cinco etapas en el proceso de desarrollo de los sistemas de abastecimiento de las ciudades. La primera en la que prevalece un esquema “comercial administrado socialmente” que permite a los productores ofrecer directamente sus productos a los consumidores en el marco de ferias y mercados locales. Una segunda etapa en la que los procesos de intercambio simple son remplazados por sistemas comerciales articulados. En este punto, los procesos de abastecimiento surgen en la medida en que los consumidores adquieren bienes a través de mecanismos que trascienden los límites de la unidad doméstica o el territorio inmediato. (TORRES; 2003)

La tercera fase se caracteriza por la emergencia de un sistema de centros urbanos que permite la configuración de un esquema de abasto que va más allá de lo local y lo regional en la medida en que puede desarrollar procesos de intercambios con su entorno inmediato y exterior. Particularmente en esta etapa se identifica claramente la figura del intermediario ejerciendo funciones tanto mayorista como minorista. “Es la época en la que irrumpe el comerciante profesional establecido, aunque comparte todavía esta actividad con productores agrícolas que ofrecen sus productos en los pueblos a través de los mercados móviles de las ferias regionales” (TORRES; 2003; Pág. 146)

Paulatinamente las economías se hacen más complejas, presentando por lo general una serie de cambios relacionados entre sí: la producción para el intercambio aumenta en relación con la producción de subsistencia; la distancia promedio que los productos recorren desde el productor hasta el consumidor aumenta; los productores se especializan; la importancia de las transacciones directas entre el productor y el consumidor disminuye, aumentando, por tanto, la importancia de los intermediarios (mayoristas y minoristas) (BROMLEY; 1984; pág. 62)

La etapa avanzada en este proceso de formación de los esquemas de abastecimiento, comienza a presentarse con la aparición y predominio de cadenas de tiendas y supermercados. En esta etapa se marca el inicio de grandes transformaciones en el sistema de abasto, al implementar estrategias de distribución y venta a partir de economías de escala (disminuyendo la intermediación en función de bajar costos e influir en la determinación de los precios) y de integración vertical desde el productor hasta el consumidor. “Las zonas de abastecimiento urbano se extiende, en función de sus requerimientos, a otros países, conformando un sistema de mercado internacional cuyas fluctuaciones influyen en los precios internos...el ambiente entre los agentes económicos locales e internacionales su torna más competitivo”. (TORRES; 2003; pág. 148)

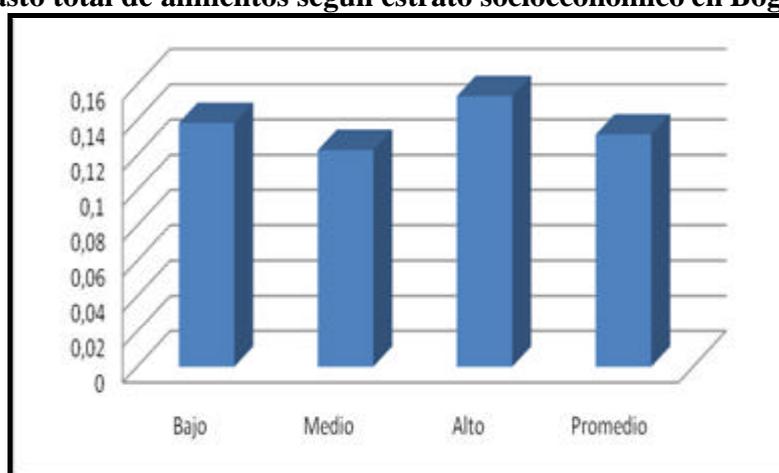
En esta última etapa, la especialización desplaza a la articulación. Al interior de cada una de las “regiones metropolitanas interdependientes”, se presenta una alta especialización “en lugar de la subdivisión excesiva en regiones más pequeñas destinadas a articular la distribución minoristas de bienes y servicios” (TORRES; 2003; pág. 149) Así mismo, redes de firmas internacionales, en un mercado heterogéneo, segmentado e individualizado, que exige un abasto rápido, oportuno y cualitativamente homogéneo, definen estrategias de distribución estandarizadas con la aplicación de alta tecnología en toda la cadena alimentaria interviniendo, inclusive, en los esquemas productivos (BELIK y ABRAHÃO; 1999. TORRES; 2003).

Según la definición de cada una de las etapas expuestas, los sistemas de comercialización tradicionales jugarían un papel clave hasta la tercera fase o fase de transición. Reconocer en cuál de estos momentos se encuentran un sistema de abasto de alimentos, es una cuestión central para una política pública que pretenda mejorarlo. El predominio de los canales tradiciones o de los modernos, en la comercialización de productos frescos o abarrotes, plantea retos distintos.

En el caso de Bogotá en particular y Colombia en general, los canales tradicionales de distribución aun mantienen una gran importancia en la comercialización de alimentos. Cerca del 50 % de los alimentos demandados por la ciudad se distribuyen a través de los canales tradicionales de comercialización (LONDOÑO, E., NAVAS, M.; 2005), es decir a

través de las “tiendas de barrio”⁶², las cuales juegan un rol esencial particularmente para la población de menores ingresos (FENALCO; 2008)⁶³. De hecho en el caso particular de los alimentos perecederos, esta participación es aproximadamente del 80% (FORERO; 2005) manteniendo su vigencia a pesar de la incursión en el mercado de nuevos agentes comerciales modernos como los supermercados y demás unidades comerciales de gran tamaño, fundamentadas en el autoservicio, y en los altos volúmenes de venta. (BURCH y LAWRENCE; 2007).

Figura 2.1 Participación del gasto en alimentos perecederos en el gasto total de alimentos según estrato socioeconómico en Bogotá



Elaboración propia, con datos de la canasta de alimentos de Bogotá definida por el DANE en el 2009 citada en: SDDE; 2009C

En este sentido, la relación entre los canales tradicionales y los canales modernos puede considerarse como de *complementariedad competitiva* en la que este último tipo de canal de distribución no logra desplazar al tradicional en cierto tipo de productos. El canal tradicional es trascendental en el flujo de los alimentos consumidos en fresco –que representa cerca del 14% del gasto en alimentos de los habitantes de Bogotá (Figura 2.1)-,

⁶² Entre otras definiciones de “tienda” encontramos la siguiente: ‘negocios micro empresariales que generalmente son desarrollados por un grupo familiar y de muy pequeña escala, en el cual se expenden artículos de primera necesidad, comestibles, bebidas, licores, miscelánea y productos de aseo’. Pinilla, O.; González, G. (2004). “Estudio comparativo de las características del merchandising aplicado la tienda tradicional de Barranquilla en estratos 2 y 5”. Trabajo de Grado Especialización en Gerencia de empresas comerciales. División de Ciencias Administrativas. Universidad del Norte. (citado por GRACIA, et al. 2009)

⁶³ Según la Federación Nacional de Comerciantes, en Bogotá el 63% de estos negocios detallistas se ubican el sur de la ciudad en donde predominan sectores con ingresos medios y bajos (FENALCO; 2008).

mientras que los supermercados ganan un mayor espacio en la comercialización de otros bienes como los alimentos procesados. Según Raul Green la complementariedad competitiva, destaca el hecho que “el desarrollo de un nuevo canal de distribución no elimina los otros sistemas, sino que simplemente tiende a desplazar un cierto número de actividades de uno a otro canal. Este desplazamiento puede ser más o menos importante según el tipo de cadena-producto que se trate o de las características de la estructura comercial del país. Pero en general, los sistemas tienen a coexistir, aunque con dinámicas de mercado desiguales” (GREEN; 2002; pág. 39).

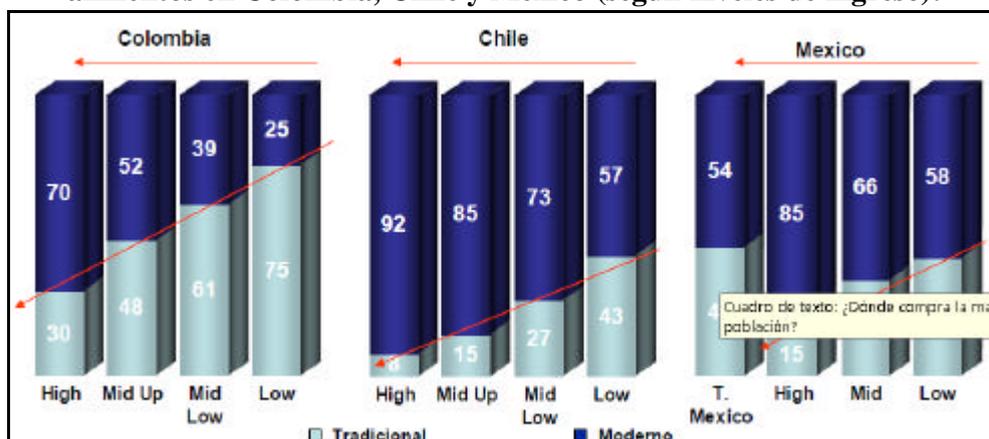
La participación que los sistemas tradicionales de comercialización aun mantienen con respecto a los modernos, es una particularidad del abastecimiento de Colombia en el contexto de América Latina (Figura 2.2). Particularidad que tiende a consolidarse si se tiene en cuenta que, por ejemplo, del 2007 al 2008 las tiendas de barrio aumentaron su participación en la comercialización de bienes de consumo masivo del 52% y 53% disminuyendo de este modo la participación de los supermercados (DIARIO PORTAFOLIO; 2008).

Dentro de las razones que explican la permanencia de este sector, algunas investigaciones señalan su capacidad de adaptación a las necesidades de los consumidores respecto a cantidades mínimas de compra –relacionada generalmente con su bajo nivel de ingresos-, horarios de atención y diversificación de marcas manejadas que le permiten complementar las compras del consumidor en el canal moderno. Dichas acciones de adaptación se suman a las características tradicionales de la tienda y que también explican su permanencia en la distribución de alimentos: cercanía al consumidor, trato personalizado⁶⁴ y crédito sin intereses, entre otros⁶⁵.

⁶⁴ De esta característica se desprende una curiosa particularidad de la relación cliente-tendero, en el Colombia el tendero conoce por su nombre al 78 % de sus clientes, en Argentina el 84%, en Chile el 64% y en México el 63%. (Londoño, E., Navas, M. 2005)

⁶⁵ Olga Lucia Cano, Et. al. comentan por ejemplo para el caso de las tiendas en la ciudad de Manizales (Colombia), que la tienda asume un papel de cultural central en la distribución de alimentos al ser “espacio de reforzamiento cultural del consumidor como por las relaciones de proximidad que mantienen con los mercados atendidos” (Ver al respecto, GRACIA Et al; 2009)

Figura 2.2 Participación de los canales tradicional y moderno en la distribución de alimentos en Colombia, Chile y México (según niveles de ingreso).



Tomado de: Tendencias mundiales en el formato de los Mini Mercados: Propuesta de un Modelo de Negocio para competir con éxito”. Jorge González Q.

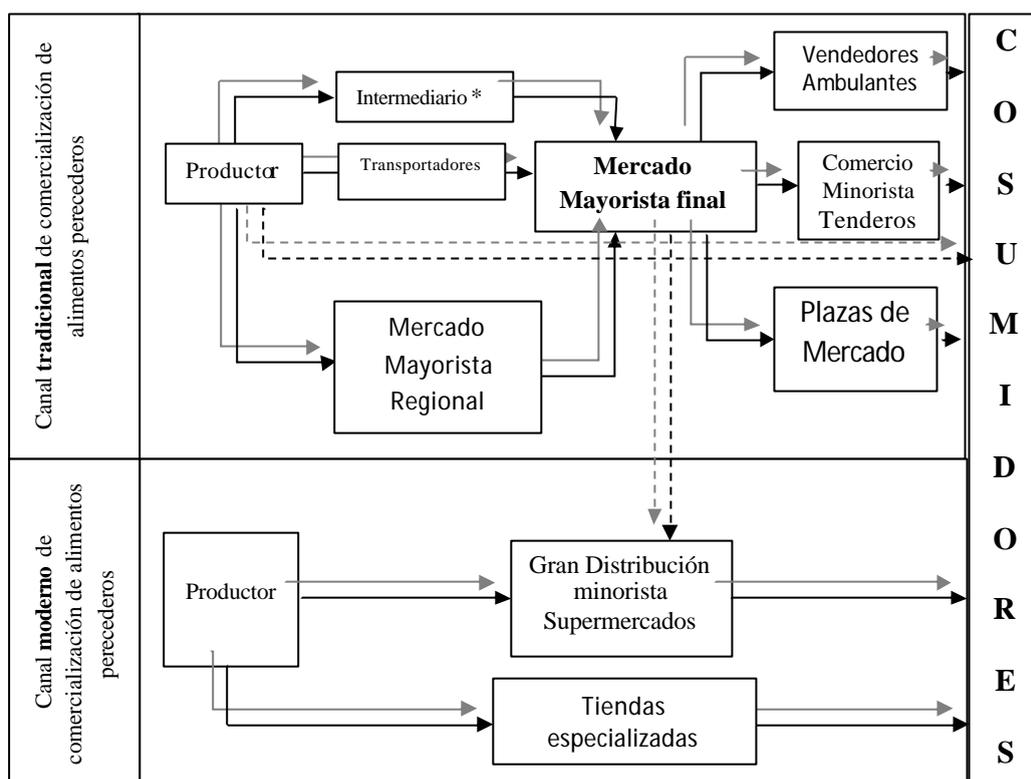
El predominio de uno u otro canal tiene importantes implicaciones sobre el funcionamiento del abastecimiento, tales como las exigencias que deben cumplir los productores rurales para ofertar con éxito sus productos a estos canales, o la existencia o no del mercado mayorista como eje de articulación entre la oferta y la demanda de alimentos (SCHWENTESIUS y GÓMEZ; 2002. BELIK Y ABRAHÃO; 1999) (Figura 2.3). Dado el papel que juega el canal tradicional, particularmente en aquellas cadenas que el PMASAB califica como “ineficientes” que son la de los alimentos perecederos –*fruver*–, es importante entonces destacar algunas de sus características comerciales más relevantes.

En la distribución tradicional de los alimentos demandados en Bogotá, participan una multitud de agentes y procesos en la comercialización que por las características del abastecimiento de la ciudad se suscribe fundamentalmente al ámbito regional. Si bien existen múltiples formas de funcionamiento de los canales tradicionales –según el producto, el tipo de productor, el origen geográfico y demás aspectos del canal de comercialización–, podemos identificar dos características básicas de este tipo de comercialización relacionada particularmente con alimentos frescos o perecederos cuya denominación “tradicional” se usa regularmente para diferenciarlo de canales *modernos*⁶⁶: la

⁶⁶ Es decir, tiendas de autoservicio, tiendas departamentales, grandes superficies comerciales y demás. Para una descripción y análisis del mercado modernos ver: JACQUIAU; 2007; pág. 48.

incertidumbre que enfrentan los agentes involucrados en la comercialización y el predominio o importancia del sector mayorista como agente de intermediación

Figura 2.3 Canales Moderno y Tradicional de Distribución de Alimentos Perecederos



*Intermediario o acopiador rural-urbano

→ Flujo principal de alimentos --> Flujos secundarios

Elaboración propia a partir de FORERO; 2008 y VITERI y GHEZAN; sf.

Sobre la primera característica, es importante señalar que la falta de conocimiento sobre el valor de los parámetros para la toma de decisiones productivas y comerciales, es una dificultad que enfrentan particularmente los agentes que participan en los canales de comercialización tradicional. En el caso del pequeño productor rural por ejemplo, cuya importancia resaltaremos más adelante, al momento de tomar sus decisiones de producción no puede saber cuáles serán los precios a los cuales podrá comercializar sus productos, ni las cantidades y calidades que cosechará dada su dependencia de factores climáticos y limitaciones tecnológicas para enfrentar problemas como plagas, enfermedades y demás

que afectan sus rendimientos productivos (BEJARANO; 1998). De hecho estas características de la producción rural, son importantes factores que dificultan el encadenamiento de los pequeños productores rurales a los canales modernos de comercialización los cuales, como se mencionó anteriormente, tiene como una de sus características centrales un importante grado de homogeneidad en los sistemas productivos de los cuales se abastece. (GAMA; 1999. SCHWENTESIUS y GÓMEZ; 2002. BELIK y ABRAHÃO; 1999)⁶⁷.

Para los estudios previos del PMASAB la incertidumbre es resultado de las fallas del sistema de abastecimiento de alimentos, en particular – como señalamos en el capítulo anterior - de la falta de planeación en la producción y distribución de los productos, en lo cual las “grandes cadenas” son la excepción⁶⁸. Por lo tanto, para el PMASAB en la medida en que se superen obstáculos relativos al flujo de información, la incertidumbre de la comercialización se disipará más allá de cuáles sean sus causas. No obstante, una primera aproximación al tema, nos sugiere una lectura distinta.

En primer lugar, si es importante tener en cuenta cuáles son las fuentes de la incertidumbre que afectan el abastecimiento. Desde el punto de vista del funcionamiento de los sistemas de comercialización tradicional, la incertidumbre, definida como la falta de conocimiento de los parámetros a partir de los cuales los agentes toman sus decisiones, se debe a factores como la constante variación en los volúmenes ofertados y demandados, a las importantes fluctuaciones en los precios y la baja estandarización e irregularidad en la calidad de los alimentos (MENDOZA; 1995; Pág. 214 y ss.). Al respecto, es fundamental considerar dos factores claves ligados a tal incertidumbre: las características de la actividad agro-productiva, que tiene efectos particulares sobre la incertidumbre de carácter “técnico”, y los

⁶⁷ Sobre las implicaciones para el productor rural de la participación cada vez mayor del canal de moderno de la comercialización en la distribución de alimentos Walter Belik, señala: “Do ponto de vista do produtor a coordenação imposta pela Grande Distribuição leva a necessidade de maior produtividade, regularidade e pontualidade na entrega, o que faz com que os produtores menos capacitados acabem saindo desse mercado”.(citado por GAMA; 1999; Pág. 4)

⁶⁸ En términos de estos estudios previos, “no existe programación donde se conozca quién requiere los productos al momento de ofrecerlos, quién los puede proveer en una fecha determinada, la calidad de los mismos, el grado de transformación con que llegan, el volumen total de una región específica hacia el mercado, etc.” (UEPS; 2005; pág.51).

problemas en el desempeño de la función de coordinación por parte de la comercialización, estrechamente relacionada con la incertidumbre económica⁶⁹.

Con respecto al origen de los productos comercializados (la actividad agro-productiva), los alimentos que predominan en los canales tradicionales de comercialización son generados en sistemas productivos de economía campesina, los cuales se caracterizan por ser principalmente de semisubsistencia, por la heterogeneidad de los esquemas productivos, por su dispersión territorial y por el bajo nivel de tecnología en sus procesos (MONDRAGON y VALDERRAMA; 1998). Sobre este último punto es importante destacar por ejemplo, que en el año 2008 el 81,72 % de los predios destinados para actividades agropecuarias no recibían asistencia técnica y el 72% del área utilizada para cultivos transitorios (alverja, frijol, maíz, papa y yuca) no contaban con ningún tipo de riego (DANE; 2009). Más adelante cuando abordemos específicamente el caso de la papa, se profundizará al respecto.

La importancia de esta fuente de incertidumbre radica en que dichas unidades campesinas soportan la generación de buena parte de los alimentos consumidos en la ciudad: “la economía campesina aporta alrededor del 65 por ciento de los alimentos de la canasta básica consumida en Bogotá, lo que permite proteger al abastecimiento de prácticas monopólicas y disponer de una diversidad de productos primarios y transformados”. (UEPS; 2005; Pág. 9. Ver también: FORERO; 2002)⁷⁰.

⁶⁹ La incertidumbre técnica, se deriva de la “aleatoriedad de los rendimientos por unidad de producción, aleatoriedad que es debida a las variaciones de los factores climáticos, enfermedades, plagas, etc.” Mientras que la *incertidumbre económica*, “es la derivada de las oscilaciones de los precios de los productos” (BEJARANO; 1998; Pág. 126 y ss.)

⁷⁰ Este tipo de productor campesino, “productor familiar agropecuario”, se diferencia de otro tipo de productor denominado en la literatura especializada “productor capitalista agropecuario”, cuyo objetivo principal en el desarrollo de las actividades productivas es la obtención de ganancia. En la economía campesina “las unidades de producción son al mismo tiempo unidades de consumo, cuya finalidad es precisamente la reproducción de la familia o de la comunidad”. (FORERO; 2002; Pág. 10)

Dada las implicaciones de estas características productivas en el funcionamiento de la cadena, para investigadores como Jesús Antonio Bejarano

“...difícilmente podría conformarse una comercialización avanzada y constituiría un verdadero derroche intentar la modernización del proceso de mercadeo sin hacerlo simultáneamente en la etapa de la producción”. (BEJARANO; 1998; Pág. 135.)

Tan heterogéneo es este sector productivo como su forma de articularse al mercado –su fuente más importante de ingresos-. De allí las diferentes formas de comercialización que tienen lugar en el canal tradicional– según el grado de perecibilidad, estacionalidad, posibilidad de almacenamiento, tipo de productor, entre otros- de los cuales solo es posible dar cuenta analizando en detalle cada uno de los alimentos en los que este tipo de producción predomina (perecederos como los tubérculos, hortalizas y verduras, y algunos cereales como el trigo y la cebada). Por su puesto esta tarea escapa a las pretensiones de nuestra indagación

Además de las razones de carácter productivo señaladas, una segunda fuente importante de la incertidumbre está relacionada con la ausencia de mecanismos que faciliten el flujo y distribución de la información sobre el mercado de alimentos, lo cual a su vez dificulta que la comercialización opere como “mecanismo primario” de coordinación entre actividades productivas, distributivas y de consumo –función que teóricamente se le atribuye (MENDOZA; 1995. BEJARANO; 1998).

Mientras la adopción de medidas orientadas a mejorar el flujo de información entre los actores, como lo pretende el PMASAB, puede reducir este último tipo de incertidumbre–quién oferta, quién demanda, a qué precios y demás-, no atiende otras fuentes de incertidumbre en la comercialización como la relacionada con factores estructurales de la producción campesina de los alimentos transados en los canales tradicionales –dispersión

territorial, uso poco intensivo de tecnología, importantes variaciones en la cantidad y calidad de productos, entre otros⁷¹.

Adicionalmente, es importante considerar que si bien la incertidumbre es una característica de la comercialización de alimentos a la que deben hacer frente los diferentes agentes involucrados, no todos ellos cuentan con las mismas condiciones para minimizar sus impactos negativos. Como se ampliará más adelante en el caso de la papa, una son las consecuencias de la incertidumbre que asume un pequeño productor y otras son las implicaciones a las que se enfrenta un gran productor; uno es el caso de un pequeño comercializador y otro el de un gran intermediario. Por tanto, los efectos de la incertidumbre de la comercialización sobre los actores, depende de la función que estos cumplan en la comercialización como de los recursos con los que estos cuenten para enfrentarla.

En el análisis de tales diferencias, frecuentemente se hace referencia a la ventaja con la que cuentan los mayoristas. Tal y como se enunció anteriormente, la presencia de este sector es precisamente la segunda característica de gran relevancia en la comercialización tradicional de alimentos. En la medida en que la información no se distribuye en forma adecuada entre los agentes de la comercialización, se supone generalmente que los mayoristas, como punto de articulación del abastecimiento, gozan de cierta ventaja en los procesos de negociación con sus clientes (detallistas) y con sus proveedores, intermediarios o campesinos (SDDE; 2009C)⁷². De allí se deriva precisamente el carácter centralizado de los sistemas tradicionales, en los que el sector mayorista se constituye en el “centro de gravitación de las decisiones”. (PANDO; 1975; Citado por MENDOZA; 1995)

⁷¹ Por ejemplo, el investigador Darío Fajardo Montaña vincula este tipo de problemas en la comercialización de alimentos, con la incapacidad del “sistema” para dar vía a una reforma agraria. (FAJARDO; 1991) Por supuesto la profundización de este aspecto desborda las posibilidades de nuestro análisis.

⁷² De hecho, para la política de abastecimiento esta característica sustenta la capacidad que tienen los mayoristas de fijar los precios de los alimentos. Más adelante revisaremos el proceso de formación de los precios de uno de los productos comercializados por este sector para revisar la veracidad de esta percepción. (SDDE; 2009C)

Por la ausencia o debilidad de otras alternativas de encuentro e intercambio entre productores y consumidores⁷³, el mercado mayorista es un eslabón fundamental en la articulación de actividades de producción rural de alimentos y comercio urbano minorista de carácter tradicional⁷⁴ (Figura 2.3). Los comercializadores mayoristas de la Central de Abastecimiento de Bogotá –CORABASTOS- **son los primeros proveedores de las menciona “tiendas de barrio”⁷⁵** en productos como las hortalizas, las verduras y la papa –predominantemente producidos por la economía campesina-⁷⁶, en porcentajes que están por encima del 93% del total adquirido. Además, ocupan el segundo lugar en algunos productos procesados superados solamente por los distribuidores propios de la industria alimentaria, aunque en productos como la sal (39,18%), la pasta (34,43%) y el azúcar (38,4%) es la primera fuente de abastecimiento de dichas tiendas.⁷⁷ Al respecto, si bien en el decreto de adopción de la política de abastecimiento se menciona la necesidad de adecuar la distribución mayorista de CORABASTOS a los “retos del comercio moderno”, la expectativa prioritaria del PMASAB de forjar relaciones “directas” entre productores rurales y tenderos urbanos, explica el tratamiento relegado que se le ha dado al sector.

Las características destacadas de los canales tradicionales de comercialización de alimentos– la incertidumbre y el mercado mayorista- resultan fundamentales en el análisis de las condiciones en las que tiene lugar la implementación del PMASAB, permitiéndonos

⁷³ Si se comparan los volúmenes de alimentos comercializados en CORABASTOS, con los volúmenes transados en las opciones de comercialización directa productor-consumidor o productor-detallista impulsadas por el PMASAB, las diferencias son abrumadoras: Mientras que durante el 2009 los denominados Mercados Campesinos – que tiene como uno de sus propósitos facilitar que los campesinos lleven directamente los productos a los consumidores- comercializaron 155, 2 toneladas y los “vivanderos” –comercializadores detallistas de las plazas de mercado- le compraron directamente a los productores 26 toneladas en el segundo trimestre de 2009, en promedio mensual de los productos comercializados en el mercado mayorista en el mismo año fue de **124.831 toneladas**. Ver comunicados de prensa de la Dirección de Economía Rural y Abastecimiento de Alimentos publicados en su página oficial www.alimentabogota.gov.co

⁷⁴ “Wholesale markets first see an increase of the volumes traded in their premises as production by farmers increases with agrarian development. Subsequently, their share of fresh food trading diminishes when farmers get more market oriented and can contract direct with supermarkets or consumers in vertically co-ordinated and integrated marketing systems”. (CADILHON, et al.; 2003; pág. 5)

⁷⁵ Recordemos que para el PMASAB el sector de los tenderos juega un papel vital en el abastecimiento “por la cercanía al consumidor y la función social que cumple, especialmente para la población de menor capacidad adquisitiva y el servicio en zonas no atendidas por otros canales”(Decreto 315 de 2006; Consideraciones). Ver en capítulo 1 el apartado sobre los actores del abastecimiento.

⁷⁶ Ver al respecto: (FORERO; 2003).

⁷⁷ Estos resultados se observan en la caracterización y dimensionamiento del mercado de alimentos realizada por la Administración Distrital en el marco del PMASAB en las localidades de Kennedy, Bosa, San Cristóbal y Antonio Nariño. (UEPS; 2005b)

destacar aquellos aspectos que obstaculizan su puesta en marcha. En este sentido, avanzar en el análisis del sector mayorista – que comercializa cerca del 50% de los alimentos de Bogotá y es una de las fuentes principales de abastecimiento de las tiendas de barrio- nos brindará los elementos necesarios para identificar específicamente por qué consideramos que la noción de la intermediación comercial que presenta la política de abastecimiento y que interpretamos anteriormente, es inadecuada.

2.2. El sector mayorista.

El marco de análisis del sector mayorista está constituido por el conjunto de agentes del canal tradicional y el rol que éstos desempeñan. Considerando las funciones físicas de la comercialización, los agentes involucrados se pueden organizar en dos grandes categorías: los que realizan actividades de acopio, fundamentalmente en áreas rurales, y los que desarrollan actividades de distribución particularmente de carácter urbano (BROMLEY; 1984).

En el caso del **acopio**, entendido como “la acumulación y transacción de cantidades cada vez mayores de bienes hasta que el tamaño límite de envío ha sido alcanzado” (BROMLEY; 1984; Pág. 63), el número de participantes depende de la escala de operaciones, de las características y del origen de los productos. Así por ejemplo, en la comercialización de alimentos de origen agrario, particularmente de pequeños los productores, cumplen una función central agentes como el “acopiador rural”, que recoge los productos en la finca y agrega los volúmenes suficientes para venderlos al mayorista. Otro agente importante en el acopio es el “transportista/comerciante”, el cual si bien tiene como función principal la de prestar el servicio de transporte, también puede asumir el papel de intermediario responsabilizándose de los costos y riesgos que esto implica (Figura 2.3).

La **distribución** por su parte implica la transmisión de cantidades cada vez más pequeñas hasta que se alcanza el mínimo en la última transacción, entre el minorista y el consumidor. En el sistema de comercialización que nos ocupa, esta función se inicia en el sector mayoristas que, con más capital, “tienden a negociar en etapas de la comercialización cercanas al envío límite” (BROMLEY; 1984), y termina con el sector detallista. En este sentido, el sector mayorista es responsable de la venta de bienes y servicios a empresas y

otras organizaciones para su reventa, para su uso en la producción de otros bienes o en el funcionamiento de una compañía, mientras que el comercio minorista es definido como la reventa de productos o mercancías para su consumo final. (LONDOÑO, E., NAVAS, M.; 2005 pág. 602)

Como se mencionó anteriormente, el sector mayoristas de la comercialización se define como un “mecanismo social” de articulación entre los sectores productivos – particularmente rurales- y del comercio al consumidor final o comercio detallista (TRACEY-WHITE; 1991). Bajo tal función los mayoristas establecen un conjunto de relaciones con sectores rurales y urbanos que aseguran, salvo en condiciones de desastre humano o natural, el flujo de alimentos en forma continua, diversificada y regular. (FAO; 1999; pág. 10)⁷⁸.

Para profundizar en el análisis de la función de este sector en el caso de la Central de Comercialización de Alimentos CORABASTOS, dividimos su estudio en dos aspectos que nos brindan, en conjunto, un panorama básico para su comprensión: el *modo de operación* relacionado con la descripción de cómo funciona el mercado mayorista, y la *diversidad de sus actores*, en donde nos interesa especificar quiénes ejercen tal función. Esta aproximación nos permitirá entender por qué, por ejemplo, los productores rurales – dadas las limitaciones de los sistemas productivos que soportan su actividad- cuentan con el mercado mayorista como una importante opción para ofertar sus alimentos.

2.2.1 Sobre el funcionamiento del mercado mayorista

En la medida en que se reconozca la necesidad de abordar el tema del sector mayorista en el marco del PMASAB, las herramientas de la política adoptadas (capítulo 3) deben tener en cuenta cómo funciona el mercado mayorista de la comercialización. En otras palabras, el análisis de cómo se pretenden alcanzar los objetivos de la política, se enriquece cuando

⁷⁸ La importancia del análisis de estas relaciones, tiene como supuesto fundamental que “la actividad de distribución comercial se concreta en un conjunto interdependiente de personas e instituciones que realizan las distintas funciones y servicios de distribución, y entre los cuales se establecen vínculos de distinto tipo” (CASARES y REBOLLO; 1996; pág. 28)

previamente nos preguntamos sobre cómo resuelven los agentes mayoristas las dificultades -por ejemplo la incertidumbre- propias de su actividad comercial.

Por estar ubicado cerca de los puntos de consumo final el mercado mayorista de CORABASTOS es un “*mercado mayorista en destino*” cuya función fundamental es abastecer a sectores minoritas urbanos, mercado institucional (restaurantes, FF.MM, hospitales y otros) o pequeños industriales (CASARES y REBOLLO; 1996; pág. 33). A propósito de cómo ejercen esta junción, es decir el *modo de operación del mercado mayorista*, destacamos tres rasgos fundamentales: tipo de intermediación que ejercen, la informalidad en la actividad comercial y, muy estrechamente vinculada a tal informalidad, las relaciones que establecen.

Sobre la primera cuestión encontramos que el tipo de comerciante mayorista que prevalece en la Central, corresponde a aquellos que ejercen su rol adquiriendo la propiedad de los alimentos ofertados por intermediarios, por los mercados mayoristas de origen o directamente por los productores⁷⁹. De esta característica se desprende dos importantes implicaciones. A) la articulación entre productores y detallistas facilitada por el sector mayorista tiene dos dimensiones fundamentales: una de carácter comercial o transaccional relacionada por supuesto con la formación de precios y transferencia de la propiedad de los productos, y otra función de carácter físico vinculada con el almacenamiento de los alimentos⁸⁰, aunque eventualmente también con el transporte y la adecuación del producto para ciertos segmentos del mercado (lavado, re-empaque). Se observará más adelante la relevancia de tener en cuenta la estrecha relación que se establece entre estos tipos de funciones y la forma como mutuamente se configuran. B) La otra implicación de la forma como ejercen su función –adquiriendo el producto–, está relacionada con tener que enfrentar la incertidumbre propia del mercado tradicional. En términos de Cadilhon, et al., “the wholesalers have to analyse the market and consider what kind of product to buy in

⁷⁹ Otro tipos de mayoristas como los “brokers” o agentes comisionistas que participan en la comercialización pero sin asumir la propiedad de los bienes, no tiene lugar en el mercado en cuestión (FAO; 1999; pág. 42 y ss.).

⁸⁰ “Most wholesalers therefore have chilling facilities in their units in the wholesale markets or in another location. In some specific supply chains, stocking can go along with ripening (bananas, pears, meat). In case of long stocking periods at the wholesale level, this helps regulate product flows throughout the supply chain”. (CADILHON, et al.; 2003; pág. 12).

what quantity. In this phase merchants take the marketing risk of buying products they may not be able to sell later on” (CADILHON, et al.; 2003; Pág 13).

La siguiente característica a resaltar en torno al modo de operación mayorista es la informalidad. Investigaciones anteriores han señalado que el sector mayorista de CORABASTOS está conformado no por empresas legalmente constituidas sino por un grupo de unidades comerciales de carácter familiar en las que el jefe del hogar, es a su vez el jefe de la unidad comercial. Además de su “unidad comercial”, las relaciones más importantes que establece para sostener su actividad resultan ser igualmente informales. Por ejemplo, las personas vinculadas por el sector mayorista para la manipulación de alimentos (“coterros”), son contratadas a destajo (por trabajo realizado) y las sociedades con otros comerciantes y la compra de productos a campesinos se adelantan bajo palabra, así como la contratación de servicios logísticos (ej. el transporte). Para algunos autores, dicho conjunto de relaciones llegan a conformar una “red informal” constituida por un conjunto de unidades familiares o individuales, subordinadas al control de ciertos mayoristas (FORERO Y RUDAS, et. al.; 1991). Si bien más adelante ampliaremos las características de estas relaciones, señalemos de antemano cuál es su importancia en la actividad comercial mayorista.

En la medida en que “los individuos en el comercio crean y utilizan redes personales con el objeto de solventar los problemas de transacciones riesgosas” (PLATTNER; 1975. Citado por ECHÁNOVE; 2002; pág. 39)⁸¹, estas relaciones informales se constituyen en el soporte de la actividad comercial del agente mayorista permitiéndole actuar con un grado mayor de seguridad frente la incertidumbre⁸², gracias al flujo de productos y de información que tales conexiones implican, tal y como se hará evidente en el caso de la papa presentado más adelante. Por esta razón, tomamos estas relaciones como la tercera

⁸¹ Analizando el caso de México D.F, Flavia Echánove concluye que estos vínculos configuran redes de abasto tejidas por los “grandes mayoristas” hacia el mercado rural que son determinantes en el flujo de mercancías. (ECHÁNOVE; 2002)

⁸² A propósito de la incertidumbre en la comercialización Casares y Rebollo señalan: “Los participantes en la distribución comercial requieren actuar con un grado mínimo de seguridad en las transacciones de manera que, primero, se pueda rutinizarse el ciclo de compraventa de los productos y, consecuentemente, minimizar el costo de las transacciones; y, segundo, puedan realizar su función con certidumbre, en cuanto al tipo de producto, precio, calidades, etc., que les asegure poder ofrecer el producto con el nivel mínimo de servicios requeridos en cada caso” (CASARES y REBOLLO; 1996; pág. 32)

característica más importante del modo de operación mayorista en cuestión. Sin ellas no se puede entender cómo funciona este mercado.

Si bien la constitución de estas relaciones es una respuesta de los actores ante la incertidumbre del mercado, el “control” que, según Forero, sobre ellas ejercer el agente mayorista es una característica que debe tomarse con cierta reserva. El “control” que pueden ejercer estos comercializadores sobre aquellos que le prestan un servicio logístico – movilización de la carga como en el caso de los “coteros”-, es muy diferente al “control” que tienen sobre los agentes proveedores del bien comercializado– productores o intermediarios-. Cuando abordemos específicamente el caso de la papa, explicaremos por qué, si bien las relaciones juegan un papel crucial en el manejo de la incertidumbre, es muy relativa la afirmación de “redes informales subordinadas al control de los mayoristas”.

Además de destacar los aspectos centrales sobre el modo de operación del mercado mayorista, resulta esencial tener en cuenta que no se trata de un grupo homogéneo. Al respecto, ciertamente existe un importante rezago en el desarrollo de esquemas metodológicos y de mecanismos de seguimiento y levantamiento de información que permitan el análisis de los procesos mayoristas⁸³. La complejidad del tema contrasta con los pocos análisis que al respecto podemos encontrar.

Tratándose de mejorar el sistema de abastecimiento, el énfasis en el análisis debe orientarse a reconocer cuales son los factores sobre los cuales se sustenta la capacidad de acción o poder⁸⁴ de los actores mayorista en el mercado. Dicho análisis en el caso que nos corresponde, nos sugiere de entrada las limitaciones propias de plantear generalidades poco sustentadas sobre el sector mayorista del mercado tradicional.

Desafortunadamente son escasas las aproximaciones teóricas que nos orientan en esta tarea. Sin embargo, el análisis más a fondo de la Central de Comercialización de Alimentos de

⁸³ Los estudios más recientes que existen al respecto, datan de 1983, cuando el Centro de Estudios Ganaderos y Agrarios–CEGA - realizó un conteo oficial de mayoristas.

⁸⁴ EL-Ansary define el poder en el canal de comercialización como la habilidad de controlar las variables decisivas en el mercado estratégico de otros agentes en un canal dado a diferente nivel de distribución. “For this control to qualify as power, it should be different from the influenced member's original level of control over his own marketing strategy” (EL-ANSARY and. STERN; 1972).

Bogotá, apoyándonos en algunos estudios anteriores y en las entrevistas con actores del mercado, nos permitirán advertir los aspectos más relevantes de este proceso.

2.2.2 Diversidad del sector mayorista

En complemento con la anterior descripción y además de señalar las importantes diferencias entre los distintos tipos de agentes mayoristas, este apartado nos brindará una de las razones por las cuales el objetivo del PMASAB de establecer relaciones directas entre productores rurales y tiendas de barrio, es de difícil realización por lo menos en el caso del producto analizado de la papa. Dicha razón es la existencia de un mercado mayorista de competencia entre diferentes actores. Veamos cómo llegamos a esta conclusión.

La Central de Abastecimiento de Alimentos de Bogotá cuenta con 137 mil m² como área para actividades comerciales (31.8% del total de la Central) de las cuales hacen uso aproximadamente 6500 comerciantes que participan en la Central según datos suministrados por la Corporación. Los estudios previos del Plan Maestro de Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá (PMASAB) reportaron que de estos comerciantes, 1800 son de carácter mayorista (Respecto al diagnóstico sobre los actores del abastecimiento ver Cap. 1).

Si se considera que en promedio un comerciante minorista cuenta con un local de 4 m², 4700 comerciantes minoristas ocuparían aproximadamente 18.800 m²; si el área comercial restante se asignara al número de comerciantes mayoristas que supone los estudios de la política, cada uno de estos tendría un área de 65.7 m². No obstante, el promedio brinda un panorama erróneo sobre la situación de sector. Por ejemplo, podemos encontrar mayoristas con áreas comerciales de más de 240 m² (caso de la papa)⁸⁵, y otros mayoristas con locales de 12 m² como en el caso de la Bodega Popular⁸⁶, situación que implica no solo diferentes magnitudes de los volúmenes transados, sino además distintas posibilidades de subarriendo del espacio físico en la central, práctica común como se observará más adelante.

⁸⁵ Información suministrada por un comercializador Mayorista de papa en CORABASTOS quien accedió a responder algunas preguntas por medio electrónico omitiendo datos personales. Si consideramos el subarriendo que existe en la Central, esta cifra puede ser mayor aunque es difícil estimar en que magnitud.

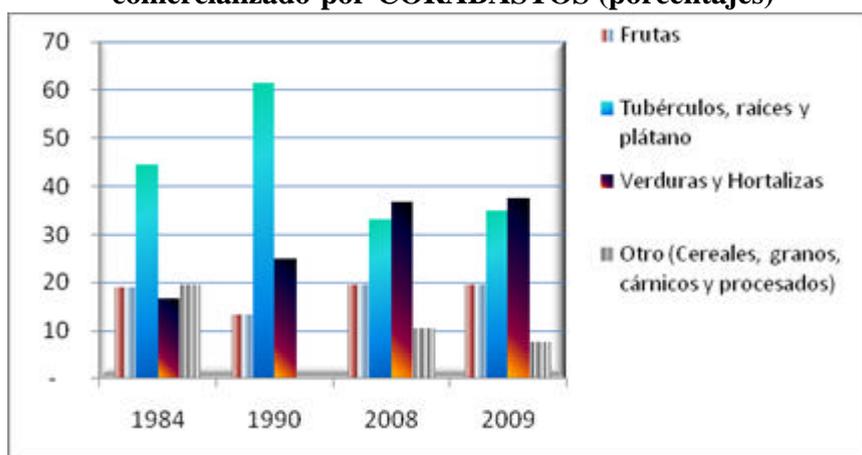
⁸⁶ Sobre la Bodega Popular ver GÓMEZ y SUARES; 2009.

Lo anterior nos advierte sobre la necesidad de profundizar en el análisis del sector, destacando su diversidad. Bajo esta perspectiva, a continuación nos proponemos explorar el sector mayorista considerando tres aspectos claves: Su distribución por grupos de alimentos y su clasificación según volumen de producto comercializado y área comercial disponible (caso en el cual nos concentramos en un solo producto).

a) ¿Cómo se distribuyen los mayoristas en los grupos de alimentos ?

Como lo señalamos en el capítulo 1, La Central de Abastecimiento de Alimentos de Bogotá ha venido consolidando su perfil como central de comercialización de alimentos perecederos, dentro de los cuales se destacan en el último año las verduras y hortalizas (38%) y los tubérculos y plátanos (35%) (Figura 24). Aunque presentan porcentajes similares en términos volumétricos, la composición de estos grupos de alimentos difieren en cuanto su diversidad. Mientras la relevancia de los tubérculos se concentra fundamentalmente 3 productos (la papa negra, papa criolla y la yuca), la oferta de verduras y hortalizas en CORABASTOS está constituida por más de 40 productos. Esta situación nos advierte sobre las limitaciones de la comparación que presentamos a continuación, la cual pretende ser apenas una aproximación a lo que sería la magnitud en la que el sector mayorista participa en la comercialización de cada uno de estos grupos de alimentos.

Figura 2.4 Evolución de la participación de los grupos de alimentos en el total comercializado por CORABASTOS (porcentajes)



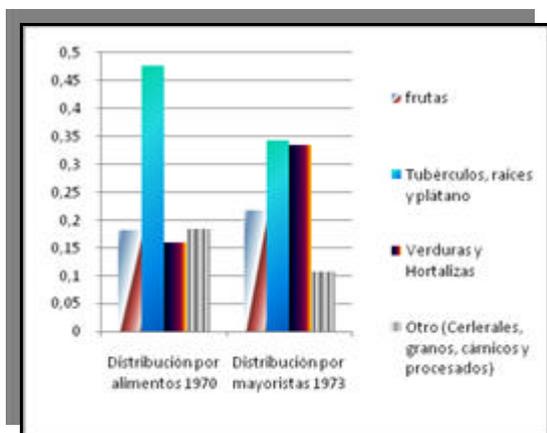
Elaboración propia. Datos tomados de Boletines del Sistema de información de Precios del sector agropecuario (SIPSA) para los años 2008 y 2009; WIERER, Karl; 1990, para 1990 y FORERO y RUDAS, et. al.; 1991, para el año de 1984.

Al contrastar la distribución de volúmenes de alimentos con la correspondiente a la distribución de los mayoristas, sugerimos que es posible identificar en qué grupos de alimentos posiblemente se encuentran los agentes con un mayor grado de incidencia individual en el mercado⁸⁷. Revisando la información existente sobre este particular en periodos anteriores, encontramos que el grupo de “tubérculos, raíces y plátanos” si bien desde la década de los ochenta representa el peso volumétrico más importante en la central -con excepción del 2009 cuando es superado en apenas 2 puntos porcentuales por las “hortalizas y verduras-, la participación de los mayoristas en la comercialización de estos productos ha venido disminuyendo en términos relativos.

Mientras que en la primera mitad de la década de los setenta este grupo representaba el 47% del volumen total de alimentos y era controlado por el 34% de los mayoristas que operaban en la Central (Figura 2.5), a inicios de los ochenta las participaciones eran de 45% y el 26% correspondientemente (Figura 2.6). Es decir, en este periodo el poder de los comerciantes del grupo de los tubérculos posiblemente aumento (menos mayoristas controlan una proporción similar de alimentos).

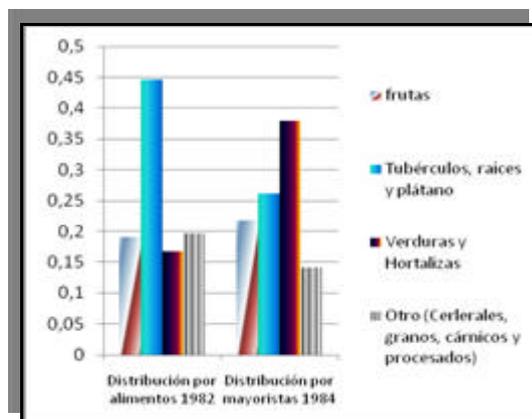
⁸⁷ Los documentos revisados y las entrevistas realizadas, nos indican que los mayoristas generalmente comercializan más de un producto pero dentro de un mismo grupo de alimentos. No encontramos referencias sobre mayoristas participando en varios grupos de alimentos, es decir, comercializando por ejemplo tubérculos y hortalizas o verduras y cereales a la vez.

Figura 2.5 Comparación de Distribución de alimentos (1970) con la Distribución de mayoristas (1973) en Plaza España*.



Elaboración propia. Datos de FORERO y RUDAS, et. al; 1991 *Anterior Central de Abastecimiento de Bogotá.

Figura 2.6 Comparación de Distribución de alimentos (1982) con la Distribución de mayoristas (1984) en CORABASTOS



Elaboración propia. Datos de Forero et al; 1991

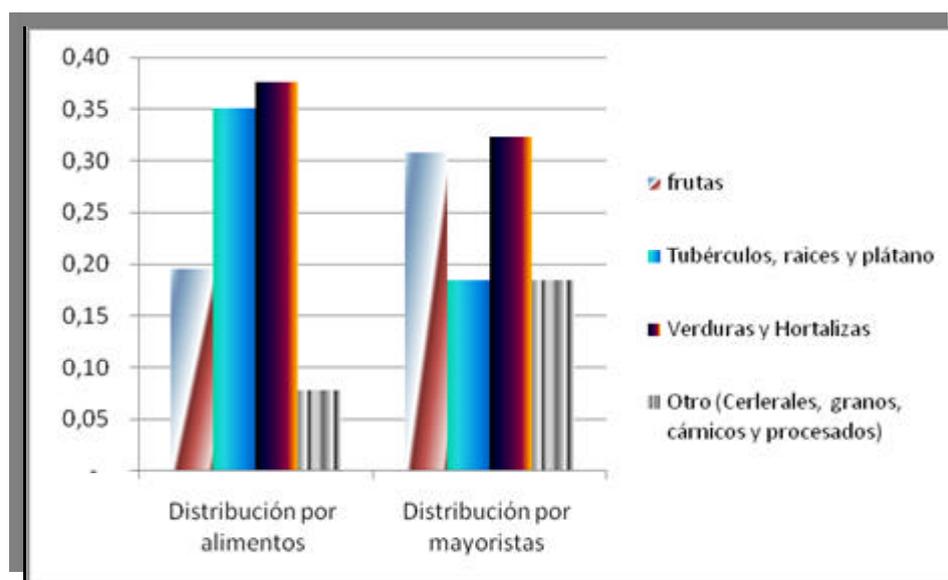
En contraste, en la comercialización de las verduras y hortalizas, el porcentaje de comerciantes aumento más rápidamente que la participación en el volumen total de alimentos. Mientras que de 1970 a 1982 esta ultima permaneció prácticamente constante (pasó del 16% al 17 %), este grupo de alimentos pasó de concentrar el 33 % de los mayoristas en 1973 a concentrar el 38 % en 1984, representando el mayor número de comerciantes mayoristas en este último año. Esto significaría, por lo menos en términos comparativos, una menor capacidad de incidencia en el mercado por parte de un agente mayorista de este último grupo de alimentos respecto a la situación del mercado mayorista de otros productos.

En el 2009 el panorama presenta algunas particularidades respecto a estos años. En primer lugar, para la Subdirección de Mercadeo de CORABASTOS estos comercializadores mayoristas no son los 1800 estimados por los estudios del Plan, sino apenas 650 y estarían distribuidos de la siguiente manera: 200 en sector de frutas, 120 en el caso de los tubérculos, 210 en la comercialización de verduras y hortalizas, y 120 en grupo de productos de cárnicos y no perecederos⁸⁸. Teniendo en cuenta esta última estimación encontramos que el grupo de verduras y hortalizas ha venido incrementando su importancia

⁸⁸ Datos Suministrados por Jaime Pérez de la Gerencia Comercial y de Negocios de CORABASTOS.

tanto en términos volumétricos (37%) como respecto al tamaño relativo de su sector mayorista (32%), y que, contrario a los periodos anteriores, la comercialización de productos como los cereales, cárnicos y granos cuenta con una importante presencia de agentes mayoristas (18%) lo cual ratificaría la importancia que para la Central significa la comercialización de estos productos⁸⁹. Igualmente es importante destacar en el caso de las frutas, que la proporción de mayoristas ha crecido más rápidamente que la participación volumétrica de estos productos en el total comercializado en la Central. Mientras la proporción de mayoristas pasó del 21% en 1984 al 31% en 2009, la proporción de alimentos se mantuvo prácticamente igual en el mismo periodo ya que pasó del 19% al 20% (Figura 2.7).

Figura 2.7 Comparación de Distribución de alimentos con la Distribución de mayoristas en CORABASTOS para el año 2009.



Elaboración propia a partir de Boletines del SIPSA e información suministrada por la Gerencia Comercial y de Negocios de CORABASTOS

Para el año en cuestión, los tubérculos pueden involucrar, en términos relativos, a los mayoristas con mayor capacidad de control a nivel individual: el 18% de los mayoristas

⁸⁹ Señalamos anteriormente que el mercado mayorista de CORABASTOS es el segundo proveedor más importante de las tiendas de barrio en productos procesados.

comercializan el 35% del volumen total de alimentos en CORABASTOS. Dada esta posibilidad, profundizaremos en el análisis de este grupo concentrándonos en uno de sus productos más importantes.

b) Clasificación del sector mayorista de la comercialización: caso de la papa.

Para analizar el mercado mayorista de este producto, es importante señalar previamente aspectos claves de la producción y comercialización de este producto. Como en el caso de otros alimentos perecederos de consumo básico en Bogotá, a pesar de la presencia de grandes productores, la producción de papa se lleva a cabo fundamentalmente por pequeños y medianos productores de economía campesina. Según el I Censo Nacional del Cultivo de la Papa, en los principales territorios de oferta de este producto el 95,4% de los productores son pequeños y ocupan el 56,2% del área cultivada. Los medianos productores son el 4% y ocupan el 24% del área productiva, mientras que los grandes productores representan el 0.8% y producen en el 19,7% del área cultivada. En el caso de Cundinamarca, del total de unidades productivas el 84 % de ellas no cuenta con ninguna asistencia técnica y 81% no dispone de riego (DANE; 2002).

Según cálculos realizados a partir de los datos del cuadro 2.2, en el departamento productor más importante de papa –Cundinamarca- el coeficiente de GINI de la concentración del área productiva es de 0.31 tal como se observa en la figura 2.8.

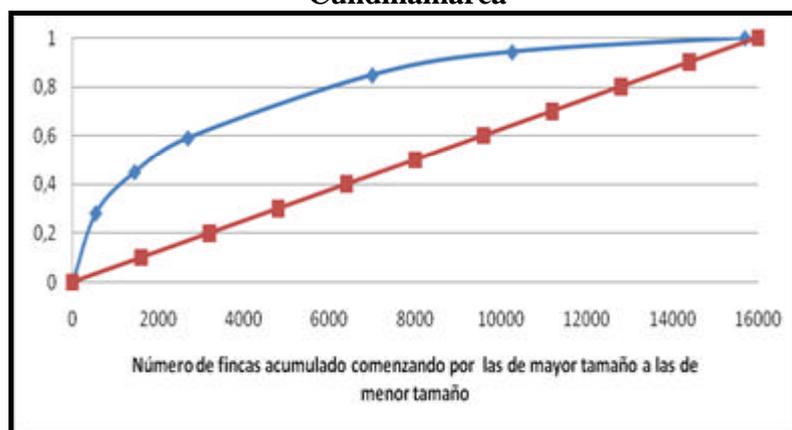
Cuadro 2.1 Composición del sector agrario de la papa en Colombia			
Tipo de productor	Participación en total de productores	Participación la superficie	Participación estimada en la producción total
Pequeño productor	90%	52.2%	45%
Mediano Productor	7%	32.5%	35%
Gran Productor	3%	15.3%	20%

Fuente: Datos tomados de Observatorio; 2005 y RODRÍGUEZ; 1996

Cuadro 2.2 Distribución del área productiva según tamaño del productos en Cundinamarca					
Tamaño del productor	Tamaño de la unidad Productiva (Ha)	Área Productiva	Número de fincas	Total hectáreas	Participación porcentual en área productiva
Pequeño productor	De 0,05 a 0,5	2051	5436	14624	41%
	De 0,51 a 1	3375	3268		
	De 1,01 a 3	9198	4308		
Mediano Productor	De 3,01 a 5	5012	1244	11015	30%
	De 5,01 a 10	6003	907		
Gran Productor	Mayor de 10,01	10021	541	10021	28%
Total		35660	15704		1

Fuente: Censo Nacional del Cultivo de la Papa; Departamento de Cundinamarca.

Figura 2.8 Curva de concentración del área productiva por tamaño de fincas en Cundinamarca



Elaboración propia a partir de datos presentados en el cuadro 2.2

Son aproximadamente 90 mil familias las que participan directamente en la producción de la papa, actividad que genera cerca de 20 millones de jornales al año. Por esta razón, es la actividad agropecuaria de mayor importancia en los principales departamentos productores los cuales representan el 80% de la oferta nacional: Cundinamarca (45%), Boyacá (22%) y Nariño (13%), teniendo lugar predominantemente en zonas de ladera ya que apenas el 10% tiene lugar en suelo plano mecanizable (OBSERVATORIO; 2005. DANE; 2001).

Cerca del 93,5% del total de la producción se destina a los centros mayoristas para su comercialización en fresco, y apenas el 5,7% se orienta a la industria agroalimentaria, lo cual denota la importancia del acceso a dicho mercado mayorista para parte de los productores (OBSERVATORIO; 2005). Los bajos niveles industrialización y las dificultades de almacenamiento, sumado a la estacionalidad de la producción y a la inelasticidad precio de la demanda -estimada en -0.2 (OBSERVATORIO; 2005; Pág. 13)-, son factores que contribuyen a la importante variación de los precios de la papa en Colombia. Los cambios en el precio de la papa son de tal magnitud durante el año, que en 1999 fue la más alta entre todos los productos agrícolas del país. (IICA; 1999; pág. 17).

Es de esperarse que los diversos productores no cuenten ni con las mismas condiciones de producción – los rendimientos productivos pueden variar de 8 a 30 toneladas por hectárea- ni de comercialización de sus productos. “La papa es posiblemente el producto agrícola que presenta las mayores dificultades para la estabilización de un precio remunerativo al productor” (RODRÍGUEZ; 1996; Pág. 62). La capacidad económica de estos productores define en buena medida las posibilidades que estos tienen de beneficiarse del alza de los precios o de recuperarse de la caída de los mismos, cuando cada uno de estos eventos tiene lugar. En este sentido, la incertidumbre de los procesos de comercialización tiene implicaciones distintas para pequeños, medianos y grandes productores.

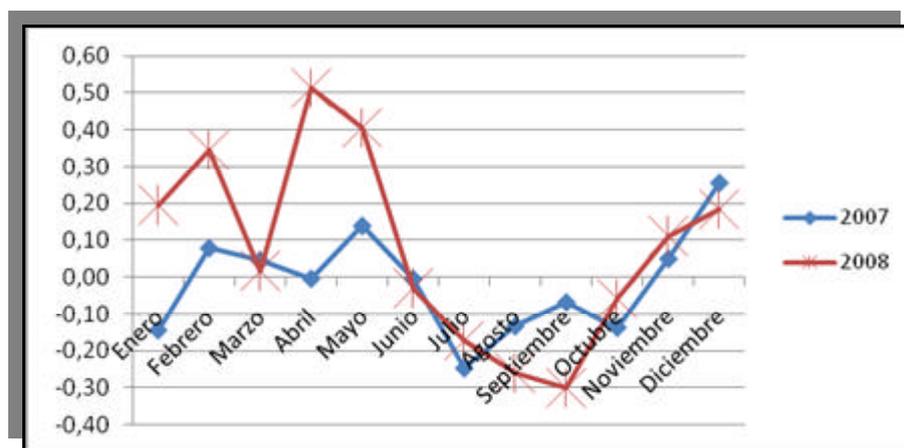
Periodos de altos precios generalmente son antecidos por periodos de bajos precios los cuales afectan particularmente los ingresos de los pequeños productores y por tanto las posibilidades de seguir su actividad productiva. Por esta razón, dependiendo de la profundidad de la caída de los precios, los grandes productores de papa -que generalmente pueden alternar varias unidades productivas y que cuentan con los recursos económicos para seguir esta actividad a pesar de las pérdidas- son los que se benefician en mayor medida de los altos precios.

En el análisis de los precios encontramos un claro ejemplo de esta situación en los años 2007 y 2008. En los primeros cinco meses de este último año – de enero a mayo-, los precios de la papa del mayorista al detallista casi se duplicaron – aumentaron 190 % - mientras que al consumidor final registraron un incremento de 135 % (Diario el

Colombiano http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/P/papa_se_sustituye/papa_se_sustituye.asp). Dentro de las razones fundamentales de este importante aumento del precio del producto, se encuentra la disminución de la oferta generada por la crisis económica de los pequeños productores por los bajos precios de la papa en el año 2007, a lo que se sumó el alto costo de los insumo agroquímicos.

La figura 2.9 nos da cuenta de la situación descrita pero en el caso de los precios de venta mayorista. Como se puede observar el porcentaje de variación de los precios de la papa en los periodos en los que habitualmente sube (Figura 2.10), difieren de manera importante, particularmente en el los meses de enero, febrero, abril y mayo.

Figura 2.9. Variación de precios de la papa parda pastusa en el mercado mayorista de CORABASTOS (2007 y 2008)



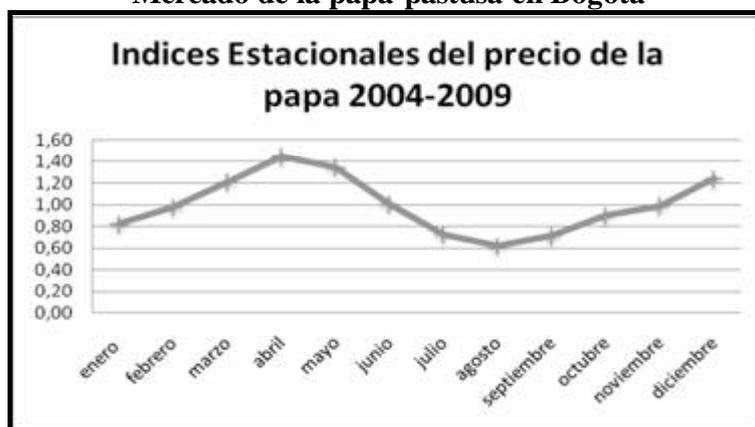
Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Información Agropecuaria de la CCI del 2007 a 2008

A su vez, la caída de los precios en el 2007 tuvo lugar por el exceso de oferta del producto en ese año. En ese año, “los pronósticos de heladas presentadas por el Gobierno Nacional alertaron a los papicultores, quienes aumentaron el área de siembra pensando que el producto se podía perder, pero ocurrió todo lo contrario y la totalidad del tubérculo se dio sin contratiempos. Esto fue devastador para los agricultores que perdieron hasta 90 por ciento de la inversión” (Diario la República, http://www.freshplaza.es/news_detail.asp?id=3566)

Esta situación nos da cuenta de la vulnerabilidad de los productores pequeños y medianos frente a la incertidumbre del mercado. Si bien se cuenta con cierta información sobre el sector y es posible identificar, por ejemplo, el comportamiento de los precios durante el año, es muy difícil tratar de anticipar cual será el comportamiento futuro de este producto. Así por ejemplo, si bien los calendarios de siembra esta claramente definidos y puede ser posible estimar el área sembrada, no es fácil para el productor saber ni la cantidad ofertada por otros agentes y las fechas en las que lo harán. “Las características físico-biológicas de la producción y las condiciones del mercado del producto fresco son determinantes en la decisión de la época de cosecha”. (RODRÍGUEZ; 1996; Pág. 9)

Como se puede observar en los índices estacionales presentados en la Figura 2.9, en los meses de marzo, abril y mayo se presentan los mayores incrementos del precio de la papa, mientras que en los meses de julio, agosto y septiembre los más bajos del producto.

Figura 2.10 **Índices Estacionales del precio mayorista-detallista del Mercado de la papa pastusa en Bogotá**



Elaboración propia con datos del Sistema de Información Agropecuaria de la CCI del 2004 a 2009

Además de la baja industrialización de la cadena de papa –que significa un alta dependencia de la comercialización en fresco-, existen algunas características específicas del funcionamiento del mercado mayorista que explican el por qué los productores, en el marco de la incertidumbre de la comercialización, manifiestan cierta preferencia por CORABASTOS para ofertar sus productos. Igualmente, cuando analicemos las

características más importantes de las herramientas de política del PMASAB, notaremos la importancia que representa para su implementación la identificación de actores para el desarrollo de alianzas. En razón de esta situación y una vez considerados rasgos claves de los sistemas agro-productivos del producto en cuestión, el análisis de la diversidad del comercio mayorista en CORABASTOS sigue con la diferenciación de los agentes que participan en el sector.

Recordando que el término “mayoristas” no hace referencia al tamaño de la unidad comercial sino a su función en el sistema de comercialización⁹⁰, la presente clasificación se sustenta en la diferenciación entre pequeños, medianos y grandes mayoristas.

Sin profundizar al respecto, los estudios previos del PMASAB estimaron que el número de comerciantes mayoristas de papa en CORABASTOS era aproximadamente de 200 (UEPS; 2004; pág. 107). Además de que estos estudios previos tratan este grupo de mayoristas como un grupo homogéneo, esta cifra posiblemente sea errónea. A partir de la información suministrada en entrevistas con agentes vinculados a esta actividad, tratemos de cuantificar este sector y destacar su diversidad haciendo la salvedad de que los siguientes cálculos son solamente aproximaciones.

En primer lugar es importante señalar que, por lo menos en términos volumétricos, el grupo de los grandes mayoristas no son los que controlan la mayor proporción del mercado. Entre el 53% y 68% del total del producto comercializado en CORABASTOS correspondería a medianos mayoristas, mientras que los grandes mayoristas representarían entre el 28% y 38%, y los pequeños mayoristas entre el 3% y 8% (Tabla 2.3). Según esta distribución de las participaciones, el volumen intermediado por cada tipo de mayorista, y el volumen total comercializado en un día -aproximadamente 1700 toneladas-, el número de comerciantes mayoristas no serían los 200 señalados por el Plan, sino estaría en un rango o un intervalo que tiene un mínimo de 63 y un máximo de 80⁹¹.

⁹⁰ En este sentido para Etienne Goulon “...wholesalers are not defined here by the quantity they handle but rather by their customers”. Citado por CADILHON, et al.; 2003 pág. 11.

⁹¹ Según esta fuente los grandes mayoristas comercializarían en promedio 22.000 bultos mensuales, los medianos 15.000 y 5.000 los pequeños. Un bulto es la unidad de comercialización de este producto y equivale a 50 kilogramos.

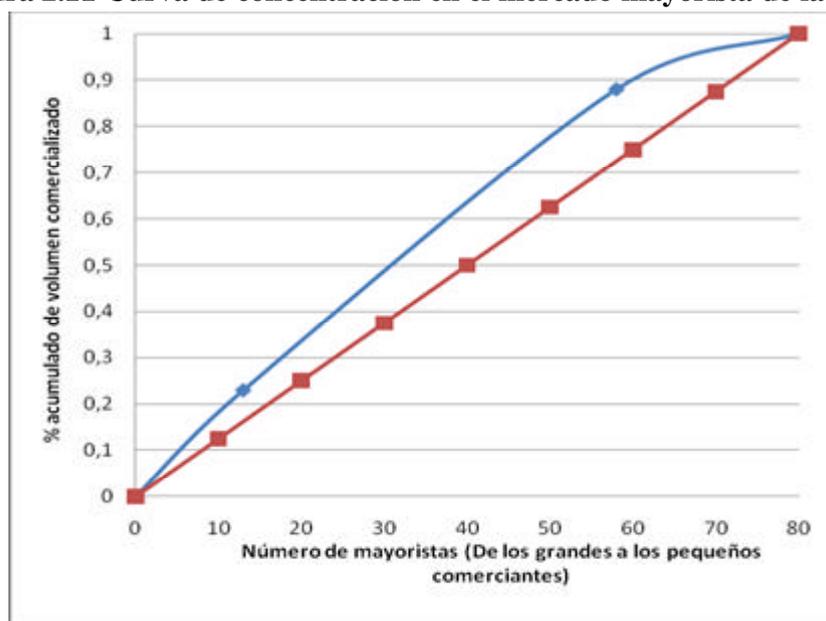
Cuadro 2.3. Composición del sector mayorista de la comercialización de la papa*.

Tipo Mayorista	Numero de comerciantes (intervalo estimado)	Distribución % de mayoristas en cada tipo (intervalo estimado)	Participación % en total comercializado (intervalo estimado)
Grande	12 - 13	16 -20	28 - 38
Mediano	44 - 47	60-70	53 - 68
Pequeño	7 - 20	10-20	3 - 8
Total	63 - 80		

Elaboración propia. Cálculos propios.

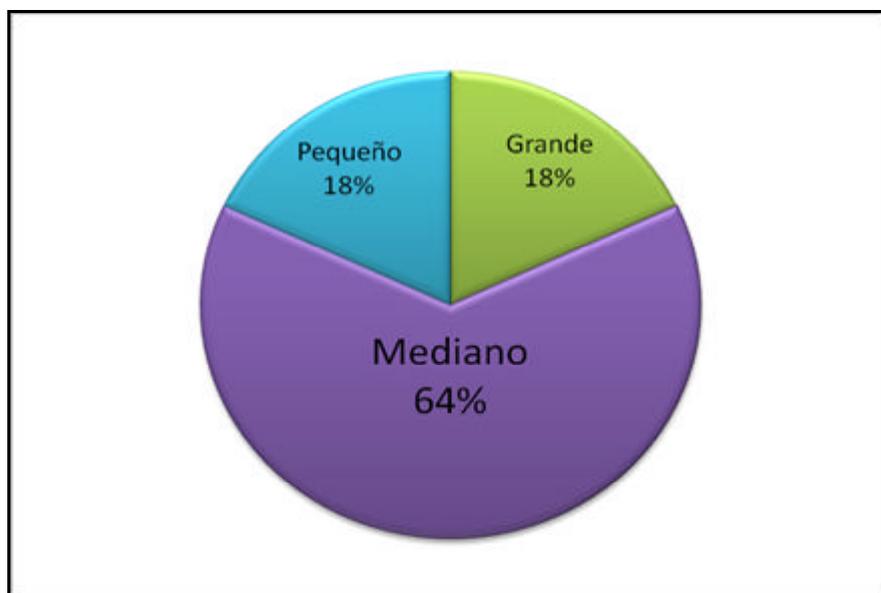
*La información suministrada por los comerciantes entrevistados, no nos permite establecer un número exacto pero si estimar el valor mínimo y el valor máximo (intervalo) en el que cada valor se encuentra.

Figura 2.11 Curva de concentración en el mercado mayorista de la papa



Elaboración propia a partir de datos de cuadro anterior

Figura 2.12 Participación (aprox.) de los tipos de mayoristas en la comercialización de papa en CORABASTOS



Elaboración propia a partir de los datos de cuadro anterior.

Como podemos observar en el cuadro 2.3, la creencia común sobre la existencia de 4 o 5 mayoristas que controlan el mercado sería difícil de corroborar. Por el contrario, encontramos que los grandes mayoristas controlan una proporción considerablemente menor del mercado en comparación con los medianos mayoristas que son el 64% de estos comerciantes (Figura 2.11). Una estimación inicial del coeficiente de GINI del nivel de concentración del volumen de comercialización para este mercado según los datos presentados es de 0.08 (Figura 2.10). No obstante, no debemos perder de vista que estas cifras son apenas una descripción tentativa de las condiciones de funcionamiento del mercado mayorista de la papa.

Esta conformación del mercado, en la que entre 44 y 47 comerciantes comercializan más del 60% del volumen de la producción, nos indicaría que tanto ofertantes (productores o intermediarios) como demandantes (comercio detallista), contarían en el mercado mayorista con varias opciones para adelantar sus transacciones comerciales de compra o venta de alimentos. No obstante, se advierte fácilmente que el número de agentes mayoristas es muy

inferior al número de ofertantes que concurren a la Central a vender sus productos. Por ejemplo en los periodos del año que corresponden a las cosechas principales – en los que inclusive los pequeños productores pueden llevar directamente su oferta desde sus unidades productivas a la Central Mayorista-⁹², el número de ofertantes de papa en un día podría llegar a 226 los cuales buscan establecer relaciones comerciales con los aproximadamente 80 mayoristas de este mercado. En este sentido, en la relación proveedor (intermediario o productor)- mayorista, el mercado de la papa en CORABASTOS puede ser visto como un mercado en donde el número de compradores es menor al número de ofertantes (*Mercado de compradores*).

Bajo los anteriores cálculos, podemos afirmar que los mayoristas tal vez compiten entre sí pero cuentan con importante ventaja frente a los ofertantes o frente a los compradores detallistas. Tal y como lo señala Forero, “Por los testimonios de varias personas sabemos que –los mayoristas- 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”. (FORERO; 2005; Pág. 24-25).

Aspectos que detallaremos más adelante, en particular la tenencia del área comercial, hacen muy difícil pensar que el mercado mayorista sea un mercado de competencia perfecta. Dadas estas condiciones de comercialización, ¿Por qué –de lado de la oferta- los productores concurren a CORABASTOS a ofertar sus productos contando con otras opciones de comercialización?

Desde el punto de vista del ofertante o los compradores detallistas la existencia de diferentes opciones comerciales en el mercado mayorista contribuiría a explicar el por qué estos actores concurren en CORABASTOS –o por lo menos manifiestan sus preferencia

⁹² Teniendo en cuenta que en promedio en la Central se ofertan 1700 toneladas/día, y la participación porcentual de los productores pequeños (45%), medianos (35%) y grandes (20%) en el total de la producción

por la Central. Para corroborar estas características del sector mayorista –la existencia de diferencias, opciones comerciales y la competencia entre actores-, resulta de utilidad abordar los procesos de negociación y formación de precios en la relación proveedor-mayorista.

Si bien se reconoce la importancia del sector mayorista en la definición de los precios en el mercado de alimentos (MENDOZA; 1995. BEJARANO, 1998), no encontramos análisis sobre el desarrollo de este proceso. Una primera aproximación al tema nos da cuenta de la importante relación entre las funciones transaccionales y las funciones logísticas en el sector: el papel que juega un mayorista en la definición de los precios – función comercial-, depende de su necesidad de abastecimiento en el momento en el que se realizan las transacciones, la cual a su vez está vinculada con la capacidad logística – de almacenamiento- del comerciante.

Para analizar este punto, diferenciamos en el proceso de definición de precios dos momentos en la relación comercial mayorista-proveedor: la formación e identificación del precio de referencia y el proceso mismo de negociación. Sobre el primer momento, según el comerciante mayorista entrevistado⁹³, el proceso de formación de precios comienza a partir del momento en el que los camiones comienzan a llegar a la Central (00:00 horas) hasta cerca de las 03:00 horas cuando los precios empiezan a estabilizarse. Quienes realizan las primeras negociaciones en este lapso de tiempo, son un conjunto diverso y cambiante de compradores mayoristas: los que no cuentan con producto en las bodegas, los pequeños y los medianos comercializadores y, cuando es del caso, los “nuevos” comercializadores que se inician en la actividad. Con respecto a los grandes mayoristas, si bien no se descarta que participen en estas primeras transacciones, parece ser claro que no es su afán influir en la formación de este precio de referencia.

⁹³ Para el análisis del proceso de formación de los precios en el producto en cuestión, nos sustentamos en la información suministrada por un mediano mayorista que comercializa diariamente en promedio 25 toneladas (500 bultos), con 35 años en la actividad comercial, con un área comercial de 82.5 m² y que no produce el alimento comercializado.

La información sobre los precios no se difunde abiertamente como sucedería en una subasta⁹⁴. Por el contrario se comunica a modo de “rumor” y es de muy difícil confirmación. Cada mayorista trata de identificar el precio al que se desarrollan estas transacciones consultando a comerciantes con los que tiene la “confianza” suficiente para dar crédito a la información que se recibe. Este punto es fundamental en su proceso de negociación, en la medida en que tanto el que vende el producto como el que lo compra trata de sacar ventaja de la desinformación que se presenta al sugerir un precio mayor o menor, según corresponda, al que predomina en el mercado durante la jornada⁹⁵.

Una vez el comercializador cuenta con el precio de referencia y no ha realizado la compra del producto, el segundo momento en la definición de los precios se inicia con el proceso de negociación con el proveedor, el cual en la mayoría de los casos ha sido contactado con anterioridad en función de comprometerlo en la transacción (aunque este acuerdo previo no siempre se cumple). Si bien se identifican practicas que abiertamente favorecen al mayorista, como descargar el producto en las bodegas antes de que termine la negociación⁹⁶, en términos generales los resultados de tal transacción dependen de la habilidad de negociación de cada uno de los agentes que participan y del periodo de escasez o sobreoferta del producto que corresponda.

⁹⁴ En el caso por ejemplo de algunos países de Europa Occidental, la subasta es adoptada como el proceso más adecuado en la formación de los “precios justos” para los productores en los mercados mayoristas rurales, y para los consumidores a través de los distribuidores minoristas en los mercados mayoristas terminales o urbanos. Sobre este tema ver CADILHON, et al; 2003 pág. 4 y ss.

⁹⁵ Según se puede advertir de la conversación, las relaciones entre los agentes mayoristas son un recurso fundamental en el desarrollo de las transacciones, no solo por facilitar el flujo de información, sino además como mecanismo de coordinación. Con aquellos con quienes se establezca dicha relación de confianza, que en el caso de un mediano mayorista pueden ser cuatro o cinco comercializadores, en ocasiones también se busca establecer pactos o acuerdos sobre precios de negociación, la cual también es una estrategia a la que recurren los proveedores. De nueva cuenta la confianza se constituye en factor de carácter vital, al punto que muchas veces en este flujo de información solo participan miembros con fuertes lazos sociales como los de carácter familiar.

⁹⁶ Según relata el comerciante entrevistado, cuando el proveedor llega al local donde se ubica el mayorista, el primer paso es la definición del producto ofertado, la cual se realiza cuando el mayorista selecciona aleatoriamente uno de los “bultos” y examina su contenido verificando el tamaño, la calidad y la variedad entre otras propiedades del producto. Una vez se definen estas características inicia el proceso de negociación pero antes que éstas terminen, el producto se descarga del medio de transporte de tal manera que el proveedor le resulta prácticamente imposible cambiar en ese momento de comercializador al cual le vende su producto. Esta situación que abiertamente favorece las condiciones de negociación del mayorista, se asume con normal en los procesos de negociación. (Entrevista a Comerciante realizada el viernes 5 de marzo de 2009)

En el primer caso –en la escasez– los ofertantes, reconociendo la necesidad de los mayoristas de abastecerse, tratan de negociar a un precio mayor al precio de referencia, mientras que en situación de sobreoferta quienes tienen mayor margen de maniobra son los comerciantes mayoristas⁹⁷. En la medida en que estas circunstancias favorables o desfavorables para cada agente se alternan, tanto mayoristas como proveedores saben que si bien puede sacar el máximo provecho cuando la situación se lo permite, también pueden resultar castigados por la contraparte cuando pierden margen de acción.

De este modo, el tipo de producto, el precio de referencia y la estacionalidad de la oferta, son elementos claves que condicionan el proceso de negociación, realizándose generalmente pagos en efectivo y el día en que se realiza la transacción. Estas dos últimas características, pago en efectivo y contra-entrega, resultan de gran importancia para los pequeños productores en la medida que su subsistencia depende en buena medida de los ingresos que resulten de esta transacción.

Implicaciones del proceso de formación de precios.

En el proceso de formación de precios una de las cuestiones más importantes, por sus implicaciones en el nivel de competencia entre los agentes, es el nivel de concentración de los volúmenes comercializados (ESCOBAL; 2000). Como resultado del análisis anterior vale rescatar dos puntos cruciales por sus implicaciones en la política de abastecimiento.

En primer lugar, la no identificación de un grupo reducido de mayoristas que controlen parte importante del mercado de la papa, es consecuente con el proceso de formación de precios anteriormente descrito en el que interactúan multitud de agentes como ofertantes o demandantes haciendo uso de los recursos de negociación con los que cuentan⁹⁸. Más aun,

⁹⁷ La importancia de diferenciar entre escasez y sobreoferta, más allá de que la misma sea producto factores de estacionalidad en la producción o fenómenos naturales como las sequías, radica no solo favorecer a uno u otro agente en la transacción. También es un factor que incide en el tipo de agentes que ofertan los productos. Cuando los niveles de producción son abundantes, las relaciones predominantes son las del mayorista directamente con el productor, cuando estos niveles de producción son bajos el mayorista tiene que acudir a los intermediarios u otros mayoristas para abastecerse del producto. (Entrevista a Comerciante realizada el viernes 5 de marzo de 2009)

⁹⁸ No obstante es importante advertir, que aquí solamente nos hemos aproximado al tema en el proceso de negociación Proveedor (productor o intermediario) – Mayorista, dejando de lado el análisis de la negociación Mayorista – Detallista ya que las fuentes consultadas prefirieron no referirse al tema.

esta diversidad de opciones comerciales (que les permite vender sus productos a pesar de la heterogeneidad de su oferta), los pagos en efectivo como una práctica habitual y el que los precios de compra en la Central sean frecuentemente mayores a los registrados en otros canales de comercialización, pueden ser parte de las razones por las cuales los campesinos productores de papa del municipio más importante del sector en el país prefieran, según Saboya, ofertar sus productos en CORABASTOS⁹⁹. Según este estudio,

“Aunque los productores de papa de Villapinzón conocen las instituciones formales e informales que se han establecido para poder llevar a cabo el mercadeo de la papa en la central de Abastos de Bogotá y siendo conocedores hasta cierta medida de los riesgos a los que se pueden enfrentar, la conducta maximizadora hace que éste canal –CORABASTOS– de comercialización sea uno de los preferidos y más frecuentados por los agricultores de este municipio” (SABOYA; 2004; Pág. 95).

En otras palabras, el importante flujo de este alimento desde los territorios productores rurales a CORABASTOS, más que obedecer al “control” que pueden ejercer los mayoristas en su relación con productores, se explica por las oportunidades comerciales que este mercado les significa a estos últimos. Sin duda esta es una importante restricción a la hora de auspiciar relaciones directas productor rural-detallista urbano, o por lo menos de presidir del sector mayorista.

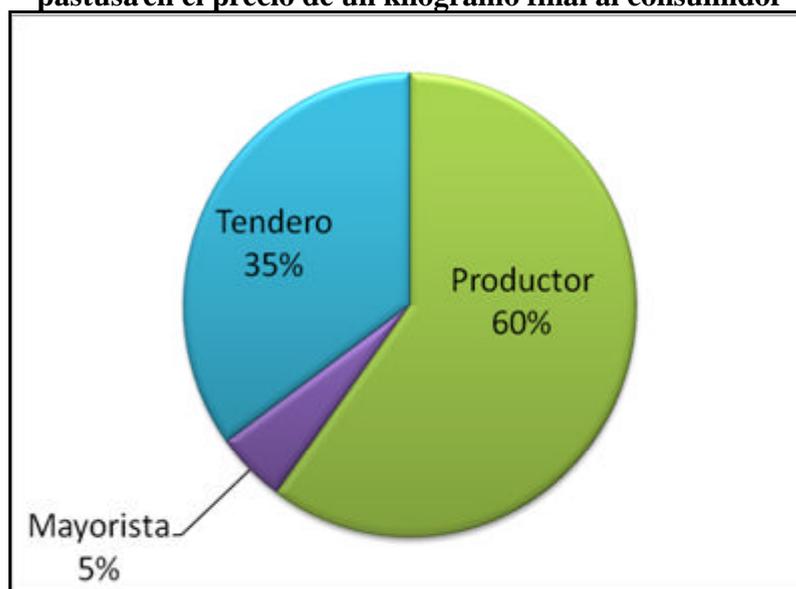
La señalada configuración del mercado mayorista de la papa y los consecuentes procesos de negociación, nos llevan a preguntarnos: tratándose de un mercado en donde compiten diversos agentes ¿es posible que se formen “exagerados” márgenes de intermediación que afecten el precio al consumidor como los sugiere el PMASAB? Tomando como referencia los precios de referencia en las negociaciones entre proveedor y mayorista¹⁰⁰, entre

⁹⁹ Según lo señala esta investigadora: “Uno de los efectos más marcados que tiene el precio de la papa sobre las instituciones que se han establecido en el proceso de comercialización de éste tubérculo es la preferencia en la selección del canal de comercialización que hacen los productores de Villapinzón, donde eligen en su gran mayoría vender la cosecha de papa en la central de Abastos de Bogotá, principalmente por el precio que ésta tiene, donde a pesar de descontar el valor del flete, generalmente su valor es mayor que el registrado en el centro de acopio de Villapinzón. (SABOYA; 2004; Pág. 95)

¹⁰⁰ En la semana del 24 al 28 de mayo se consultó para este propósito a un productor de la región de mayor producción de papa en Cundinamarca, y a un comercializador mayorista en CORABASTOS.

mayoristas y comercializador detallista (tendero)¹⁰¹, y por último, el precio del producto en tres tiendas de barrio en igual número de localidades de Bogotá¹⁰², podemos estimar – en forma muy preliminar – cuál sería la composición proporcional del precio al consumidor final.

Figura 2.12 Participación porcentual de los actores de la cadena de la papa parda pastusa en el precio de un kilogramo final al consumidor



Elaboración Propia.

Como se observa en la figura 2.12 el peso de la intermediación mayorista sobre el precio de la papa (variedad parda pastusa) al consumidor final es del 5%, mientras que la intermediación final (tendero-consumidor) representa el 35 %, resultados muy similares a los arrojados por investigaciones anteriores¹⁰³. Por lo tanto, evitar la intermediación mayorista en la comercialización no necesariamente disminuiría el precio al consumidor en la medida en que esta actividad no es la que encarece en mayor medida dicho precio.

¹⁰¹ Este dato se obtuvo consultando el Sistema de Información Agropecuaria de la Corporación Colombia Internacional y un comercializador mayorista en CORABASTOS.

¹⁰² San Cristóbal (Barrio Sanblas), Kennedy (Barrio Patio Bonito) y Suba (Barrio la Campiña).

¹⁰³ Los cálculos realizados al respecto por Saboya para el año 2002, 2003 y 2004, son bastante similares: la participación mayorista fue del 3%, 5% y 8%, mientras que la de los detallistas fueron del 28%, 32% y 25% correspondientemente. (SABOYA; 2004; pág. 88).

No obstante, es importante aclarar que estos márgenes de intermediación son distintos según la variedad de papa de la cual se trate. “...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%” (FORERO; 2005; Pág. 25). Sin duda, a pesar de ser una aproximación inicial, este punto es fundamental en la revisión de la teoría causal del PMASAB respecto a la intermediación.

La segunda implicación que vale rescatar, son las transformaciones que puede estar implicando en la actividad mayorista la incertidumbre propia de este proceso negociación. Desde la perspectiva del mayorista, mientras que su relación con otros mayoristas es bastante estable gracias al nivel de confianza y fortaleza de los vínculos (inclusive de carácter familiar), la relación con los proveedores puede resultar bastante frágil en la medida en que dependen de las diferentes oportunidades económicas que se presenten en el mercado el día en que tienen lugar las transacciones. De hecho, en un estudio realizado en el 2004 en el principal municipio productor de papa de Colombia (Villapinzón-Cundinamarca), frente a la pregunta de a quién le vendían su producto en los canales de comercialización –considerando **no** solo CORABASTOS-, el 90% de los productores consultados (entre pequeños, medianos y grandes) respondió que no siempre a la misma persona, pues “siempre están atentos de la mejor oferta”. (SABOYA; 2004)¹⁰⁴

Posiblemente de esta inestabilidad en las relaciones de proveeduría, se desprende una importante característica del sector mayorista de la papa: su papel cada vez más importante en actividades productivas de carácter agropecuario. Según se estima, seis de cada diez mayoristas también son productores del producto que comercializan, es decir realizan actividades de integración vertical de la cadena de la papa. Debido a este tipo de procesos, las fronteras entre actividades agropecuarias y comerciales o, si se quiere, productivas y de

¹⁰⁴ Según se encuentra en el estudio, “De acuerdo a lo que manifestó uno de estos agricultores, en un mercado hay hasta 10 ofrecimientos para que les compren la cosecha. Además de esto argumentaron que tienen varios clientes y amigos los cuales les ofrecen diferentes precios por la cosecha; otra razón es que los comerciantes no son constantes en todo los mercados y por lo tanto no se la venden siempre al mismo, otro de los aspectos es que cuando se la venden a la misma persona, esta les comienza a demorar cada vez más la plata”. (SABOYA; 2002; pág. 75)

mercadeo, se diluyen permitiéndole a los mayoristas asumir un mayor control de su propia comercialización no solo por cuenta de los volúmenes manipulados sino por la integración de otras actividades productivas¹⁰⁵. De este modo, al igual que las relaciones informales comentadas anteriormente, la integración de actividades productivas y comerciales sería otra estrategia adoptada por los mayoristas para enfrentar la incertidumbre propia de los sistemas tradicionales de comercialización de alimentos.

En términos del “centro de gravitación de las decisiones” como criterio para diferenciar entre sistemas de comercialización descentralizados y sistemas de comercialización centralizados (MENDOZA; 1995; pág. 25), estas transformaciones del sistema de comercialización de este producto se orientarían a reforzar su carácter centralizado en la medida en que los mayoristas además de tomar decisiones comerciales ganarían algún protagonismo en la toma de decisiones productivas; inclusive desplazando en esta actividad a los campesinos en las zonas rurales. Sin embargo, carecemos de información para especificar cuál puede ser el alcance de tales cambios.

c) El tamaño del área comercial

Teniendo en cuenta la relación entre el ejercicio de funciones comerciales y las condiciones logísticas de los mayoristas, un aspecto clave en la caracterización de la diversidad del sector está relacionado con el control que ejerce sobre el área comercial y las consecuencias que de ello se derivan. Más aun, este aspecto resultará esencial en la revisión de las herramientas de la política de abastecimiento en la medida en que precisamente uno de sus ámbitos de intervención está relacionado con la logística de la comercialización.

Como se sugirió anteriormente, resulta significativa la diferencia entre el área comercial de la que dispone un mayorista de una de las bodegas de la Central, la Bodega Popular, y la de un mayorista comercializador de papa. Mientras el primero cuenta en promedio con 12 m²,

¹⁰⁵ Entrevista a comerciante de CORABASTOS Informante 1. En el mismo sentido Emilio Salamanca, Director de CONALCO, confirma esta reciente característica del sector mayorista, no solo en el caso de la papa sino de la comercialización de alimentos perecederos en general, como una estrategia de disminución de la intermediación. “Actualmente los grandes comerciantes de CORABASTOS también son productores...4 de cada diez son productores lo cual les favorece sus condiciones de competitividad”. Agosto de 2009.

el segundo puede tener un espacio físico de 82.5 m² en el caso de los pequeños y medianos, o 247.5 m² en el caso de los grandes mayoristas¹⁰⁶, es decir 20.6 veces más.

Si bien esta comparación no tiene en cuenta que se trata de la comercialización de productos diferentes y por tanto con diversas exigencias logísticas, la misma cobra sentido si se considera que la asignación del espacio comercial también se traduce en distintos niveles de poder al interior de la Central por cuenta de la denominada renta locativa o renta de ubicación. (FORERO y RUDAS, et. al.; 1991; pág. 47)

Según Jaime Forero, una de las prácticas más recurrentes en CORABASTOS es el subarriendo, es decir agentes comerciales que pagan un canon de arriendo determinado a la Administración de la Central, pero parte del área asignada la utilizan para usos rentísticos cediéndola a otros comercializadores, quienes tributan al primer comerciante por esta cesión temporal. Por cuenta de dicha renta, los comerciantes adjudicatarios o “bodegatenientes”, gozan de un ingreso extraordinario (distinto al generado por su actividad principal), no solo por la renta pagada sino también por la ventaja que les significa no incurrir en un gasto de operación que sus “arrendatarios” y competidores si tienen que efectuar.

A mayor el área adjudicada por la Central a un comerciante, mayor será el ingreso de éste por cuenta de la renta de localización, ingreso que para el caso de los mayoristas de la papa debe ser particularmente significativo dada el área comercial asignada. Más aún, considerando el tamaño del área comercial de la que disponen (247.5 m²), las posibilidades rentísticas sería un importante factor de poder de este tipo de comerciantes.

Por las razones presentadas, la tenencia del área comercial puede ser considerada como factor de distorsión de la competencia entre los agentes mayoristas en CORABASTOS. Sin embargo, la poca información disponible sobre este aspecto nos impide avanzar en su exploración. En el siguiente capítulo indagaremos si el PMASAB en el marco del servicio logístico, considera temas como el que presentamos relacionadas con el área comercial.

¹⁰⁶ Entrevista con comercializador mayorista de papa en CORABASTOS.

Conclusiones del capítulo

En el contexto colombiano en general y bogotano en particular, más que un rápido proceso de sustitución de los sistemas tradicionales de comercialización por parte de los sistemas modernos, lo que podemos encontrar es una especialización en la distribución en ciertos productos denominada “complementariedad competitiva”¹⁰⁷. En este sentido, se registra no necesariamente un proceso de “modernización” de los canales tradicionales, sino su constante adaptación manteniendo rasgos típicos como la informalidad. Tal es el caso de las tiendas en el caso del sector minorista, de cuya importancia en el mercado se deriva igualmente la importancia de sus principales abastecedores: el sector mayorista de la comercialización tradicional.

El análisis del papel del sector mayorista en los sistemas de comercialización nos ha permitido reconocer, por lo menos tres aspectos claves a la hora de analizar las restricciones y dificultades de los instrumentos de la política de abastecimiento. En primer lugar, reconocer su importancia en el abastecimiento de alimentos como mecanismo articulador entre los procesos de acopio en las áreas rurales y las actividades de distribución detallista particularmente en el caso de los productos perecederos. Es impostergable su vinculación a la política de abastecimiento dada su función en los sistemas tradicionales de comercialización y las particularidades del rol que desempeña¹⁰⁸.

En segundo lugar, el proceso de implementación de la política en la medida en que reconozca la necesidad de vincular al sector analizado, debe tener en cuenta que los actores que ejercen esta función mayorista son bastante diversos si se tiene en cuenta aspectos tales como la distribución de los mayoristas en los diferentes alimentos, las diferentes capacidades de negociación y niveles de poder individual. Las generalizaciones pierden sentido en la medida en que descendemos en los distintos niveles de análisis, pasando del sistema tradicional de comercialización como un todo, a especificar procesos en los

¹⁰⁷ Con este término Raul Green, destaca el hecho de que “el desarrollo de un nuevo canal de distribución no elimina los otros sistemas, sino que simplemente tiende a desplazar un cierto número de actividades de uno a otro canal. Este desplazamiento puede ser más o menos importante según el tipo de cadena producto que se trate o de las características de la estructura comercial del país. Pero en general, los sistemas tienen a coexistir, aunque con dinámicas de mercado desiguales” (GREEN; 2002; pág. 39)

¹⁰⁸ Vale resaltar la importante articulación entre las funciones comerciales y logísticas en el sector mayorista dada la transferencia de la propiedad sobre los productos que tiene lugar en el mercado mayorista.

distintos grupos de alimentos o, más aun, a nivel de los productos. Tener claridad al respecto, puede significar, por ejemplo, reorientar los lineamientos de implementación de la política de abastecimiento acompañando la priorización de territorios de gestión, con la identificación de cadenas agroalimentarias específicas.

En tercer lugar, los factores que sustentan la capacidad de acción de los mayoristas en el mercado se especifican a partir del análisis concreto de los procesos fundamentales en los que participan, en lo que es clave tener en cuenta sus relación con otros agentes del abastecimiento, el control de áreas comerciales y además las nuevas funciones que asumen a lo largo de la cadena.

La consecuencia más importante de la caracterización hecha del mercado mayorista recaen sobre dos aspectos esenciales de la política: sus objetivos y sus recursos (MAJONE y WILDAVSKY; 1998). Con respecto a los objetivos del PMASAB, se evidencia lo difícil que resulta generar relaciones directas entre productores rurales y el mercado detallistas como fundamento del abastecimiento alimentario de Bogotá, o por lo menos de prescindir del sector mayorista en este proceso. La cantidad y diversidad de agentes que configuran este mercado, hacen del comercio mayorista de CORABASTOS el punto de preferencia de los productores rurales para ofertar alimentos, y de los demandantes detallistas para efectos de su abastecimiento.

A propósito de los recursos, dada la difícil sustitución del rol mayorista, resulta necesario valorar en qué medida los instrumentos adoptados para implementar la política son adecuados para ser desarrollados en el sector mayorista. El siguiente capítulo dará cuenta de esta inquietud.

Diversas experiencias han demostrado los importantes beneficios de brindar un impulso positivo al desarrollo de aproximaciones más profesionales en la provisión de infraestructura comercial en la que los mayoristas pueden tanto adquirir la producción de los campesinos y a su vez abastecer a los tenderos (TRACEY-WHITE; 1991). Bajo esta consideración y a partir de la caracterización presentada, damos paso al análisis de las restricciones y dificultades que enfrenta la política de abastecimiento para incluir en su implementación al sector mayorista.

Capítulo 3. RESTRICCIONES Y DIFICULTADES PARA IMPLEMENTAR EL PMASAB EN EL SECTOR MAYORISTA DE LA COMERCIALIZACIÓN

“Cuando persisten las dificultades que la política pretendía eliminar y surgen nuevos problemas, la causa fundamental puede encontrarse frecuentemente en la violación de alguna restricción esencial”

Giandominico Majone

Resumen

El presente capítulo tiene como objetivo analizar las implicaciones –limitaciones - más relevantes de las características del sector mayorista de la comercialización sobre la implementación de la política de abastecimiento. Tales implicaciones son las restricciones y dificultades que enfrenta el PMASAB para incluir en su desarrollo al mercado mayorista, dadas las condiciones de funcionamiento de este último en el marco de la comercialización tradicional de alimentos. En primer lugar, encontramos que la incompatibilidad que existe entre la operación de los instrumentos de la política, es decir los servicios del PMASAB, y el *modo* de operación de los agentes mayoristas – definido en buena medida por su manejo de la incertidumbre-, **restringe** la vinculación de estos agentes a la política. Por otra parte, se analizan los aspectos de la tratabilidad del problema que están asociados la incertidumbre del abastecimiento (diversidad de agentes, la poca información sobre el tema y cambio de comportamiento), y que **dificultan** la definición y desarrollo de lineamientos de implementación. Ambos tipos de obstáculos afectan la factibilidad de la política y a su vez sugieren la pertinencia de abordar la implementación bajo una perspectiva “evolutiva” que oriente su adaptación. (MAJONE y WILDAVSKY; 1998; BROWNE y WILDAVSKY; 1998)

El papel del sector mayorista en el abastecimiento alimentario y las restricciones que enfrenta el establecimiento de relaciones directas entre productores y comercializadores, da lugar a la necesidad de articular la operación del sector mayorista al desarrollo de la política de abastecimiento. Las limitaciones que enfrenta el PMASAB en este sentido, es el segundo aspecto de problema de implementación que a continuación abordamos.

La configuración del sector mayorista es un factor clave para entender por qué mantiene su importancia en la comercialización tradicional de alimentos: las diversas opciones comerciales que constituyen este mercado, facilita a los actores del abastecimiento actuar bajo las condiciones de incertidumbre propias de la comercialización tradicional de alimentos. Así por ejemplo, para el caso del producto analizado, señalamos que el mercado mayorista de alimentos representa para los productores y comerciantes detallistas, un conjunto de alternativas comerciales que les permiten “asegurar”, a pesar de la incertidumbre, la compra o venta de alimentos. Por esta razón, sumada a otras condiciones de operación como el desarrollo de transiciones en efectivo, los productores campesinos

manifiestan una mayor preferencia por comercializar sus productos en CORABASTOS; esto a pesar de que el número de ofertantes con respecto al número de mayoristas le brinde ventajas de negociación a estos últimos. A su vez, la concurrencia de estos actores al mercado mayorista de CORABASTOS, representa para los mayoristas la posibilidad de contar con un importante flujo de productos a pesar del carácter incierto de la cantidad y calidad de la oferta y la demanda.

Igualmente, el modo de operación del mercado mayorista está determinado en buena medida por la incertidumbre en el desarrollo de las transacciones comerciales. **La importancia de las relaciones** de alta confianza con otros mayoristas para obtener información sobre los precios de los alimentos, tiene sentido si consideramos las limitaciones que presenta la comercialización tradicional de alimentos para generar y difundir información sobre el mercado. **La informalidad** es una característica central de la actividad mayorista, pues les brinda a sus agentes una importante capacidad de adaptación frente a las cambiantes condiciones de comercialización, si tenemos en cuenta que la unidad comercial del mayorista es operada fundamentalmente por sus familiares. Así mismo, el **tipo de intermediación** que ejercen los mayoristas – adquiriendo y transfiriendo la propiedad de los alimentos- explica por qué es importante que la actividad de comercialización se respalde en la capacidad logística del mayorista, dada las necesidades de almacenamiento.

En este contexto, es fundamental preguntarse ¿Qué implicaciones tienen estas características para la implementación de la política de abastecimiento alimentario de Bogotá? Dentro de las implicaciones más relevantes, nos ocupamos de los siguientes tipos de limitaciones para la ejecución del PMASAB: las restricciones empíricas para la operación de los instrumentos y las dificultades derivadas de la tratabilidad del problema que obstaculizan la definición y desarrollo de lineamientos de implementación.

El análisis de tales limitaciones en función de orientar la adecuación de la política implica el abordaje de la implementación como un proceso evolutivo¹⁰⁹, en donde más que

¹⁰⁹ Para Majone y Wildavsky la implementación es evolución: “no hay que sentirse culpable si no se cumple literalmente una orden inherente a unas políticas, puesto que la implementación literal es literalmente

pretender anticipar los diversos obstáculos que la política enfrentaría en su ejecución, se reconoce que muchos de tales obstáculos solo surgen sobre la marcha de la implementación; es entonces cuando la política puede dar cuenta de ellos. “Es dable argüir que las políticas puedan ser ‘buenas’, ‘exitosas’ o ‘racionales’ solo *a posteriori*, en la medida en que llegaron a *adaptarse* a las condiciones reinantes y fueron *adaptadas* por el ambiente político” (MAJONE; 1997; Pág. 361) ¹¹⁰. Si bien en términos generales los estudios de implementación se ocupan de identificar los obstáculos que afectan el alcance de los objetivos de la política, la perspectiva evolutiva se distancia de otras propuestas teóricas que han predominado en esta búsqueda.

Uno de los criterios de diferenciación de los estudios de implementación hace referencia al tipo de relación que se establece entre la definición de los objetivos –la política– y el conjunto de acciones orientadas a alcanzarlos – la ejecución–. Cuál sea el punto de vista frente a esta relación, define en buena medida el problema de implementación que se construya. Encontramos dos grandes tendencias en este sentido. Primero, la *implementación como control* en la que, desde un enfoque racional, el éxito de la ejecución depende de un buen diseño previo capaz de anticipar todas las vicisitudes que en el camino pueden surgir. La implementación es entonces la aplicación de una “función de producción” o, en términos de Parsons, una “maquina” encargada de establecer la relación insumo-producto (MAJONE y WILDAVSKY; 1998. PARSONS; 2007).

En contraste con la visión anterior, encontramos abordajes de la implementación como “juego político” o interacción (BARDACH; 1978), en la cual la definición de metas y objetivos cumple un papel casi simbólico frente a la interacción de individuos y organizaciones que “intentan maximizar su poder e influencia” (PARSONS; 2007; Pág. 491). “La implementación queda completamente divorciada del éxito o fracaso del plan de acción. El proceso constituye la finalidad” (MAJONE y WILDAVSKY; 1998; Pág. 268).

imposible... La implementación siempre será evolutiva; de manera inevitable, reformulará y llevará a cabo las políticas” (MAJONE y WILDAVSKY; 1979; Pág. 284).

¹¹⁰ Para algunos autores la implementación de la política pública además de llevar a cabo la decisión que le antecede, también la modifica (Majone y Wildavsky; Citado por Sabatier y Mazmanian; 1989). De allí que una cuestión de gran relevancia es indagar las razones por las cuales una política se modifica o debería modificarse, es decir, los obstáculos de la implementación.

En la medida en que uno y otro enfoque “menoscaban importantes características del desarrollo de las políticas”¹¹¹, autores como Majone, Wildavsky y Browne proponen una visión intermedia: la implementación como evolución o adaptación, o mejor, como evolución por adaptación. Así como la implementación no es ajena a la política, los objetivos y recursos de una política se modifican en la medida en que se implementa. La cuestión radica en la capacidad de la implementación para adaptarse a las desconocidas circunstancias contingentes que debe enfrentar. “...si la implementación entraña un vuelo, la evolución es como una especie de ecubicación de programas de políticas durante la implementación”. (BROWNE y WILDAVSKY; 1998; Pág. 314).

El análisis de la implementación como proceso evolutivo (MAJONE y WILDAVSKY; 1998; BROWNE y WILDAVSKY; 1998), tiene gran pertinencia en el análisis de PMASAB por dos razones fundamentalmente. En primer lugar porque, como se profundizará más adelante, la norma que adopta el Plan brinda una amplia discrecionalidad a los responsables de su desarrollo en la definición de sus lineamientos, lo cual facilita adecuar su desarrollo a las dificultades contingentes sin mayores cambios en el contenido del Decreto por el cual se adopta. Por otra parte, es importante recordar que el PMASAB, en tanto política de abastecimiento, no cuenta con mayores antecedentes a partir de las cuales se pueda promover reflexiones sobre cómo debería ser implementada. De hecho la entidad responsable de su implementación, la Dirección de Economía Rural y Abastecimiento Alimentario adscrita a la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico de Bogotá, es de reciente creación y tiene en el Plan la política más importante que orienta su funcionamiento¹¹².

Uno de los aspectos fundamentales en dicha adaptación, que de hecho define el quehacer del analista, es el reconocimiento de las limitaciones que enfrenta la política, las cuales

¹¹¹ Mientras que el primer enfoque ignora que, en la medida en que las condiciones de factibilidad cambian, muchas restricciones solo pueden hacerse evidentes a la hora de ejecutar la política, en el segundo, al considerar que “la implementación lleva consigo su propia recompensa”, descarta la consideración de las metas y objetivos definidos por la política en forma inicial –los resultados son “un elemento de sorpresa”. (MAJONE y WILDAVSKY; 1998; Pág. 269)

¹¹² La Dirección de Economía Rural y Abastecimiento Alimentario, se creó por medio del Decreto 552 de 2006 de la Alcaldía Mayor de Bogotá, en el marco de la reforma administrativa adoptada por el Concejo Distrital de Bogotá por medio del Acuerdo 257 de 2006.

muchas veces solamente surgen en la medida en que la ejecución de ésta tiene lugar. En este sentido, parte de la dificultad que enfrenta el analista para anticipar e identificar tales limitaciones se deriva del grado de incertidumbre en el proceso de implementación, así como del ambiente en el que tiene lugar. “Cuando los problemas se definen mediante el proceso de tratar de delinear soluciones aceptables, los analistas se convierten en creadores y en implementadores de las políticas públicas” (MAJONE y WILDAVSKY; 1998; pág. 279). Bajo esta perspectiva de ejecución de las políticas, tiene lugar nuestra exploración de las restricciones y dificultades como limitaciones de la implementación generadas por las características del mercado mayorista.

Si bien es similar la definición de restricción propuesta por Majone¹¹³ y la definición de dificultades derivadas de la tratabilidad del problema formulada por Sabatier y Mazmanian¹¹⁴, obedecen a preocupaciones analíticas distintas y por tanto conceptualizan aspectos igualmente distintos en nuestro análisis de la implementación del PMASAB. Cada una de estas categorías conceptuales nos permite abordar distintos tipos de limitaciones para la implementación.

Para Giandomenico Majone, en la medida en que ni las políticas eficientes ni las óptimas (propias de los modelos normativos) son posibles, el análisis debe concentrarse en la investigación de las condiciones de factibilidad de las políticas, es decir, verificar en qué medida se satisfacen o no las **restricciones** que se enfrentan¹¹⁵. Al respecto, nuestro análisis tiene como punto de partida la identificación y caracterización de los **instrumentos de la política adoptados para la puesta en marcha del PMASAB**, para identificar puntualmente qué “restricciones empíricas”¹¹⁶ no satisfechas son las que afectan la

¹¹³ En el marco del análisis de factibilidad Majone define una restricción como “cualquier característica del ambiente que (a) puede afectar los resultados, y (b) no está bajo el control de quien hace la política”. (MAJONE; 1975)

¹¹⁴ Este tipo de dificultad se define como “aquellos aspectos específicos de un problema social que afectan la capacidad de las instituciones gubernamentales para lograr los objetivos normativos” (SABATIER y MAZMANIAN; 2007; pág. 331).

¹¹⁵ “Las restricciones limitan la libertad misma de elección, pero, al mismo tiempo, resultan esenciales para el comportamiento orientado a fines. Un mundo que estuviese libre de restricciones sería completamente caótico e imprevisible” (MAJONE; 2007).

¹¹⁶ El carácter “empírico” de las restricciones a las que haremos referencia obedece a que corresponden a características estructurales del comercio tradicional de alimentos: particularidades de los actores mayoristas y sus funciones. (MAJONE; 1974).

factibilidad de su implementación en el sector mayorista. En este sentido, observaremos cómo la insatisfacción de tales restricciones implica la incompatibilidad existente entre la operación de los instrumentos de política, y el *modo de operación* del sector mayorista, es decir la forma como ejercen su función de comercialización.

Por otra parte, la propuesta de Sabatier y Mazmanian sobre las **dificultades** está orientada a la identificación de aquellos factores que limitan el logro de los objetivos establecidos por una norma durante todo el proceso de implementación. Dentro de estos factores o variables independientes, nos interesa retomar aquellos aspectos específicos relacionados con la “tratabilidad” del problema que nos permiten no solo adecuar los instrumentos ya adoptados. También nos orienta en la adopción de herramientas apropiadas adicionales para incluir en la implementación de la política al sector mayorista. El punto en este sentido es valorar que tan difícil es implementar la política dada la naturaleza *diversa* de los mayoristas, que fue el segundo aspecto de caracterización del sector¹¹⁷.

Como se advirtió anteriormente, la identificación de las restricciones y dificultades señaladas es el resultado de contrastar la lectura que hemos presentado de la política con la interpretación de las condiciones de funcionamiento del mercado mayorista (DRYZEK; 1982). En este sentido, se abre el espacio para la *adaptación mutua* la cual, en el caso de la implementación, tiene lugar “cuando unas políticas o un programa se desarrolla en respuesta a su medio, ya que cada uno altera al otro” (BROWNE y WILDAVSKY; 1998; pág. 317).

3.1 Los instrumentos de la política de abastecimiento y sus restricciones

En el análisis de los instrumentos prestaremos particular atención a los lineamientos propios de la política operacional del PMASAB dada su estrecha relación con la intermediación comercial. Dichos instrumentos son fundamentalmente servicios a los

¹¹⁷El análisis de la implementación consiste en identificar los factores que condicionan el alcance de los objetivos definidos por la política pública. Estos factores condicionantes pueden dividirse en tres categorías: a) la tratabilidad de los problemas a los que se enfrenta la política; b) la capacidad del estatuto para estructurar apropiadamente el proceso de implementación; c) el efecto neto de las diversas variables ‘políticas’ en apoyo de los objetos estatutarios. (SABATIER y MAZMANIAN; 2007)

agentes del abastecimiento. Para su análisis, describimos en primer lugar su rol como parte de la política de abastecimiento, sus características en tanto instrumentos de política pública, y posteriormente el análisis de sus restricciones para operar en el sector mayorista.

Los instrumentos de la política: Servicios para transformar el abastecimiento

Según se encuentra en el Decreto de adopción del Plan, la política operacional pretende “Mejorar el sistema para disminuir los costos del abastecimiento, de modo que se reflejen en el precio al consumidor y mejores ingresos para los pequeños y medianos actores de la cadena de producción, transformación y comercialización, optimizando las eficiencias de los operadores y eliminando la intermediación que no agrega valor” (No. 2; Art. 6; Cap. III; Decreto 315 de 2006).

Tal y como se analizó anteriormente (Cap. 1), esta política sintetiza en buena medida la teoría causal que sustenta el PMASAB y por tanto de ella se derivan importantes consecuencias sobre el tratamiento de la intermediación comercial: Para mejorar los precios al consumidor es necesario disminuir los “costos del abastecimiento” eliminando la intermediación que “no agrega valor”.

Con respecto al nivel de estructuración de la implementación por parte de la norma, el Decreto le brinda a la Administración Distrital una importante discrecionalidad en la definición de instrumentos de la política. En este sentido, la norma del PMASAB apenas establece a modo de “estrategias” algunas líneas de intervención que permitirían el alcance de los objetivos de la mencionada política operacional. Estas líneas de intervención son: la conectividad y acceso a la información, la cultura de los operadores, los centros de negocios y “acceso en bloque a oportunidades comerciales” y, las plataformas logísticas (Art. 9; Cap. IV; Decreto 315 de 2006).

Estas las líneas de acción o “estrategias” definidas por la política se traducen, a través de los lineamientos de implementación, en un conjunto de servicios cuyo desarrollo deben orientar el comportamiento de los agentes del abastecimiento hacia las transformaciones deseadas por la política operacional (Ver cuadro 3.1).

Tanto el tipo de instrumentos definidos para la implementación como los ámbitos de intervención, ratifican la vocación del PMASAB de “corregir” los aspectos que considera inadecuados en el funcionamiento del abastecimiento alimentario (excesiva intermediación, falta de información, uso inapropiado del transporte, insuficiente infraestructura, inadecuada manipulación de los alimentos, entre otros.) sin que ello signifique la intervención directa de la Administración Distrital (Cuadro 3.1).

Teniendo en cuenta la información disponible en los informes y lineamientos del PMASAB, a continuación analizamos en términos generales la naturaleza y características de estas herramientas de política, especificando la problemática que pretenden atender, para posteriormente concentrarnos en uno de los servicios que particularmente se relaciona con la disminución de la intermediación mayorista.

Cuadro 3.1

Servicios ofertados por el PMASAB a los actores del abastecimiento alimentario

Servicio	Objetivo	Problemática que atiende
Servicio Logístico	Poner a disposición herramientas metodológicas, recursos de conectividad e infraestructuras, donde convergen la oferta y demanda de alimentos, articulando productores, transformadores, comerciantes, redes de oferta y demanda	Concentración de la infraestructura logística. “En efecto, por las características de los canales de distribución, el conjunto de comercializadores de Bogotá depende de unos pocos operadores que de colapsar o cerrar voluntariamente, dificultarían e incluso impedirían el abastecimiento de alimentos a los pequeños comercios y, por tanto, a la población”. Subutilización del transporte. Los vehículos de carga apenas utilizan el 48% de su capacidad. El 97% de los equipamientos son privados.
Servicio de Información y Conectividad	Facilitar herramientas tecnológicas e información estratégica a los actores de la cadena de abastecimiento, a fin de brindar información oportuna y suficiente para los procesos de negociación, logrando con esto mejores oportunidades de negocio, y una mayor dinámica entre oferta y demanda de productos y servicios.	La falta de información contribuye al aumento de los sobrecostos por intermediación. En promedio en la comercialización de alimentos participan 3 intermediarios que no agregan valor, que representan el 21% del precio final.
Servicio de Gestión de Calidad, inocuidad y nutrición	El servicio de calidad y nutrición tiene como objetivo general el promover dentro de los actores de la cadena de abastecimiento la incorporación de protocolos, guías, y conocimientos fundamentales que promuevan el desarrollo de una cultura de calidad y nutrición, que redunden en la mejora de las condiciones de abastecimiento y consumo de alimentos de la población de la ciudad-región.	22% del volumen de alimentos comercializado se pierde por inadecuada manipulación. 9% de los residuos que llega a la ciudad, corresponde al empaque. Bajo nivel de normalización y estandarización en los productos.
Servicio de Gestión Financiera	Facilitar el acceso a servicios que permitan optimizar el uso de los recursos económicos, mediante productos que existan en el mercado financiero o que se construyan a la medida a través de alianzas estratégicas con entidades públicas y privadas priorizando las establecidas por Banca Capital.	Bajo nivel de acceso a los servicios bancarios por parte de los pequeños agentes del abastecimiento alimentario.
Servicio de Gestión de redes	A disposición de todos los participantes de la cadena de abastecimiento que presenten algún tipo de organización social y comunitaria u organización empresarial entorno al abastecimiento alimentario o estén interesados en conformar procesos organizativos dentro de los territorios.	“Los pequeños agentes del mercado de alimentos (productores rurales y tenderos de barrio), carecen de organización para integrarse territorialmente a la gestión”

Elaboración propia a partir de: Presentación oficial del Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá, Alimenta Bogotá; Segunda Parte; Secretaría Distrital de Desarrollo Económico; 2009. Página oficial de la Dirección de Economía Rural y Abastecimiento Alimentario www.alimentabogota.gov.co. UESPS; 2005.

Naturaleza de los Instrumentos de política: Bajo nivel de coerción, carácter indirecto de la distribución de los servicios y enfoque territorial de su desarrollo.

Cuando hacemos alusión a instrumentos o herramientas de política, nos referimos al método identificable a través del cual la acción colectiva es estructurada para enfrentar un problema público (SALAMON; 2002). En este sentido, los servicios construidos en la implementación del Plan son el modo como la política pretende impulsar transformaciones en el sistema de abastecimiento.

Para analizar la forma como estos servicios *estructuran la acción colectiva* –vale enfatizar, no solo la acción gubernamental-, profundizaremos en dos de las dimensiones las herramientas de política propuestas por Salamon: el modo de distribución – implementación- de los servicios y el grado de coerción de los instrumentos, es decir “la extensión en la cual una herramienta restringe el comportamiento individual o grupal en lugar de alentarlo o desalentarlo” (SALAMON; 2002; Pág. 25). Por último será necesario considerar igualmente el enfoque de gestión de las herramientas.

El conjunto de instrumentos contemplados por el Plan – los servicios- se caracterizan por su bajo nivel de coercitividad en la reorientación del comportamiento de los agentes del abastecimiento. Los responsables de implementación del PMA SAB no disponen de ningún instrumento de sanción o castigo para aquellos que no hagan uso de los servicios ofertados por la política. (SALAMON; 2002) El fundamento para la “vinculación” de los agentes a la política de abastecimiento, según se encuentra en los diferentes convenios suscritos en el marco de la implementación, es un proceso previo de información y sensibilización en los que se presenta la problemática del abastecimiento y “la plataforma de servicios” ofertados por la política (SDDE y FDLCB; 2008. SDDE y COMPENSAR; 2009B. SDDE Y PBS; 2007).

Este bajo nivel de coerción de los instrumentos de la política está ligado con las competencias de la Administración Distrital en el funcionamiento del abastecimiento

alimentario.¹¹⁸ El Alcalde Mayor no está facultado para emitir normas que impongan limitaciones formales a conductas consideradas no deseables en el abastecimiento alimentario, es decir disposiciones de alto nivel de coercitividad (SALAMON; 2002; Pág. 25). En este sentido, el PMASAB es una política en lo fundamental de carácter indicativo que pretende mejorar las condiciones de articulación de la oferta y la demanda de alimentos, para de esa manera mejorar la calidad, disponibilidad y acceso a los alimentos en la ciudad.

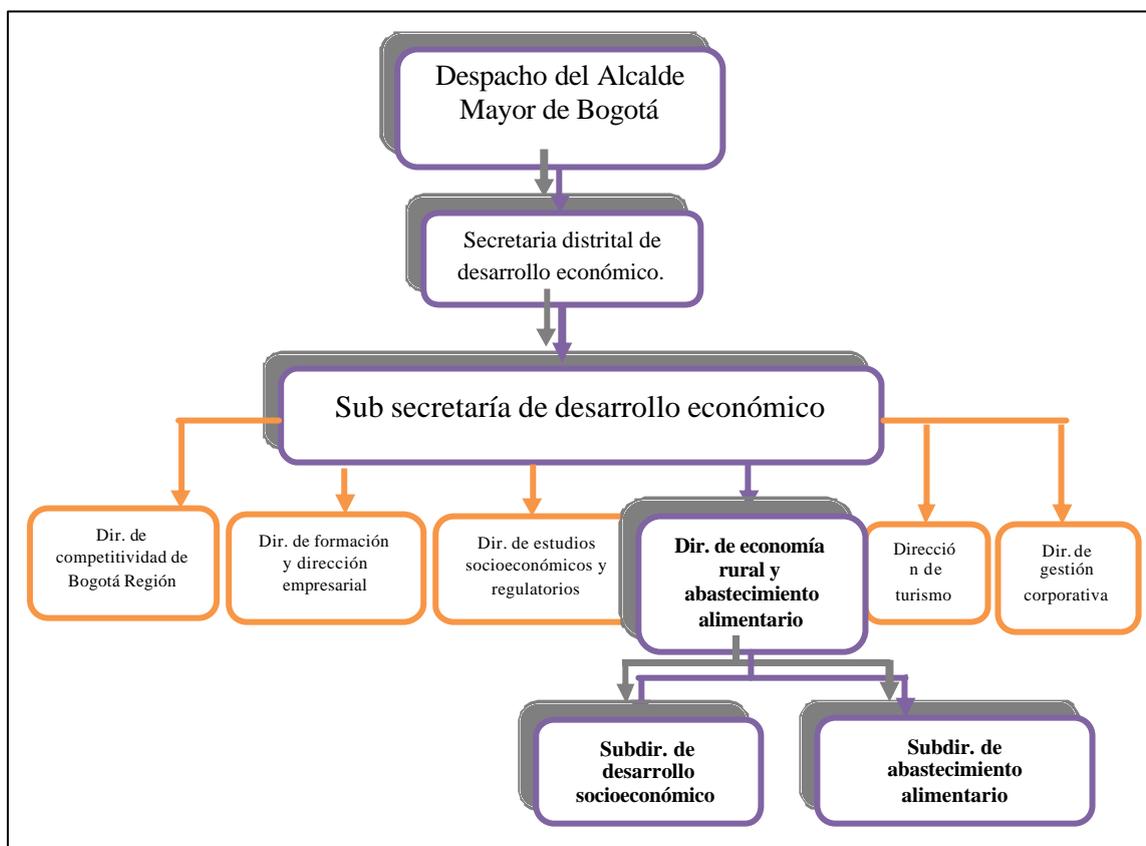
Por otra parte, con respecto al mecanismo o sistema de distribución de los servicios, su importancia radica en que de esta dimensión depende el grado de control que ejerce la DERRA sobre proceso la operación de los instrumentos (dependiendo si presta el servicio directa o indirectamente), y además qué actores participan y qué papel desempeñan. De allí que la definición de los mecanismos de distribución sea una cuestión no solamente de carácter técnico sino además eminentemente político¹¹⁹. (SALAMON y LUND; 1989).

Según el Decreto 552 de 2006 adoptado por la Alcaldía Mayor de Bogotá, la entidad responsable de la puesta en marcha de la política de abastecimiento es la Dirección de Economía Rural y Abastecimiento de Alimentos, adscrita a la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (SDDE). Esta Dirección a su vez cuenta con dos subdirecciones: la Subdirección de Desarrollo Socioeconómico y la Subdirección de Abastecimiento Alimentario (Figura 3.1). Desde el punto de vista presupuestal, la Dirección tiene gran importancia para la SDDE si se tiene en cuenta, por ejemplo, que en el 2008 el 52 % de los recursos de inversión de la Secretaría correspondieron al rubro “*implementación del Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria de Bogotá*” (Presupuesto Consolidado de 2008, SDDE).

¹¹⁸ La norma que ordenó al Alcalde Mayor adoptar el PMASAB define este último como un instrumento de planificación con el objetivo fundamental de orientar el desarrollo de equipamientos e infraestructura en la ciudad. El PMASAB es adoptado por mandato del Decreto 190 de 2004, art. 45 y 46.

¹¹⁹ Como lo señala Salamon, “what is at stake in these battles is not simply the most efficient way to solve a particular public problem, but also the relative influence that various affected interests will have in shaping the program’s postenactment evolution” (SALAMON; 2002; Pág. 11)

Figura 3.1 Estructura de Gestión del PMASAB en el organigrama de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico.



Elaboración Propia a partir del Decreto Distrital 552 de 2006

Teniendo en cuenta la limitada capacidad de organización de los servicios por parte de la Administración Distrital¹²⁰, los sistemas de distribución de los servicios utilizados han sido de tipo indirecto involucrando a organizaciones distintas a la DERA A como responsable de su ejecución. Para Salamon, el uso de tales herramientas de política implica generalmente la conformación de un complejo sistema colaborativo (third-party government) en la que la autoridad se distribuye en una multitud de agentes no gubernamentales y gubernamentales (SALAMON; 2002; Pág. 2). En este sentido, uno de los aspectos de mayor importancia en la implementación del Plan está relacionado con el alto número de instituciones diferentes a la DERA A involucradas.

¹²⁰ Según Hood, la organización es uno de los recursos básicos del gobierno la cual le brinda “la capacidad física para actuar directamente usando sus propias fuerzas más que mercenarios” (HOOD; 1993; pág. 6)

Por ejemplo, según los informes de contratación de la SDDE, para el año 2009 fueron cerca de 28 organizaciones vinculadas a este proceso, 64% de las cuales eran de carácter privado (18) y el 35% restante correspondiente al sector público. Esta cifra resulta bastante significativa si se tiene en cuenta que en el año 2008 en número de entidades participantes fue apenas de 15 y solo el 53% de ellas (8 organizaciones) fueron de carácter privado. Es decir en tan solo un año se incrementó en un 87 % las organizaciones involucradas. (Planes de Contratación de los años 2008 y 2009).

Dentro de las razones que explican las limitaciones para organizar y ofertar directamente los servicios, se encuentra el desarrollo de procesos productivos y comerciales claves en el funcionamiento de abastecimiento pero que tienen lugar fuera de la jurisdicción de la Administración Distrital¹²¹. Consecuentemente, un importante ámbito de gestión de la DERRA ha estado relacionado con la construcción de alianzas con diferentes entidades de la ciudad y la región para el desarrollo de los servicios¹²².

Al igual que la baja coerción, el carácter indirecto de la herramienta y el establecimiento de relaciones de interdependencia entre las entidades gubernamentales y una multitud de terceros, le permite al gobierno ganar alianzas pero perder capacidad de control sobre sus propios programas. La aplicación de los lineamientos de la implementación a la luz de los objetivos y principios de la política de abastecimiento, puede presentar ciertas dificultades dado el número y diversidad de organizaciones involucrados como “implementadores” del

¹²¹ Nos referimos particularmente a los territorios de la región que juega un papel fundamental en la provisión de alimentos para Bogotá.

¹²² Dentro de los convenios suscritos al respecto se destacan los convenios interadministrativos con entidades territoriales como los Departamentos de Boyacá, Meta, Cundinamarca, Tolima, Santander y Casanare, con organizaciones no gubernamentales como la Asociación Departamental de Usuarios Campesinos de Cundinamarca (ADUC), y con instituciones educativas como la Universidad Nacional de Colombia. En todos estos casos, el principal objetivo ha sido promover la “vinculación” de campesinos productores de alimentos al Plan. Igualmente a propósito de la construcción de alianzas se inscribe igualmente actividades como la instalación y promoción de las instancias de participación contempladas por PMASAB, en lo que se destaca al nombramiento de los representantes de las organizaciones sociales (campesinas y comunales) en el Concejo Directivo del PMASAB y la instalación de las cuatro mesas consultivas dispuestas por la política de abastecimiento (Agroredes, Nutriredes, Información y Conectividad y Logística). Dentro de los resultados alcanzados, se señalan en forma particular los relacionados con los Mercados Campesino, en los que participaron aproximadamente 300 campesinos de 55 municipios, de la participación en eventos como las ferias de las colonias, la vinculación al Plan a través de los servicios de 14350 agentes de la cadena de abastecimiento, la capacitación de 8575 personas en buenas prácticas en la manipulación de alimentos, la realización de encuentros comerciales, entre otras. (SDDE; 2010)

Plan (Universidades, gremios, organizaciones sociales, fundaciones, de naturaleza pública o privada).

Por otra parte, además de las implicaciones que esta situación representará en la “borrosidad” de las fronteras gobierno-sociedad¹²³- implicaciones sobre las cuales no profundizaremos-, es importante resaltar la dependencia que presenta la DERRA frente a terceros actores en el desarrollo de los servicios del PMASAB. Esta característica de la implementación como se verá más adelante, genera ciertas dificultades para superar algunas restricciones en el tratamiento de la intermediación comercial en el marco de la política.

Además del bajo nivel de coerción y el carácter indirecto de los mecanismos de distribución de los servicios, una tercera característica de las herramientas de política del PMASAB es el enfoque territorial para su desarrollo establecido en el lineamiento de implementación denominado “Modelo de Gestión Territorial (MGT)”. A través del desarrollo de cinco etapas¹²⁴, este lineamiento de implementación pretende adaptar el desarrollo de los servicios a las particularidades y necesidades propias de un territorio con “vocación” de oferta (agrorredes) o de demanda (nutriredes) de alimentos.

La importancia de tener en cuenta el “enfoque territorial” como característica de las herramientas, radica en que establece un importante criterio de selección de los agentes y procesos a incluir en la implementación de la política: pertenecer a un territorio. Por esta razón, consecuentemente con la teoría causal del plan, el desarrollo de los servicios se encuentra vinculado casi de manera exclusiva con las necesidades comerciales de los agentes de la producción (territorio rural) y distribución de alimentos (demanda local)¹²⁵, marginando otros agentes de la cadena.

¹²³ “There are learned and sophisticated discussions in many countries about the extent to which government is ‘colonised’ by the no-government sector and vice versa, so that the boundaries are very blurred” (HOOD; 1993; pág. 11).

¹²⁴ Estas fases son: alistamiento (conjunto de acciones previas orientadas a reconocer la problemática en los territorios y promover el desarrollo de la política), gestión de alianzas y acuerdos (para lograr la cooperación y coordinación con agentes públicos y privados del territorio), operación (vinculación al uso de servicios del Plan) y seguimiento y evaluación. (SDDE y Programa Bogotá Sin Hambre; 2007)

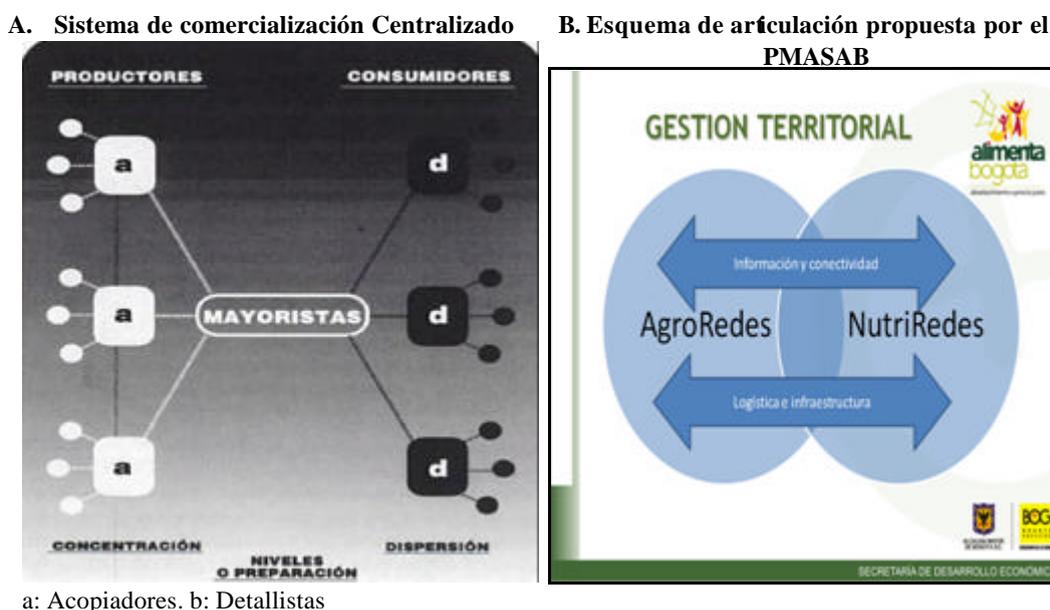
¹²⁵ Un ejemplo claro de esta lectura es la definición de las Nutriredes desarrollada por la DERRA: “Vale la pena mencionar que el concepto de NutriRedes se refiere a territorios de vecindad urbanas donde se desarrollan alianzas de productores, tenderos, distribuidores y comercializadores para el logro de eficiencias

En la medida en que se hace referencia casi de manera exclusiva a territorios de producción o demanda de alimentos, se reafirma la necesidad de prescindir de los agentes y proceso propios de la intermediación comercial: estos agentes son sustituidos por los servicios en la función de articulación entre ofertantes rurales y demandantes urbanos, particularmente si se tiene en cuenta la orientación de los servicios de carácter logístico y de la información (figura 3.1).

Las razones por las cuales las anteriores características de las herramientas de política (bajo nivel de coerción, carácter indirecto de los sistemas de distribución y enfoque territorial en el desarrollo de los servicios) no satisfacen las restricciones de mercado mayorista, radica en que los servicios propuestos por el PMASAB no se articularían de manera adecuada al “modo” o forma como los agentes de este sector desarrollan su función. A continuación analizaremos que tipo de “restricciones empíricas” de este sector no son satisfechas por las herramientas de política.

colectivas. En tal sentido, se proponen servicios que permitirán que los actores clave del abastecimiento mejoren su gestión comercial, si bien, dicha gestión no es responsabilidad ni responde a acción alguna de la Secretaría” (SDDE; 2009; pág.3).

Figura 3.1 Comparación de los esquemas de abastecimiento



Elaboración propia con imágenes tomadas de MENDOZA, 2002 en el caso de la figura A, y de SDDE; 2009 en el caso de la figura B.

Restricciones para implementar en el sector mayorista los instrumentos de la política.

El PMASAB en función de disminuir la intermediación comercial en el abastecimiento alimentario, construye en el marco de su implementación un conjunto de servicios como mecanismo alternativo al sector mayorista en la articulación de la producción de alimentos con la distribución detallista. Bajo la perspectiva de la adecuación del proceso de implementación (BROWNE y WILDAVSKY; 1998) y en reconocimiento de la importancia del sector mayorista, ¿qué limitaciones enfrentarían los instrumentos de la política - servicios- para incluirlos? Más exactamente, ¿Qué restricciones no son satisfechas? Para responder esta pregunta, analizamos a continuación las diferencias centrales entre estas dos formas de articulación y que restringen por tanto tal inclusión.

Dada la imposibilidad de restringir el comportamiento, uno de los supuestos sobre los cuales descansa la baja coerción de los instrumentos de la política, está relacionada con la posibilidad de “vincular” a los agentes del abastecimiento por medio de la “sensibilización” sobre la problemática y la importancia del PMASAB. En este sentido, la implementación de la política de abastecimiento depende en buena medida del uso voluntario que dichos

agentes hagan de los servicios ofertados. Si consideramos que a su vez este uso voluntario depende, además del interés de tales agentes, de la facilidad con la que los servicios se integren al desarrollo de sus actividades, el obstáculo más importante que identificamos es la diferencia entre la forma como opera el sector mayorista y la forma como operan los servicios. El más claro ejemplo en este sentido, está relacionado con el servicio de logístico.

Desafortunadamente, ninguno de los servicios propuestos por el PMASAB se encuentra realmente operando, salvo algunas capacitaciones relacionadas con temas de calidad e inocuidad alimentaria y gestiones para facilitar el acceso al crédito por parte de agentes de abastecimiento, particularmente los tenderos. No obstante, algunos lineamientos ya definidos por la DERAА nos brindan algunos elementos para interpretar cual sería el funcionamiento de los mismos.

Definido como el servicio que permitiría, junto a la información y conectividad, el flujo y almacenamiento de bienes de las áreas de producción a las áreas de consumo, este servicio de *logística* permitiría al PMASAB sustituir al agente mayorista en la función de articulación que cumple. Para este propósito, los lineamientos de implementación plantean como responsable del desarrollo del servicio a un agente denominado “operador logístico”, es cual sería un actor privado especializado en la prestación de este servicio. Dos características centrales ponen en relieve serias incompatibilidades entre estos dos mecanismos de articulación de los procesos agro-productivos con la distribución urbana.

a. Dificultades para desarrollar la especialización de funciones logísticas y comerciales en el canal tradicional.

Según Bilek y Abrahão, una de las innovaciones organizativas claves de los sistemas modernos de comercialización - *Grande Distribuição*- es la conformación de, por un lado, Centrales de Compra – en donde tienen lugar transacciones de carácter virtual o electrónico- y, por otro, de Centrales de Logística y Distribución¹²⁶. A la luz de este modelo

¹²⁶ Según los señalan estos autores en el caso del Brasil, “Na busca por uma maior eficiência e um maior controle sobre os bens comercializados, a distribuição passou a fazer uso de técnicas consagradas pela economia industrial. A emergência das centrais de compra e distribuição nos países desenvolvidos está ligada

de especialización de funciones, a implementación de la política pretende separar las funciones logísticas y comerciales¹²⁷, lo cual resulta poco factible si se tiene en cuenta algunas características específicas del mercado mayorista en el marco de la comercialización tradicional de alimentos.

Mientras el agente mayorista además de las funciones físicas o logísticas también cumple una función comercial o transaccional en el proceso de abastecimiento, el mencionado operador logístico, como su nombre lo indica, solo fungiría como un agente responsable del primer tipo de función: registro de existencias, almacenamiento y transporte. La falta de claridad sobre el vínculo entre las funciones comerciales y las funciones logísticas en el sector mayorista impide a la política reconocer las restricciones a las que se enfrenta el instrumento.

Por una parte, la separación de funciones propuesta por el PMASAB demanda comúnmente el establecimiento de relaciones contractuales entre proveedores y compradores que garanticen el flujo continuo y estandarizado de los productos; es decir, se pasa de formas de libre mercado a un tipo determinado de integración (Bilek y Abrahão; 1999). Las características señaladas en el capítulo 2 sobre los sistemas productores rurales, hacen difícil pensar en la posibilidad de que se establezcan efectivamente este tipo de relaciones contractuales de largo plazo. La heterogeneidad, irregularidad e inclusive la dispersión territorial de las unidades de producción de la economía campesina, representan un importante obstáculo para el desarrollo de estas formas de relacionamiento comercial propuesta por el enunciado paradigma de la comercialización moderna y retomado por el PMASAB.

diretamente à aplicação de técnicas de estoque mínimo e produção flexível adotadas na indústria já nos anos 60 (Ohno, 1989). O sucesso destas novas técnicas na logística e distribuição de mercadorias incentivou o seu aperfeiçoamento para sua adaptação a situações extremas, como é o caso de alimentos frescos com alta perecibilidade. No Brasil, a introdução do sistema de CC – Centrais de Compras e CD - Centrais de Distribuição, vem se processando desde meados dos anos 80, substituindo gradativamente os sistemas de integração com fornecedores ou mesmo o obsoleto sistema de compras nos entrepostos montados pelo governó” (BILEK y ABRAHÃO; 1999).

¹²⁷ Para la política de abastecimiento la Central de Comercialización de Alimentos CORABASTOS debe constituirse en una Plataforma o Nodo Logístico de orden regional en donde se efectúa la distribución, almacenamiento, procesamiento, comercialización y adecuación de insumos y bienes alimentarios procedentes de las AgroRedes. (DERAA; 2010).

Un segundo aspecto que restringe la puesta en marcha de la especialización de funciones transaccionales y logísticas es que, como se mencionó anteriormente, para un mayorista su actividad comercial –sus condiciones de competencia- va de la mano de su capacidad de operación logística. La capacidad de almacenamiento de un agente mayorista define en buena medida el papel que éste juega en la configuración de los precios del producto comercializado, como se observó anteriormente en el caso de la papa.

b. La transferencia de la propiedad de los productos en el mercado mayorista.

La siguiente gran diferencia entre las dos modalidades de articulación señaladas, corresponde al tipo de intermediación que ejerce. Como se señaló anteriormente, el comerciante mayorista que predomina en CORABASTOS es aquel que adquiere la propiedad de los productos que intermedia. De allí que se configure un mercado mayorista que incluye “las actividades de intercambio asociadas con la transferencia de los derechos de propiedad de un producto...” (BEJARANO; 1998; Pág. 91). Lo anterior implica que el agente mayorista debe enfrentar la incertidumbre¹²⁸ en el ejercicio de su función comercial; en lo que cobra importancia, recordemos, el establecimiento de relaciones con mayoristas y proveedores.

Por el contrario, en la propuesta de articulación de la política no se considera con claridad la forma como el “operador logístico” enfrenta la incertidumbre en la comercialización tradicional de alimentos. El PMASAB supone la suficiencia del Servicio de información y conectividad para superar tal incertidumbre, de tal manera que el operador logístico no requeriría de algún mecanismo adicional para enfrentar el riesgo que esta representa¹²⁹. Este supuesto da cuenta del tratamiento inadecuado de esta restricción.

Si bien la falta de información es una importante fuente incertidumbre, ésta no es la única. Por ejemplo, además de las relaciones con diversos proveedores, la importancia que representa para el sector mayorista asumir funciones agro-productivas advierte sobre el

¹²⁸ Como se analizó en el capítulo anterior, incertidumbre particularmente de carácter económico por fluctuaciones en los precios y de carácter técnico derivada de los cambios en la producción y la demanda.

¹²⁹ Recordemos que el propósito más importante del *servicio de información* es brindar información “oportuna” y “suficiente” para los proceso de negociación, tal y como se señaló en el cuadro 1.

efecto relevante de la alta variación en la oferta de productos (incertidumbre técnica) en el desarrollo de la actividad comercial.

Por las diferencias anteriormente señaladas, pretender articular el desarrollo de los servicios a la función mayorista enfrentaría grandes limitaciones si se tiene en cuenta que la construcción de tales servicios no satisfacen las restricciones empíricas generadas por este sector de la comercialización Tales diferencias obstruyen la “voluntaria” participación de los agentes que requiere la implementación dada la baja coerción de las herramientas de política, dificultando igualmente la generación de alianzas con terceros, público o privado, que posibilite el desarrollo de servicios del PMASAB en el sector.

En la medida en que los servicios del PMASAB difícilmente se integrarían a la forma de operación de los mayoristas, los instrumentos dispuestos por la política para influir en el comportamiento de los agentes, no tendrían lugar en este mercado. De este modo, la importancia ya sustentada de incluir al sector mayorista en el desarrollo de la política de abastecimiento, contrasta con la poca claridad sobre la importancia que puede representar para este conjunto de agentes participar en el PMASAB. Así es incluso poco factible llevar a cabo las mencionadas actividades de información y sensibilización, menos aun el desarrollo de los servicios.

Por otra parte, además de enfrentar serias limitaciones para impulsar la referida participación, puede resultar aun más difícil la generación de alianzas con terceros para lograr este proceso. No se puede avanzar en este sentido sin mayores elementos sobre los actores u organizaciones más idóneas y sin parámetros específicos de orientación. Aumentaría el riesgo de perder el control en el desarrollo de lineamientos que de hecho ya implica el uso de sistemas indirectos de distribución de los servicios. Desafortunadamente, el enfoque de desarrollo de estos servicios no contribuye a superar esta falta de conocimiento del sector mayorista. Como se trató anteriormente, a través del “Modelo de Gestión territorial” el PMASAB pretende adaptar los procesos de gestión de los servicios a las particularidades y necesidades propias, precisamente, de un territorio vinculado como ofertante o demandante en abastecimiento alimentario. Dicho enfoque no permite el reconocimiento y análisis de los procesos de articulación comercial. En otras palabras, en la

medida en que los agentes comerciales no hacen parte en estricto sentido de un territorio específico, los mayoristas y demás agentes de la intermediación quedan marginados del desarrollo de la política o, por lo menos, de la adecuación de los servicios.

Si bien en estricto sentido esta característica de no está vinculada con alguna restricción en particular del modo de operación de los mayoristas, si dificulta la implementación de las herramientas de la política en el sector mayorista dado que no permite identificar cuál es el papel de los servicios ofertados por el PMASAB en el mejoramiento de la operación de los agentes de la comercialización. De este modo, la política de abastecimiento de Bogotá reincide en el brindarle a la cuestión comercial el mismo tratamiento equivocado que tuvo lugar en durante el proceso de construcción del Plan (Ver. Cap. 1)¹³⁰.

3.2 Dificultades en la implementación generadas por la tratabilidad de la cuestión mayorista.

Del mismo modo que la implementación debe dar cuenta de las restricciones anteriormente expuestas, también debe enfrentar aspectos claves de la tratabilidad del problema relacionados con el sector mayorista, cuya implicación más importante para la política, aunque no la única, está relacionada con la incertidumbre que debe enfrentar su ejecución. Siguiendo a Sabatier y Mazmanian, dentro de las variables que afectan el proceso de implementación se encuentran aquellas que impiden comprender el tipo de comportamientos que son necesarios para resolver un problema y que por tanto son fuente de incertidumbre a hora de anticipar los resultados de las acciones emprendidas. Los aspectos específicos de tal variable -“tratabilidad del problema”-, orientarán nuestra exploración para el caso de los agentes mayoristas de la comercialización tradicional

¹³⁰ Así por ejemplo, resulta insuficiente el análisis que sobre el sector mayorista en CORABASTOS realiza la DERRAA, el cual en buena medida cae en generalizaciones poco útiles para la implementación “Corabastos, bajo el liderazgo de los comerciantes mayoristas - individualmente o con algún grado de concertación oligopsonica (acuerdo entre pocos compradores) - forma el precio de la lista de alimentos de las cadenas Fruver, papa y panela; también en granos importados (legumbres secas). El problema es que con frecuencia se presentan prácticas comerciales no transparentes, y no exentas de violaciones a la ley y a la moral (engaños, cheques sin fondo, mezclas de calidades indebidas, atentado la sanidad, etc.)” (SDDE; 2010)

(SABATIER y MAZMANIAN; 2007; pág. 332 y ss.), complementando el análisis ya realizado de sobre las restricciones no satisfechas.

- ***Primer aspecto de la tratabilidad: Diversidad del comportamiento***

Por las dimensiones analizadas en el capítulo anterior sobre el mercado mayorista - la distribución de los mayoristas en los diferentes grupos de alimentos, el volumen de alimentos comercializado y el área comercial disponible-, una de las características más importantes de este sector es la amplia gama de agentes mayoristas que convergen en la Central de Comercialización de Alimentos CORABASTOS. Esta diversidad dificulta claramente la definición de lineamientos de implementación de la política, en la medida en que complejiza el establecimiento de medidas para transformar “voluntariamente” el comportamiento de los agentes así como la interlocución y formulación de alianzas con terceros para el desarrollo de los servicios. Del mismo modo, los diversos agentes involucrados en el proceso de implementación implican resultados relativamente inciertos. La aplicación de los mismos lineamientos puede dar lugar a diversas prácticas y respuestas por parte de los actores del abastecimiento según los productos o tipo de comercializador.

Para efectos de la implementación de la política de abastecimiento, las generalizaciones sobre los agentes que ejercen esta función no son de mayor utilidad en la medida en que no permiten identificar ni la pertinencia de los servicios ni la forma cómo estos podrían articularse al desempeño de su actividad. Desafortunadamente, cuando el Plan señala las dificultades propias de CORABASTOS en el desarrollo de “mejores” prácticas en el abastecimiento, generalmente se hace hincapié en aquellos factores logísticos y de infraestructura propios de la Central (alta densidad, mal estado de las vías, instalaciones inadecuadas para actividades de cross-docking, entre otros), pero poca atención le presta a la función y diversidad de agentes involucrados.

- ***Segundo aspecto de la tratabilidad: Dificultades en el manejo del cambio***

Del mismo modo que la falta de información sobre el mercado de alimentos representa cierto grado de incertidumbre para los agentes del abastecimiento, la ausencia de aproximaciones sistemáticas a estas dinámicas comerciales, también es una seria fuente de

incertidumbre para la implementación del PMASAB. Uno de los obstáculos más evidentes en el análisis del sector mayorista y, más aún, en la elaboración y aplicación de una adecuada teoría causal para su transformación bajo los objetivos de la política de abastecimiento, es la falta de información e investigaciones que permitan el conocimiento de este tema. Sobre aspectos elementales como el volumen de alimentos comercializados en CORABASTOS o el número de comerciantes que hacen parte del sector mayorista, no se tiene información clara y confiable; las cifras dependen de la fuente consultada¹³¹.

Con la información existente la DERAА puede llegar a conclusiones equivocadas o por lo menos difíciles de corroborar. Por ejemplo, en los lineamientos de conformación de CORABASTOS como un nodo logístico encontramos la siguiente afirmación que relaciona la falta de espacio con la “limitada competencia” en el sector: “Una de las afectaciones es la falta de espacio, que primero limita la competencia; debería haber unos 2.500 mayoristas inscritos, y solo pueden trabajar 1.260 legales, pero surgen otros 800 ilegales, más unos 2.000 agentes no clasificados. Ello hace un comercio mayorista más legal que legal” (SDDE; 2010; pág. 6). Sin entrar en la discusión sobre la legalidad o la ilegalidad del comercio mayorista, tema sobre el cual los citados lineamientos no son claros sobre el alcance de la expresión, la solución bajo este supuesto resulta ser claramente la ampliación de dicha área comercial. Además de la debilidad de esta afirmación, pues pasa por alto aspectos como la tenencia del área comercial en CORABASTOS, las diversas exigencias en la materia según el tipo de alimentos, la informalidad y otros aspectos ya mencionados en el capítulo anterior, la DERAА no advierte la poca consistencia de las cifras que sustentan su análisis¹³². De plano las cifras manejadas por la Unidad de Gestión Comercial y de Negocios de CORABASTOS, no coinciden. Según esta entidad el número de comerciantes mayoristas sería de aprox. 650, por lo menos 50% menos de los estimados por los responsables de la política.

¹³¹ Como lo señalamos en el capítulo 1 en materia de abastecimiento de alimentos en Bogotá mientras el volumen de alimentos estimado por diagnóstico del Plan en el 2003 fue de 2’800.000 toneladas anuales aprox., la Central de Abasto de Alimentos de Bogotá, en donde se estima que se comercializan cerca del 50% de los alimentos que demanda la ciudad, reportó en el 2006 una cifra de 3’996.000 toneladas¹³¹, es decir 3 veces más. Sobre el tamaño del sector mayorista ver capítulo 2 pág. 7 y ss.

¹³² Es de resaltar que las cifras presentados en el mencionado documento de lineamientos, difiere de las contempladas en los estudios previos de la política analizados en los capítulos anteriores.

Adicionalmente, es inconveniente referirse a la situación de competencia en el mercado mayorista en términos generales sin matizar la realidad. Como fue analizado en el capítulo 2, una cosa es referirse a la situación de la competencia en el grupo de los tubérculos donde el 18% de los mayoristas de la Central comercializan el 35% del volumen total de alimentos, que referirse a la misma situación en el caso de las verduras y hortalizas donde el 32% de los mayoristas son responsables del 37 % de los productos de CORABASTOS. Sin duda, tratándose de un sector con una función similar en el abasto, son situaciones distintas que demandan tratamientos igualmente distintos.

No obstante, vale tener en cuenta que la poca claridad sobre una adecuada teoría causal en la transformación del mercado mayorista no es una cuestión que solo corresponda al PMASAB. También puede derivarse de los pocos aportes teóricos que al respecto podemos encontrar. Si bien investigadores como Jaime Forero han destacado la importancia de los intermediarios en el funcionamiento de los canales de comercialización, son pocas las propuestas de política respecto a este sector. Incluso cuando estudios específicos concluyen señalando el gran poder de los comercializadores – como en el caso de México “monopolios basados en la organización familiar”- (ECHÁNOVE; 2002), apenas sugieren la necesidad de mayor regulación o intervención estatal pero sin especificar qué tipo de medidas serán las más convenientes.

Por lo anterior, en materia de instrumentos de política relacionadas con el sector mayorista existen dificultades para medir el cambio –falta de información-, para relacionar estos cambios con las modificaciones deseadas en el comportamiento –poca consistencia teórica de las propuestas- y para desarrollar la tecnología que permita capacitar a los grupos objetivos en el establecimiento de tales cambios. (SABATIER y MAZMANIAN; 2007)

- *Tercer aspecto de la tratabilidad: Alcance de las modificaciones en el comportamiento de los grupos objetivos.*

Si bien no se encuentra claramente definidos cuáles son los objetivos de la política específicamente respecto a los mayoristas, si podemos advertir que no es menor la magnitud de los cambios en el funcionamiento de este sector en CORABASTOS. Como ya lo ha enfatizado la FAO, cómo funcionen los mercados mayoristas es una cuestión

fundamental: “una comercialización ineficiente” genera, entre otras implicaciones, problemas de higiene, degradación ambiental y congestión en el transporte. (FAO; 1999)

En consecuencia, no podemos soslayar la necesidad de transformar el sector mayorista de la comercialización de alimentos para enfrentar aspectos claves de la problemática del abastecimiento de la Ciudad identificada por el PMASAB: pérdidas por inadecuada manipulación de los productos, transporte inadecuado de los alimentos, falta de infraestructura, entre otros. Lo importante en este sentido será definir no solo la profundidad de los cambios, sino también la pertinencia de los servicios en cada uno de los grupos de alimentos, y además la adecuación de tales servicios a cada uno de los aspectos que afecta la función mayorista en la comercialización: Las características de sus actores, las funciones que desempeñan y las relaciones que establecen. (Ver Cap. 2)

En síntesis, si bien puede existir una problemática general en el funcionamiento del comercio mayorista en CORABASTOS, solo en la medida en que se discrimine la situación de los diferentes alimentos comercializados, se podrán establecer lineamientos adecuados para la implementación de la política de abastecimiento en el sector mayorista. En la exploración de alternativas en este sentido, será importante tener en cuenta lo que Bardach denomina los “cambios naturales” en la problemática¹³³ (BARDACH; 2004), así como la composición diversa de actores (pequeños, medianos y grandes) en el sector, aprovechando en este último caso que para algunos productos – el caso analizado fue el de la papa-, no son los grandes mayoristas quienes controlan la más importante proporción del mercado. Muy posiblemente un pequeño agente mayorista puede estar más interesado en vincularse “voluntariamente” al desarrollo de los servicios en comparación con las expectativas de un gran mayorista.

Otra característica de gran relevancia de CORABASTOS que brinda posibilidades de implementación de la política, está relacionada con la concentración de agentes mayoristas en un solo lugar, lo cual fomenta la competencia entre estos agentes, según lo señalan otras

¹³³ En este sentido el PMASAB pasa por alto por ejemplo una de las tendencias claves en la integración vertical de la actividad mayorista y sobre la cual advertimos anteriormente: Aproximadamente seis de cada diez mayoristas en CORABASTOS, también realizan actividades agro-productivas (mayoristas productores).

experiencias en el desarrollo de mercados mayoristas¹³⁴, siempre y cuando se remuevan las limitaciones para este propósito. Limitaciones que, insistimos, no han sido consideradas en el desarrollo de instrumentos por parte del Plan. Una de ellas la tenencia del área comercial en la central. Según se resalto en la caracterización anterior, los “bodegatenientes” (quienes pagan un canon de arrendamiento directamente a la administración de la Central) gozan de ciertas ventajas frente a los mayoristas que tiene que subarrendar.

La regularización del uso del área comercial es un aspecto clave en la estructuración del servicio logístico. “La experiencia europea demuestra que si los Comerciantes Mayoristas no son propietarios de las instalaciones en el piso de venta es sencillo realizar una reingeniería no solo de las naves de los Mercados Centrales sino incluso del lay-out de estacionamientos y otras áreas de servicios conexas, para adaptarlo a las nuevas necesidades de los cambios en las formas de comercialización así como a las innovaciones en frío, telecomunicaciones y en vehículos de transporte”.

Conclusiones del capítulo

Si bien los servicios definidos por el Plan como fundamentales para mejorar el abastecimiento alimentario podrían ser pertinentes en la actividad comercial mayorista, estos instrumentos no satisfacen las restricciones que su desarrollo en el sector implica, por lo cual no es factible su implementación.

Consecuentemente con el tratamiento de la intermediación comercial en la construcción de la política, los lineamientos establecidos para orientar su proceso de implementación parten de la necesidad de disminuir o eliminar cualquier tipo intermediación. En este sentido, los servicios desarrollados por el Plan han considerado fundamentalmente como sus beneficiarios a agentes de la producción y agentes de la distribución detallista, pasando por alto las particularidades del sector comercial.

¹³⁴ “En MercaMadrid, MercaBarna y París se está buscando concentrar los mayoristas para que sean más competitivos, se modernicen y equipen con alta tecnología, y respondan mejor a las nuevas tendencias de la demanda” (ANTÚN, LOZANO, et al.; pág. 46)

La no satisfacción de restricciones se derivan en buena medida de los problemas que en el tratamiento de la cuestión persisten en el proceso implementación. De hecho en la única dimensión de la función de articulación del sector mayorista considerada por el plan, la dimensión logística, desatiende la necesidad de descifrar las características básicas de las funciones físicas del sector, así como su relación con las funciones comerciales.

Restricciones y dificultades como las que aquí hemos detallada, nos dan cuenta de la necesidad de reajustar constantemente la política tanto en sus medios como en sus fines, e inclusive en sus teorías, sin perder la intención inicial de mejorar el acceso a los alimentos por parte de la población de menores ingresos. En términos de Majone y Wildavsky, la implementación configura las políticas, pero a su vez las políticas influyen en la implementación¹³⁵.

El ambiente del problema no se debe ignorar a la definir el qué y el cómo en la implementación. No se pueden tomar como inmodificables un tipo específico de “condiciones iniciales” para alcanzar un propósito, cuando dichas condiciones dependen más de la incertidumbre que de la implementación de la política. De este modo, resulta desacertado tomar como máximo referente de acción del PMASAB el “establecer relaciones directas” entre agentes de la demanda y la oferta, ignorando los múltiples factores que condicionan el que tales relaciones tengan o no lugar.

Bajo estas consideraciones y complementando el análisis de las restricciones con los aspectos de la tratabilidad del problema, el siguiente capítulo iniciará la exploración de alternativas de implementación.

¹³⁵ Majone y Wildavsky señalaron dos modelos predominantes en el análisis de la implementación: la implementación como control – en el cual la planeación absorbe el desarrollo de la política-, o la implementación como interacción –la adopción de la política es una declaración de intenciones -. En los dos enfoques para estos autores pasan desapercibidas importantes características del “desarrollo de las políticas”, por lo cual proponen analizar la implementación como evolución. (MAJONE y WILDAVSKY; 1998).

Capítulo 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los problemas de implementación que hemos analizado, tienen como origen común la insuficiente comprensión del fenómeno de la intermediación comercial en el marco del abastecimiento alimentario. El tratamiento de cual este tema es objeto en la teoría causal que subyace en el PMASAB, deja ocultas las restricciones que la política enfrenta a la hora de alcanzar sus objetivos, y además desorienta la adecuación de la política a la hora de corregir caminos de acción.

Al sugerir “la eliminación de la intermediación” casi como principio inamovible en el desarrollo de la política, subordina el alcance de los resultados – bajar los precios- al establecimiento de una “condición esencial” sobre la cual no puede ejercer ningún tipo de control: que los productores campesinos y los tenderos de barrio establezcan relaciones comerciales directas. Por las características de los sistemas tradicionales de comercialización de alimentos, y por la configuración del sector mayorista, hemos señalado que las condiciones de incertidumbre en el mercado mayorista, limitan seriamente las posibilidades de acción del Plan en este sentido. Por ejemplo, la decisión de un productor rural sobre dónde, a quién, cómo y cuándo vende su producto depende de las distintas opciones comerciales que se presenta en el mercado, las cuales difícilmente puede anticipar dada la incertidumbre de carácter técnico y económico que caracteriza la comercialización tradicional. ¿Tiene sentido pretender controlar todas las variables involucradas para asegurar que este campesino le oferte directamente su producto a un conjunto de tenderos?

Además de ser virtualmente imposible dicha pretensión de controlar todos los aspectos que afectan el proceso de comercialización, la condición o resultado que de ella se espera – menores precios al consumidor - tal vez no tenga lugar. Por las cifras presentadas como una aproximación inicial, vale la pena revisar si la intermediación mayorista es la actividad comercial que más encarece los precios de los alimentos perecederos. Nuestros datos indican que su participación en el precio final estaría cercana al 5 %, mientras que a la intermediación minorista explicaría aproximadamente el 35%.

Con respecto a los servicios como instrumentos de la política para influir en el comportamiento de los agentes, el problema de su implementación radica en que los mismos no se adecuan a la forma como operan los mayoristas en los proceso de comercialización. En la medida en que los instrumentos adoptados por la política de abastecimiento se caracterizan por su bajo nivel de coerción y por la inclusión de terceras partes para su desarrollo, la falta de armonía entre la forma de operación de los servicios y la forma de operación de los agentes mayoristas resulta ser una cuestión bastante crítica.

Precisamente cuando abortamos la baja coerción de los instrumentos de la política, el tema de la incertidumbre recobra aun más importancia. De los aspectos relevantes en el funcionamiento del mercado de alimentos, tales como precios, cantidades, calidades agentes participantes y demás, sobre ninguno de ellos la Administración Distrital puede ejercer un control parcial o total.

La participación de terceros en el desarrollo de la política, puede ser un factor que afecte la capacidad de negociación con diferentes actores del abastecimiento, en particular con los mayoristas, máxime en las circunstancia en la que se encuentra la Dirección de Economía Rural y Abastecimiento de Alimentos la cual es tan o menos reciente que la política. Su poca experiencia y frágil conocimiento sobre las características del mercado mayorista, vulnera su posición en la construcción de consensos: “Cuando una instancia es de reciente creación, es débil está bajo la presión de producir resultados evidentes, quienes en realidad manejan la implementación caso por sí solos son los grupos de interés externos a la dependencia” (REIN y RABINOVITZ; 2007; Pág. 156)

Más que sobre las manifestaciones del problema de implementación, nuestras recomendaciones se orientar a superar el origen de los mismos: el reconocimiento de la naturaleza de la intermediación comercial mayorista. No se trata por supuesto de plantear como requisito indispensable el pleno conocimiento de la problemática para emprender el proceso de implementación. Se busca por el contrario que a pesar de las limitaciones en la materia el PMASAB adopte una perspectiva de implementación, evolutivo si se quiere, que le permita avanzar en su capacidad del tratar con la cuestión mayorista, reconociendo

las restricciones emergentes y adaptando su desarrollo para lograr satisfacerlas. En su orden, las recomendaciones sugeridas son las siguientes.

- Reajustar la teoría causal del plan de tal manera que se desligue la relación directa que supone entre la existencia de intermediación y mayores precios de los alimentos. Por su puesto este punto no es una cuestión menor, máxime cuando el discurso de “eliminar” la intermediación ha permeado buena parte del primer periodo de implementación. Sin embargo, este es el primer paso hacia la adecuación del plan ya que sin él las demás acciones no tendrán entre sí coherencia y se perderán en la confusión.
- Adopte instrumentos que le permitan complementar el reconocimiento de actores de la oferta rural y de la demanda minorista urbana como el modelo de gestión territorial, con el análisis de los actores involucrados en los proceso de comercialización, en donde el enfoque cadenas de comercialización y “mercados abiertos” sería de gran utilidad. (FORERO; 1991. SABOYA; 2004)
- A partir de algunas propuestas teóricas y la evidencia empírica aquí presentada, reformule la cuestión mayorista en los siguientes términos: El problema no es tanto la existencia o no del mercado mayorista. La pregunta fundamental es cómo funciona.
- El mercado mayorista es ampliamente diverso. Establezca líneas de acción igualmente diferenciadas teniendo en cuenta los tipos de mayoristas que constituyen el sector y sus características según el grupo de alimentos. En este sentido será pertinente valorar por ejemplo, en que medida el desarrollo de un servicio en particular puede ser posible y pertinente según el tamaño del agente comercial mayorista.
- Defina cursos de acción que le permitan orientar el mercado mayorista en el marco de la política hacia tres cuestiones básicas en el mejoramiento del abastecimiento alimentario frente a la cuales CORABASTOS presenta las condiciones potenciales (CASARES; 2003): *Centro de competencia*: en donde la variedad de productores

aporta a la formación del precio en función de la oferta y la demanda; *Información*: complementar los mecanismos de distribución de la información de los actores, propiciando mayor transparencia en el desarrollo de las transacciones; y Economías de aglomeración y calidad de los productos.

BIBLIOGRAFÍA

Alcaldía Mayor de Bogotá; Por un Compromiso social contra la pobreza; PNUD; 2004.

Bogotá sin Hambre; Responsabilidad social dentro de la Administración Garzón; 2004.

-----; Decreto 119 de 2004, por el cual se compilan las disposiciones contenidas en los decretos 619 de 2000 y 469 de 2003; 2004.

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

-----; Decreto 552 de 2006; Por el cual se determina la estructura organizacional, las funciones de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, y se dictan otras disposiciones; Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co>

-----; Decreto 508 de 2007 "Por el cual se adopta la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Bogotá; Noviembre de 2007

-----; Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Bogotá; mayo de 2007b.

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

ANTÚN Juan Pablo, LOZANO Angélica, et al.; Modelo de distribución al mayoreo de frutas y hortalizas para la reconversión de las Centrales de Abasto. Resumen Ejecutivo; Instituto de Ingeniería UNAM; Diciembre del 2005.

ARGENTI Olivio y MAROCCHINO Cecilia; Abastecimiento y distribución de alimentos en las ciudades de los países en desarrollo y de los países en transición, Guía para planificadores; FAO; 2007

BARDACH, Eugene; The implementation game; Series en (MIT Studies in American Politics and Public Policy; Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1978.

-----; Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. México: CIDE, 2004.

BEJARANO, Jesús Antonio; Economía de la Agricultura; TM Editores; Universidad Nacional; 1998.

BELIK, Walter; ABRAHÃO, Chaim Nuria Formas Híbridas de Coordenação na Distribuição de Frutas, Legumes e Verduras no Brasil; Contenido em: Revista Cadernos de Debate, uma publicação do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação da UNICAMP, no Vol. VII / 1999; páginas 1-9.

Bogotá con Desarrollo Humano, Ahí está el detalle. Informe de desarrollo humano de Bogotá; PNUD; Diciembre 2007.

BROMLEY, Ray; Comercialización interna de alimentos en América Latina, Problemas, productos y políticas; Seminario Internacional Celebrado en el Centro Internacional de Agricultura Tropical de Cali; 11 y 13 de junio de 1984.

BROWNE Angela y WILDAVSKY Aaron; La implementación como adaptación mutua (1983); Contenido en: PRESSMAN, Jeffrey y WILDAVSKY Aaron; Implementación; Series en (Obras de Administración Pública. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública); 1998.

BRURCH David and LAWRENCE Geoffrey (Edt.); Supermarkets and Agri-food supply chains. Transformations in the production and consumption of food; Edward Elgar Publishing; USA; 2007.

CADILHON, Jean-Joseph, FEARNE, Andrew P., HUGHES, David R. y MOUSTIER, Paule; Wholesale markets and food distribution in Europe: new strategies for old functions; Department of Agricultural Sciences, Imperial College London (Wye Campus); 2003.

CASERES Ripol, Javier y REBOLLO Arévalo Alfonso; Distribución Comercial; Biblioteca Civitas Economía y Empresa; Editorial Civitas, S.A. 1996.

CASTAÑO Ramírez, Elmer y RAIGOSA Vargas Blanca; Mercados populares mayoristas de alimentos en la Zona Andina Central Colombiana; Universidad de Caldas; 2001.

Concejo Distrital de Bogotá, Acuerdo 257 de 2006; “Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones”; noviembre de 2006

Concejo Distrital de Bogotá; Acuerdo 119 de 2004, Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2004-2008; Bogotá Sin indiferencia un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”; junio de 2004

Concejo Distrital de Bogotá; Acuerdo 257 de 2006: Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, distrito capital, y se expiden otras disposiciones”; Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co>

Corporación Colombia Internacional (CCI); Boletín Mensual Abastecimiento de Alimentos en los principales mercados; SIPSA; Del No. 10 al 12 de 2008, y Del No. 1 al 10 de 2009

Corporación Colombia Internacional (CCI); Boletín Mensual Abastecimiento de alimentos en los principales mercados mayoristas; Sistema de Información Agropecuaria; CCI; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; No. 2; Vol. 3; 2007.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE); Encuesta experimental nacional de desempeño agropecuario –ENDA-; Informe de resultados, Documento Final; DIPREN; 2009.

ECHÁNOVE Huacuja, Flavia; Del campo a la ciudad de México: Sendero de las frutas y hortalizas; Plaza y Valdez Editores; 2002.

ECHÁNOVE Huacuja, Flavia; Del campo a la ciudad de México: Sendero de las frutas y hortalizas; Plaza y Valdez Editores; 2002.

EL-ANSARY Adel I. y STERN Louis W; Power Measurement in the Distribution Channel; Journal of Marketing Research, Vol. 9, No. 1 (Feb., 1972); pág. 47-52

ELMORE RICAR; Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales; Contenido en: AGUILAR Villanueva, Luis F.; (Estudio Introductorio y editor); La implementación de las políticas. Series en (Antologías de Política Pública; 4).México: Miguel Ángel Porrúa; 2007B

Equipo de trabajo Agrored Ciudad Bolívar; Informe ejecución noveno mes de actividades; CONVENIO 052 DE 2008 Fondo de Desarrollo Local de Ciudad Bolívar; Secretaria Distrital de Desarrollo Económico; Universidad Distrital Francisco José de Caldas; Facultad de Medio Ambiente y Recursos Naturales; 2009

DRYZEK John; Policy Analysis as a Hermeneutic Activity; *Policy Sciences*, Vol. 14, No. 4 (Aug., 1982), pp. 309-329.

ESCOBAL Javier A.; Competitividad y eficiencia en la comercialización mayorista de alimentos en Perú; Grupo de Análisis para el Desarrollo; Lima; Perú.

FAJARDO M. Darío; comentario a *los acopiadores rurales de la producción campesina*; Contenido en: FORERO Álvarez y Jaime, RUDAS Guillermo, et. al; Tres estudios sobre la comercialización de alimentos en Colombia; Series de Investigación y Desarrollo N° 2; Pontificia Universidad Javeriana; 1991.

FAO; Wholesale Market Management; 1999.

FENALCO; Informe de distribución y desempeño de categorías de productos de consumo masivo en tiendas de barrio caracterizadas; Trimestre I de 2008; Federación Nacional de Comerciantes; MEIKO; Mayo de 2008.

FONCECA, Paula; Análisis del retail colombiano y la dinámica de sus canales; NIELSEN; Segundo foro de proveedores retail; ANDI; 2 y 3 de agosto de 2008.

FORERO Alvares, Jaime; El sistema de abastecimiento alimentario de Bogotá, Análisis y propuestas; Proyecto Planeta Paz; Bogotá marzo 2005.

FORERO Álvarez, Jaime, RUDAS Guillermo, et. al; Tres estudios sobre la comercialización de alimentos en Colombia; Series de Investigación y Desarrollo N° 2; Pontificia Universidad Javeriana; 1991.

FORERO Álvarez, Jaime; La economía campesina colombiana 1990-2001; Cuadernos Tierra y Justicia; No. 2; ILSA; 2003.

GAMA da Silva, Pedro Carlos; Evolução Recente da Cadeia de Frutas Frescas no Pólo Petrolina-PE/Juazeiro-BA; páginas 10-18.

GÓMEZ Cabal María Clara y SUAREZ Rodríguez Martha Leticia; Bodega Popular Central de CORABASTOS de Bogotá, Diagnóstico participativo empresarial y plan de Mejoramiento; Bogotá; 20 de febrero de 2009.

GONZÁLEZ Q, Jorge; Tendencias mundiales en el formato de los Mini Mercados: Propuesta de un Modelo de Negocio para competir con éxito”. Sin fecha.

GRACIA Cano Olga Lucia, ARIAS Escobar María Ofelia y PARAMO Morales Dagoberto; La Tienda Manizaleña como canal tradicional de distribución. Relación del tendero con sus proveedores y compradores; XLIV Asamblea Anual del Consejo Latinoamericano de Escuelas de Administración; Universidad del Pacifico; Guayaquil Ecuador; Noviembre 4-7 de 2009.

GREEN Raúl; Tendencias de la logística alimentaria de productos frescos; Contenido en: Revista Distribución y Consumo; Mayo- junio; 2002.

HILL Michael J and HUPE Peter; Implementing public policy. Series en (Sage Politics Texts). London: SAGE, 2002.

HOOD, Christopher C; The tools of government. Hong Kong: Macmillan, 1990

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; Estudio de la Canasta Básica de Alimentos de Bogotá; 2004.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura-IICA; Acuerdo de Competitividad para la cadena agroalimentaria de la papa; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Santafé de Bogotá; 1999.

JACQUIAU Cristian; La gran transformación: la globalización del Modelo francés; Contenido en: MONTAGUT Xavier y VIVAS Esther (Coor.); supermercados no gracias, grandes cadenas de distribución: impactos y alternativas; Editorial ICARIA; Barcelona; 2007

JIMÉNEZ Perdomo Gustavo; CORABASTO, Plan estratégico y Plan de Acción para la Inserción al PMASAB; Informe Final; Secretaría Distrital de Desarrollo Económico de Bogotá; Nov. 2008

JIMÉNEZ Perdomo, Gustavo; CORABASTOS: Plan estratégico y de acción; Secretaria Distrital de Desarrollo Económico; Noviembre 19 de 2008; Bogotá.

LONDOÑO, E., NAVAS, M. “Canal tradicional en Colombia. Tiendas de barrio”; en: “Investigación en administración en América latina: evolución y resultados”. Universidad Nacional de Colombia. Sede Manizales; 2005.

LOWI Theodore J.; Four Systems of Policy, Politics, and Choice; *Public Administration Review*, Vol. 32, No. 4. (Jul. - Aug., 1972), pp. 298-310.

MAJONE, Giandomenico. Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. Series en Sección de Obras de Administración Pública. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997.

-----; Los usos del análisis de política; Contenido en: AGUILAR Villanueva, Luís F.; La hechura de las políticas. Series en (Antologías de Política Pública; 2).México: Miguel Ángel Porrúa, 2007.

-----; On the notion of political feasibility; *European Journal of Political Research*; Volume 3 Issue 3; 1975; pages 259-274.

-----; The role of constraints in policy analysis; Quality and Quantity; Volume 8, Number 1 / marzo de 1974; pages 65-76.

-----; la factibilidad de las políticas Sociales; Contenido en: AGUILAR Villanueva, Luis F.; (Estudio Introdutorio y editor); La Hechura de las Política Públicas; Series en (Antologías de Política Pública; 2).México; Editorial Miguel Ángel Porrúa; México; 2007.

MAJONE Giandominico y WILDAVSKY Aaron; La implementación como evolución (1979); contenido en: PRESSMAN, Jeffrey y WILDAVSKY Aaron; Implementación; Series en (Obras de Administración Pública); México; Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública; 1998.

MAZMANIAN Daniel y SABATIER Paul; Implementation and public policy, with new postscript; University Press of America; 1989.

MENDOZA Villalobos, Gilberto; Diagnóstico del mercadeo agrícola y agroindustrial en Colombia: una estrategia para la reactivación de la agricultura; Edición ilustrada Editor U. Jorge Tadeo Lozano, 1999

MENDOZA, Villalobos Gilberto; Compendio de mercadeo de productos Agropecuarios; IICA; 1995.

MONDRAGON Héctor y VALDERRAMA Mario; Desarrollo y equidad con campesinos; Misión Rural; Vol. 2; 1998.

Observatorio Agrocadenas Colombia; La cadena de la papa en Colombia, una mirada global de su estructura y su dinámica 1991-2005; Documento de Trabajo No. 54; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Marzo de 2005.

PICHIHUA Serna, Juan; Concentración de la información y transparencia en la comercialización de alimentos en el Perú; Fundación M.J. Bustamante de la Fuente; Lima, Perú 1995.

PINILLA, O.; González, G. (2004). “Estudio comparativo de las características del merchandising aplicado la tienda tradicional de Barranquilla en estratos 2 y 5”. Trabajo de Grado Especialización en Gerencia de empresas comerciales. División de Ciencias Administrativas. Universidad del Norte.

RABINOVITZ Francine y REIN Martin; La implementación una perspectiva teórica; Contenido en: AGUILAR Villanueva, Luis F.; (Estudio Introdutorio y editor); La implementación de las políticas. Series en (Antologías de Política Pública; 4).México: Miguel Ángel Porrúa; 2007

RABINOVITZ Francine, PRESSMAN Jeffrey and REIN Martin; Guidelines: A Plethora of Forms, Authors, and Functions; Source: *Policy Sciences*, Vol. 7, No. 4, Policy Implementation: Guidelines (Dec., 1976), pp. 399-416

RODRÍGUEZ, Quijano Pedro; la papa y el desarrollo económico en Colombia; Centro Internacional de la papa CIP; Lima; Perú; 1996.

RODRIGUEZ M, Flavio Bladimir; De la Huella Ecológica a la huella territorial mediado por el abasto de alimentos de Bogotá (1970-2002); Trabajo de Grado para optar al título de geógrafo; Facultad de Ciencias Humanas; Universidad Nacional de Colombia; 2004.

SABOYA López, Sandra Érica; Análisis institucional del mercadeo de la papa en los canales de comercialización que emplean los productores de papa de Villapinzón. Trabajo de Grado para optar al título de Magister en Desarrollo Rural; Pontificia Universidad Javeriana; Facultad de Estudios Rurales y Ambientales; 2004

SCHEJTMAN Alexander; Economía política de los sistemas alimentarios en América Latina; FAO; 1994

Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (SDDE); Mapeo actores sociales y cartografía social en las cinco localidades prioritarias de atención para el distrito; Convenio 7 SDDE-Compensar; Bogotá; junio de 2009

TORRES Torres Felipe; El Abasto Alimentario y su readecuación a los Mercado Globales; Contenido en: TORRES, Salcido Gerardo; Políticas de Abasto Alimentario; Alternativas

para el D.F. y su zona metropolitana; Facultad de Ciencias Políticas y Sociales; UNAM; México; 2003.

TRACEY-WHITE, J.D; Wholesale Market, Planning and design manual; FAO; 1991

Secretaria Distrital de Desarrollo Económico (SDDE); Boletín Informativo No. 2; Agosto 24 de 2007.

SALAMON Lester M. (Edit.), assisted by LUND Michael; Beyond Privatization: Tool of government action; The Urban Institute; 1989

SALAMON, Lester M., ed. The tools of government; New York: Oxford University Press, 2002.

SCHWENTESIUS Rita and GÓMEZ Manuel Ángel; Supermarkets in Mexico: Impacts on Horticulture Systems; Development Policy Review, Overseas Development Institute, 2002, 20 (4): 487-502

Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (SDDE) y Programa Bogotá Sin Hambre (PBH); Modelo De Gestión Territorial; 2007.

Secretaria Distrital de Desarrollo Económico (SDDE); Informe de gestión 2007 Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria; Dirección de Economía Rural y Abastecimiento Alimentario ; 2008

-----; Informe de gestión 2008 Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria; Dirección de Economía Rural y Abastecimiento Alimentario ; 2009

-----; Informe de gestión 2009 Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria; Dirección de Economía Rural y Abastecimiento Alimentario ; 2010.

-----; Presentación oficial del Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá, Alimenta Bogotá; 2009.

-----; Lineamientos para la implementación de los nodos logísticos en el contexto del PMASAB; 2010 (Documento no oficial)

-----; Resumen Ejecutivo Final; Convenio 7 SDDE- Compensar; Bogotá; junio de 2009

-----; Presentación oficial del Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá, Alimenta Bogotá; Secretaria Distrital de Desarrollo Económico; 2009 B.

-----; Informe final del estudio de los costos y beneficios de las eficiencias de los servicios e infraestructuras de plazas de MERCADOASAB; Convenio 7 SDDE- Compensar; Bogotá; junio de 2009 C

SABATIER Paul A. y MAZMANIAN Daniel A.; La implementación de la política pública: un marco de análisis; Contenido en: AGUILAR Villanueva, Luis F.; (Estudio Introductorio y editor); La implementación de las políticas. Series en (Antologías de Política Pública; 4). México: Miguel Ángel Porrúa; 2007

Tiendas de Barrio superan en ventas a los supermercados de país, afirma Meiko y Fenalco; Nota de prensa publicada en Diario Portafolio; 3 de abril de 2008. Disponible en: http://www.portafolio.com.co/negocios/empresas/2008-04-03/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_PORTA_4066353.html

TORRES Torres Felipe; El Abasto Alimentario y su readecuación a los Mercado Globales; Contenido en: TORRES, Salcido Gerardo; Políticas de Abasto Alimentario; Alternativas para el D.F. y su zona metropolitana; Facultad de Ciencias Políticas y Sociales; UNAM; México; 2003.

Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos; Caracterización y dimensionamiento del mercado de alimentos de Bogotá (Varias localidades); Convenio Interadministrativo UEPS- Universidad Distrital; 2005b.

Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos (UEPS); Contrato de consultaría C-04 de 2002, ‘La consultoría contratada se responsabilizó de laborar un ‘Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos para el Distrito Capital y la Región Definida PMAAB’, que sirviera de instrumento de trabajo para el Plan de Ordenamiento Territorial, POT del D.C, en un campo de tanta relevancia como es el abastecimiento alimentario de Bogotá”. Informe Final; 2004.

Unidad Ejecutiva de servicios públicos (UEPS) y Programa Bogotá sin Hambre ; Nutrir a precio justo. Soporte Técnico del Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá; Bogotá; 2005.

Unidad Ejecutiva de servicios públicos (UEPS) y Programa Bogotá sin Hambre; Nutrir a precio justo. Soporte Técnico del Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá; Bogotá; 2005.

Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos (UEPS); Informe Técnico de la Cadena de Abastecimiento de la Papa; Contrato de consultaría C-04 de 2002; 2004.

WEBER, David J.; Analyzing political feasibility: Political scientisis unique contribution to policy analysis; Contenido en: Policy Studies Journal; Syracuse University and the University of Kansas; Vol. 14; No. 4; June, 1986.

WIERER Karl; Guía para una política de comercialización de frutas, hortalizas y tubérculos en Colombia; Segundo To mo; FAO-Ministerio de Agricultura; Noviembre de 1990.

Páginas consultadas en internet

<http://www.alcaldiabogota.gov.co>

<http://www.alimentabogota.gov.co>

<http://contenido.metrocuadrado.com>

<http://www.uesp.gov.co>

<http://www.corabastos.com.co>

<http://www.cci.org.co/ccinew/SIA.html>

<http://www.portafolio.com.co>

<http://www.freshplaza.es>