

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

FAO



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

**Guía de políticas y líneas de acción para alcaldías y planificadores
urbanos**

Este documento se basa en los resultados del proyecto *Análisis socioeconómico de las tiendas de alimentos en áreas urbanas de bajos recursos en Latinoamérica* de la FAO y en las discusiones posteriores que se hicieron durante el encuentro *Las tiendas de barrio: aliadas para alimentar a las zonas urbanas pobres en Latinoamérica*, realizado por la FAO en la ciudad de Medellín el 2 de diciembre de 2009, en el que participaron representantes de varios países latinoamericanos.

Elaboró: Alejandro Guarín. Consultor de la FAO.

Supervisión técnica: Olivio Argenti (FAO/AGS)

Tabla de contenido

Las políticas para combatir el hambre deben ser prioritarias	4
Las tiendas de barrio pueden ser aliadas de las políticas locales	4
Los retos a los que se enfrentan las tiendas de barrio	5
Qué se puede hacer para fortalecer el papel de las tiendas como aliadas de las políticas locales	5
Anexo: Declaración de Medellín, 2009	10

Las políticas para combatir el hambre deben ser prioritarias

Uno de los retos más importantes a los que los alcaldes se enfrentan como gobernantes es garantizar que todos los habitantes de las ciudades reciban una alimentación adecuada. Las ciudades colombianas están en continuo crecimiento, y el conflicto armado desplaza a miles de personas más hacia ellas. La crisis económica ha afectado a los ciudadanos más pobres de Colombia con particular severidad. Según cálculos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO, la décima parte de la población colombiana está desnutrida.

Los recursos municipales son limitados. Algunos de ellos deben usarse para atender a la población en condiciones de inseguridad alimentaria a través de programas tales como los comedores comunitarios. Pero hay una parte importante de los habitantes de las ciudades que, a pesar de su pobreza, no recibe ayudas directas, sino que debe procurarse sus propios alimentos a través de tiendas, plazas y supermercados. Esta población, que en muchos casos trabaja en el sector informal de la economía y tiene ingresos inestables, es muy vulnerable. Por tanto, es prioritario que el comercio de alimentos funcione de la mejor forma posible para garantizar que esta población tenga acceso a ellos.

Como autoridades locales, los alcaldes están dotados de instrumentos muy importantes para lograr que el sistema de distribución de alimentos atienda las necesidades de los ciudadanos que viven en condiciones de pobreza. Este documento sugiere algunas posibles líneas de acción en ese sentido.

Las tiendas de barrio pueden ser aliadas de las políticas locales

Las tiendas de barrio no han sido totalmente sustituidas por los grandes supermercados. En todas las ciudades colombianas, estos pequeños negocios familiares tienen una participación mayoritaria en el mercado de alimentos.

Tal vez a primera vista algunos de estos negocios pueden parecer caóticos e ineficientes, pero sus dueños trabajan duro día a día para abastecerlos con alimentos de primera necesidad y para ofrecerlos a precios competitivos. Aunque las tiendas están presentes en barrios de todos los estratos, su importancia suele ser mayor en barrios de bajos ingresos, cuyos habitantes no tienen los recursos para comprar en los grandes supermercados, o viven muy lejos de ellos. En zonas de alta pobreza, las tiendas están muy cerca de los consumidores, ofrecen una canasta de productos que atiende las necesidades básicas, con frecuencia fían a sus clientes, generan empleo y oportunidades de ingreso y son centros de reunión, socialización y cohesión en su comunidad.

Estos negocios ya forman una red muy extendida de distribución de alimentos en las ciudades. Las administraciones municipales tienen la oportunidad de trabajar en conjunto con las tiendas para mejorar la calidad y la variedad de los alimentos ofrecidos, fortalecer la capacidad administrativa de los negocios y promover su función como proveedoras de servicios que pueden ir más allá de la comida.

Esta guía está dirigida a los administradores públicos locales o municipales y a sus especialistas en desarrollo económico, nutrición, empleo y salud pública. Más que grandes inversiones, las sugerencias que se presentan aquí requieren una reorientación de las prioridades y, sobre todo, un cambio de mentalidad. También es necesario entender que el proceso de fortalecimiento de las tiendas es responsabilidad de varios sectores de la sociedad. Los administradores y planificadores públicos deben trabajar en conjunto con las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones de tenderos y de consumidores, los académicos, los gremios y la empresa privada.

Los retos a los que se enfrentan las tiendas de barrio

A pesar de su importancia, las tiendas enfrentan una serie de limitaciones y retos que se derivan de su tamaño, de la escasez de recursos, de la poca preparación de sus dueños y de la actitud punitiva del Estado. Las tiendas de las ciudades afrontan problemas tales como:

- la dificultad para cumplir con las normas higiénicas y fiscales, lo que las pone en conflicto con el Estado;
- el reducido tamaño y la descoordinación entre los negocios, lo que hace que no puedan beneficiarse de las economías de escala (ver Recuadro 1);
- la falta de capacitación especializada de sus dueños;
- la ineficiencia en el abastecimiento debido a su acción atomizada y su bajo nivel de uso de tecnología (ver Recuadro 2);
- la dificultad para conseguir crédito a tasas de mercado, lo que obliga a sus dueños a recurrir a préstamos predatorios;
- el pobre estado de las vías de acceso y los problemas de inseguridad, que dificultan el libre flujo de la mercancía, y
- la incapacidad de los tenderos de pagar la seguridad social propia y la de sus empleados, generalmente miembros del núcleo familiar, lo que les impide acceder a servicios de salud y pensiones.

Qué se puede hacer para fortalecer el papel de las tiendas como aliadas de las políticas locales

Los administradores públicos del nivel municipal tienen un contacto cercano con los habitantes de sus localidades y una oportunidad importante para promover y fortalecer el papel de las tiendas de barrio en sus ciudades. Pueden liderar un cambio de actitud, no solo dentro del gobierno, sino también dentro de otros sectores de la sociedad (incluidos los tenderos) para mejorar el acceso a los alimentos por parte de las comunidades de menores recursos. Muchos de estos cambios no requieren recursos adicionales, pero sí exigen una reorientación de los esfuerzos y la creación de lazos más estrechos con la sociedad civil. A

continuación se describen las áreas de acción hacia las cuales las autoridades municipales pueden orientar sus esfuerzos.

Promover un cambio de actitud del Estado, de persecutor a aliado de las tiendas

Dentro de las funciones de las administraciones locales están garantizar que los alimentos se vendan en condiciones higiénicas y vigilar que el comercio se haga dentro de las normas legales. Sin embargo, muchas tiendas son unidades económicas de subsistencia familiar que tienen grandes limitaciones económicas y administrativas.

Como gestores de la política pública, las alcaldías pueden reconocer que, a pesar de estas limitaciones, las tiendas ofrecen un beneficio social para la comunidad. Por tanto, una relación de colaboración más que de persecución redundará en beneficio para todas las partes.

Tener a las tiendas de su lado puede traer resultados muy positivos. Las administraciones locales podrían contar con estos negocios para adelantar a través de ellos programas gubernamentales de seguridad alimentaria y campañas educativas. Sin dejar de lado la responsabilidad legal de vigilancia, las alcaldías pueden:

- implementar instrumentos de control que reconozcan que estos negocios de subsistencia tienen limitaciones económicas serias y que sus dueños en muchos casos carecen de la capacitación y las habilidades administrativas adecuadas;
- diseñar políticas fiscales acordes con estos negocios y gestionar, ante las autoridades competentes, reglamentaciones que simplifiquen y unifiquen los impuestos, dependiendo de los ingresos de cada tipo de tienda (ver Recuadro 3);
- implementar campañas de capacitación, asesoría y seguimiento en materia de regulaciones higiénicas y sanitarias, y
- promover un sistema de metas progresivas o escalonadas para que las tiendas vayan cumpliendo con los requisitos técnicos y fiscales paulatinamente, y un conjunto de incentivos o estímulos para recompensar a los establecimientos que cumplan con las normas.

Fomentar la asociación entre los tenderos

Éste es quizá uno de los cambios más importantes que las administraciones municipales pueden liderar. La formación de asociaciones y cooperativas de tenderos les permitirá aumentar su capacidad de compra y su poder de negociación, lo cual redundará en mejores precios para los consumidores. A través de estas asociaciones, los tenderos podrían también acceder a otra serie de servicios, tales como crédito, capacitación, servicios administrativos y de salud y recreativos.

Este es un proceso que debe surgir de la sociedad civil, pero desde el gobierno los alcaldes pueden brindar los estímulos y el apoyo para crear y mantener estas redes de economía solidaria. En particular, los gobiernos municipales pueden:

- habilitar incubadoras de organizaciones solidarias y liderar campañas educativas que promuevan su formación (ver Recuadro 4);
- crear incentivos para impulsar la asociatividad de los tenderos en las diferentes formas de cooperativas o asociaciones;
- asesorar a estas organizaciones en su desarrollo para garantizar su consolidación y permanencia, y
- fomentar el uso de monedas complementarias (por ejemplo, el trueque) como mecanismo de cohesión y desarrollo local (ver Recuadro 5).

Liderar y fomentar la capacitación de los tenderos

Muchos tenderos ven limitado su potencial debido a la falta de una capacitación adecuada. Aunque buena parte de las políticas educativas se fijan en el nivel nacional, las autoridades municipales tienen la oportunidad de promover programas de orden local que se dirijan específicamente a los tenderos. Estos programas deben:

- ofrecer capacitación a precios asequibles, con la participación del SENA, los gremios y las organizaciones no gubernamentales, y generar estímulos para aumentar la participación de los tenderos (ver Recuadro 6);
- generar compromiso por parte de los tenderos y ofrecer seguimiento en el tiempo para evaluar los resultados;
- fomentar la implementación a través de pares (formadores de formadores) para que se compartan las experiencias, e
- incluir temáticas que proporcionen las capacidades necesarias para afrontar el desafío comercial de una tienda, entre ellas: administración y gestión de negocios, mercadeo, servicio al cliente, contabilidad básica, gestión de inventario, negociación, gestión financiera, proyecto de vida, relaciones humanas, calidad e inocuidad y valores nutricionales de los alimentos, entre otros.

Ayudar a mejorar la distribución y el suministro de alimentos

La distribución comercial de los alimentos es algo que hacen, principalmente, personas naturales o jurídicas de derecho privado a través del mercado. Los administradores públicos pueden crear el marco institucional y de infraestructura que facilite el abastecimiento de diversos tipos de alimentos hacia las tiendas y mejore la eficiencia en la distribución. Esto ayudará a reducir los costos de transporte y manipulación, así como la inversión en tiempo y esfuerzo que los tenderos deben hacer para abastecer sus negocios.

Por sus limitados recursos y falta de organización, muchos tenderos no tienen información oportuna sobre el precio de los alimentos y participan en el mercado con

desventajas. Las administraciones municipales también pueden ayudar a establecer entre los comerciantes un mejor uso de la tecnología.

A través de mejoras logísticas como las que se sugieren a continuación, los gobiernos locales podrán propiciar la venta de alimentos de mayor variedad y calidad, de mejor contenido nutricional y a menores precios para los consumidores pobres:

- ayudar a desarrollar una red de acopio y distribución de productos más sanos y nutritivos, tanto frescos como procesados, privilegiando la vinculación de la agricultura familiar y campesina con las tiendas de barrio (ver Recuadro 7);
- crear incentivos para la renovación de los vehículos usados en la distribución, y reglamentar su uso;
- crear incentivos para mejorar el espacio físico de las tiendas, así como de sus instrumentos de trabajo, lo que permite mejorar también las condiciones higiénicas de los sitios donde se acopian o almacenan los alimentos;
- mejorar el acceso a equipamiento informático de bajo costo, incluidos los teléfonos celulares, el acceso a Internet y el software gratuito para compartir y difundir información sobre el mercado, métodos alimenticios, conocimientos técnicos y de gestión útiles para tenderos, etc., y
- establecer incentivos para que las organizaciones de tenderos mejoren el empaque, el acopio, el almacenamiento, la manipulación y la distribución, de manera que se beneficien de las economías de escala (ver Recuadro 8).

Invertir en infraestructura y seguridad

La distribución de alimentos requiere unas condiciones mínimas de infraestructura y seguridad para que los productos puedan llegar a los consumidores. Estas condiciones pueden ser difíciles de cumplir, especialmente en las zonas de más bajos recursos, porque muchas de sus ciudades han crecido rápida y desordenadamente. Además, el conflicto armado de Colombia se ha desplazado también a las ciudades, y el problema de las mafias ha aquejado particularmente al comercio en las áreas urbanas pobres.

Las inversiones en infraestructura y seguridad pueden representar un rubro importante para las administraciones locales, pero un gasto moderado y focalizado en sitios clave puede ayudar a garantizar el flujo de alimentos hacia las zonas más vulnerables. Prioritariamente, podrían destinar algunos recursos públicos a:

- aumentar los efectivos policiales en las rutas clave de tránsito de alimentos;
- promover y asesorar la creación de sistemas civiles de seguridad, por medio de redes barriales de información y vigilancia;
- mejorar el alumbrado público en sitios estratégicos o de alta criminalidad, e
- invertir en mejoramiento de vías y rutas de acceso principales hacia las zonas de menores recursos, de manera que los vehículos de carga y distribución puedan transitar fácilmente.

Facilitar el acceso al crédito

Facilitar el acceso al crédito por parte de los pequeños negocios es una de las estrategias más importantes que las administraciones locales pueden implementar para promover el desarrollo de empresas familiares. Para que las tiendas no sean víctimas de préstamos predatorios o a cuentagotas, las administraciones locales pueden incentivar a las entidades de las bancas privada y solidaria para que se abran líneas de financiamiento con intereses a tasas de mercado. En particular, pueden orientar sus esfuerzos a:

- promover la visibilidad de los tenderos ante el sector financiero;
- crear fondos públicos de garantía para respaldar los créditos de este sector minorista con recursos de diferentes jurisdicciones (nacional, departamental, local), y
- liderar la creación de organizaciones de gestión integral conformadas por los tenderos, tales como cooperativas de ahorro y crédito.

Promover la inclusión de los tenderos en planes de seguridad social

La política de seguridad social se fija principalmente en el nivel nacional. Sin embargo, las autoridades municipales pueden crear mecanismos locales que promuevan la organización y la asociación de los tenderos para fomentar su ingreso al sistema de seguridad social. Para ello pueden:

- instar a las asociaciones de tenderos para que se conviertan en compradoras de servicios de salud y pensión;
- vincular a los sectores público y privado para ampliar el portafolio en planes complementarios de la seguridad social, de manera que incluyan a los tenderos y a sus asociaciones, y
- diseñar y promover programas de motivación para incluir a los tenderos a la política pública de seguridad social, de manera que puedan acceder a los servicios de salud y pensiones.

Anexo: Declaración de Medellín, 2009

Convocados por la FAO, representantes de gobiernos locales y nacionales, de universidades, de organizaciones no gubernamentales, de gremios, de comerciantes, entre otros, de varios países latinoamericanos firmaron, en el año 2009, la Declaración de Medellín (véase el Anexo) para manifestar su compromiso de mejorar el acceso —por parte de las familias urbanas de menores recursos— a los alimentos mediante el fortalecimiento de las tiendas de barrio. La FAO reconoce la importancia de fortalecer las tiendas de alimentos para lograr este propósito y puede brindar la asistencia técnica necesaria a los Estados miembro de esta Organización.

Declaración de Medellín

sobre

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

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

- A. Reconocemos la importancia de las tiendas de alimentos como uno de los componentes finales de la cadena urbana de distribución de alimentos, debido a:
- 1) Su cercanía a los consumidores urbanos, en particular a los de menores recursos, lo que las convierte en puntos de acceso de primera mano a alimentos y servicios.
 - 2) Su oferta de bienes de primera necesidad, muchas veces a precios competitivos y en las cantidades que pueden ser compradas por los consumidores de escasos recursos, en algunos casos incluso a crédito.
 - 3) Su papel como generadoras de ingresos para familias que sufren por la falta de empleo, en especial para las mujeres.
 - 4) Su capacidad para ofrecer servicios complementarios a la venta de alimentos, lo que les permite desempeñar un importante papel social en la comunidad.
- B. Somos conscientes de sus limitaciones, que varían de país a país, algunas de las cuales son principales:
- 1) Excesiva atomización de los negocios, lo que les impide beneficiarse de las economías de escala, debilita su poder de negociación y restringe la variedad y la calidad de los productos ofrecidos.

- 2) Altos costos de transacción para el abastecimiento de los negocios, debido a la descoordinación, el individualismo, la falta de información y el limitado acceso a tecnología.
 - 3) Niveles inadecuados de conocimiento operativo, administrativo, financiero y de manejo de los alimentos por parte de los dueños de las tiendas.
 - 4) Dificultad para cumplir con las normas y estándares de higiene e inocuidad, debida a su falta de conocimientos y de recursos.
 - 5) Falta de vías de acceso en las áreas marginales urbanas, lo que limita la disponibilidad de alimentos y aumenta los costos de transporte.
 - 6) Dificultad para acceder a créditos a tasas de interés del mercado, lo que obliga a los negociantes a recurrir a préstamos predatorios.
 - 7) Carencia de seguridad social que les garantice a los comerciantes el acceso a salud, pensión y recreación para ellos y sus familias. Además, por ser una actividad de supervivencia, los tenderos están obligados a trabajar todos los días sin descanso.
 - 8) Dificultad para sostener el negocio, lo que resulta en altas tasas de mortalidad empresarial.
 - 9) Alta incidencia de la inseguridad, en forma de extorsión por parte de mafias locales, y de crimen común, lo que aumenta los costos e impide el abastecimiento.
 - 10) Una carga tributaria excesiva en relación con los ingresos y las ganancias.
 - 11) Frecuentes prácticas abusivas por parte de funcionarios públicos.
- C. Reconocemos que su mejoramiento es una responsabilidad compartida entre varios sectores de la sociedad, incluyendo las instituciones del gobierno (central y local), el sector privado, las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones civiles y los propios tenderos.
- D. Estamos convencidos de que el fortalecimiento de las tiendas de alimentos, en particular el de aquellas ubicadas en las áreas urbanas de menores recursos, debe hacer parte de las políticas de seguridad y distribución alimentaria urbana. También debe serlo el fortalecimiento de la microempresa local, tanto a nivel nacional como local, que debe implementarse a través de estrategias y planes de acción al corto, mediano y largo plazos mediante:
- 1) El reconocimiento por parte del Estado de la importancia de las tiendas y de su papel potencial de ser aliadas en la ejecución de programas de seguridad alimentaria a nivel local, como, por ejemplo, en programas de mejoramiento nutricional.
 - 2) La necesidad por parte del Estado de adoptar una actitud positiva y de colaboración, que tenga en cuenta los limitantes operativos y financieros de las

tiendas y el desarrollo de los mecanismos que permitan al Estado crear alianzas con las tiendas e implementar instrumentos fiscales apropiados.

- 3) La promoción, el seguimiento y el fortalecimiento de asociaciones y cooperativas de comerciantes, para mejorar su capacidad de compra y negociación y el acceso a otros servicios como capacitación, crédito, capital semilla, etc.
 - 4) La ejecución de programas de capacitación para mejorar su gestión empresarial, asegurar el manejo adecuado de los alimentos y permitir que las tiendas ofrezcan servicios complementarios para consolidarse como agentes importantes en sus comunidades.
 - 5) La creación de condiciones adecuadas para mejorar el abastecimiento de las tiendas, específicamente aquellas que aumenten la eficiencia y reduzcan los costos operativos, particularmente aquellos mecanismos que acerquen a los productores con los tenderos, con beneficio para ambas partes.
 - 6) La realización de las inversiones necesarias para mejorar las vías de acceso y la seguridad en las áreas donde operan las tiendas.
 - 7) La facilitación del acceso a líneas de crédito a través de la banca formal o de instituciones solidarias, diseñadas teniendo en cuenta la función social de las tiendas.
 - 8) La promoción de programas de seguridad social que faciliten la inclusión de los tenderos en esquemas que garanticen su acceso al sistema de la seguridad social.
- E. Nos comprometemos a informar a los responsables de nuestras instituciones y a las demás instancias pertinentes en nuestros respectivos países y ciudades y a promover acciones dirigidas a implementar las recomendaciones de esta declaración.

Medellín, 2 de diciembre de 2009

RECUADROS

Recuadro 1

El área superficial de más del 90 por ciento de las tiendas encuestadas para la caracterización socioeconómica (caso Colombia) es menor de 50 metros cuadrados.

Más del 60 por ciento de los almacenes funciona hace menos de 5 años, y el 80 por ciento hace menos de 10 años.

Cerca del 90 por ciento de los negocios vende menos de 500 USD al mes.

Sólo el 4 por ciento de las tiendas pertenece a algún tipo de asociación o cooperativa.

Recuadro 2

Aunque cerca del 80 por ciento de las tiendas encuestadas en Colombia tiene refrigerador, sólo el 11 por ciento tiene caja registradora y sólo el tres por ciento cuenta con computador o servicio de Internet.

Recuadro 3

Aunque comúnmente se percibe que los negocios informales son evasores de impuestos, más del 60 por ciento de los negocios en Colombia están registrados ante la Dirección de Impuestos y Aduanas, y más del 75 por ciento paga algún tipo de impuesto.

Recuadro 4

La asociación entre los tenderos no es frecuente, pero, cuando sucede, los resultados pueden ser extraordinarios. Cooratiendas es una cooperativa de tenderos que nació en Bogotá hace 36 años, con tan sólo 63 afiliados, 20 productos básicos y un capital de unos 1 000 USD. Hoy la cooperativa tiene grandes bodegas de almacenamiento, servicio de entrega de más de 8 000 productos diferentes y unos activos de más de 1 000 000 USD.

Recuadro 5

Las monedas complementarias son sistemas de trueque locales y voluntarios que reemplazan a la moneda oficial. Estos sistemas, que la Fundación Conservemos promueve en Medellín, les permiten a sus

participantes mantener un poder de compra estable durante períodos de crisis económicas, y mantener la riqueza dentro de la comunidad.

Recuadro 6

Para la Alcaldía de Barrancabermeja ha sido prioridad ofrecer oportunidades de capacitación para los trabajadores informales en su ciudad. Muchos tenderos se han beneficiado del programa de Formación y Capacitación en Competencias, desarrollado por el gobierno local de esta ciudad.

Recuadro 7

Agrosolidaria es un modelo de comercialización en Manizales que acerca a los pequeños productores con pequeños minoristas, en beneficio de agricultores, vendedores y consumidores. Se usa un sistema de preventa, en el que los productos cosechados ya están vendidos cuando salen de la finca. Este modelo reduce la intermediación y, por ende, los precios.

Recuadro 8

Bogotá ha sido pionera entre las grandes ciudades latinoamericanas en materia de política pública sobre la alimentación. Desde el 2004, la ciudad ha estado desarrollando un plan maestro de abastecimiento de alimentos de gran alcance. El plan reconoce la importancia de las tiendas y contempla la construcción de nuevas plataformas de abastecimiento para hacer más eficiente la provisión de los pequeños negocios familiares.