



Organización de las Naciones Unidas
para la Alimentación y la Agricultura

Sistemas de Abastecimiento Alimentario

Inclusión de la Agricultura Familiar en las Compras Públicas



PROPUESTAS PARA
MODELOS DE ABASTECIMIENTO
ALIMENTARIO

Departamento de
Antioquia
Colombia

Gobernación de Antioquia
Gerencia de Seguridad Alimentaria
y Nutricional - MANÁ

Sistemas de Abastecimiento Alimentario

Inclusión de la Agricultura Familiar en las Compras Públicas

PROPUESTA PARA MODELOS DE ABASTECIMIENTO ALIMENTARIO

Departamento de Antioquia Colombia

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - FAO
Gobernación de Antioquia, Gerencia de seguridad Alimentaria y Nutricional de Antioquia - MANÁ
Medellín, Colombia, 2016



Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) ni de la GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA, juicio alguno sobre la condición jurídica o el nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, ni sobre sus autoridades, ni respecto de la demarcación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO ni la GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA los aprueben o recomienden de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es) y no reflejan necesariamente los puntos de vista ni las políticas de la FAO o de la GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA.

ISBN 978-92-5-309025-9 (FAO)

ISBN 978-958-8711-92-8 (GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA)

© FAO, 2016

La FAO fomenta el uso, la reproducción y la difusión del material contenido en este producto informativo. Salvo que se indique lo contrario, se podrá copiar, imprimir y descargar el material con fines de estudio privado, investigación y docencia, o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se reconozca de forma adecuada a la FAO como la fuente y titular de los derechos de autor y que ello no implique en modo alguno que la FAO aprueba los puntos de vista, productos o servicios de los usuarios.

Todas las solicitudes relativas a la traducción y los derechos de adaptación así como a la reventa y otros derechos de uso comercial deberán dirigirse a

www.fao.org/contact-us/licence-request o a copyright@fao.org.

Los productos de información de la FAO están disponibles en el sitio web de la Organización (www.fao.org/publications) y pueden adquirirse mediante solicitud por correo electrónico a publications-sales@fao.org.



SISTEMA DE ABASTECIMIENTO ALIMENTARIO INCLUSIÓN DE LA AGRICULTURA FAMILIAR EN LAS COMPRAS PÚBLICAS

Convenio

Gobernación de Antioquia, Gerencia de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Antioquia - MANÁ - Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - FAO N° 2013AS390068

Proyecto

UTF/COL/044/COL “Contribución a la seguridad alimentaria de las familias vulnerables de Antioquia a través del fortalecimiento de capacidades para el desarrollo de planes de abastecimiento local y la implementación de emprendimientos sostenibles, orientados al aumento del consumo de frutas y hortalizas y a la generación de ingreso familiar”.

Editores:

LUCA DE PAOLI, MARCOS RODRÍGUEZ FAZZONE, JORGE URREA,
JUAN ZULUAGA ORREGO

Autor:

MARCOS RODRÍGUEZ FAZZONE

Revisión técnica Gobernación de Antioquia:

ARTURO ANDRÉS ALARCÓN DOMÍNGUEZ, VIVIANA PATRICIA
RODRÍGUEZ, WILLIAM GUARÍN GUINGUE, ZAIDA MARCELA PÉREZ





SERGIO FAJARDO VALDERRAMA
Gobernador de Antioquia

ESTEBAN GALLEGO RESTREPO
Gerente MANÁ

RAFAEL ZAVALA GÓMEZ DEL CAMPO
Representante FAO Colombia

IVÁN FELIPE LEÓN
Oficial Nacional de Programas FAO Colombia



Índice

1	Introducción	2
2	Consideraciones metodológicas	7
2.1	Enfoque del estudio	7
2.2	Alcance geográfico del Estudio	7
2.3	Fuentes primarias	8
2.4	Fuentes secundarias	9
3	Caracterización y demanda de las compras públicas de alimentos en Antioquia	11
3.1	Breve caracterización de los programas de compras públicas de alimentos	11
3.2	Cuantificación de la demanda de alimentos de Agricultura Familiar en los programas de compras públicas	12
4	Análisis del marco jurídico - contractual del proceso de compras públicas de alimentos	18
4.1	Requisitos jurídicos y contractuales que restringen la participación de la Agricultura Familiar como operadores de los programas de compras públicas de alimentos	18
4.2	Promoción de compras locales y análisis de restricciones de la Agricultura Familiar para participar como proveedores directos de los programas de compras públicas	22
4.3	Factores restrictivos adicionales para la Agricultura Familiar	26
4.3.1	Desinformación local sobre los programas de compras públicas de alimentos	26
4.3.2	Desarticulación de actores locales y débil participación local	26
4.3.3	Condiciones comerciales y financieras que rigen en los contratos de compras públicas de alimentos	27
4.3.4	Percepción de los operadores respecto a la producción de la Agricultura Familiar	29
5	Análisis del abastecimiento de los programas de compras públicas en Antioquia	31
5.1	Procedencia de la compra de alimentos dirigidos a los programas de compras públicas	31
5.2	Participación de los actores comerciales como proveedores directos de los programas de compras públicas de alimentos	36
5.3	Potencialidad de la Agricultura Familiar para abastecer en forma directa a los programas de compras públicas de alimentos en Antioquia	41
6	Conclusiones	45



7 Recomendaciones	49
7.1 Recomendaciones sobre el marco contractual de los procesos de compras públicas de alimentos	49
7.2 Recomendaciones sobre las condiciones comerciales que rigen en los contratos de compras públicas de alimentos.....	51
7.3 Recomendaciones sobre la institucionalidad y operatividad de los programas de compras públicas de alimentos	52
8 Referencias bibliográficas	57
Anexo 1. Análisis del abastecimiento de los mercados institucionales en las subregiones de Antioquia.	62
1 Subregión Bajo Cauca	62
2 Subregión Magdalena Medio.....	68
3 Subregión Nordeste.....	75
4 Subregión Norte.....	81
5 Subregión Occidente	87
6 Subregión Oriente	93
7 Subregión Suroeste	99
8 Subregión Urabá	105
9 Subregión Valle de Aburrá	111
Anexo 2. Marco normativo relacionado al abastecimiento de alimentos y a la Agricultura Familiar. Antioquia. Colombia....	118
Anexo 3. Decreto municipal para la creación de comité local de Agricultura Familiar y encadenamiento productivo en el marco de las compras públicas de alimentos. Municipio de Granada (Antioquia, Colombia).....	125
Anexo 4. Distribución espacial de las OAF en Antioquia.....	129
Anexo 5. Distribución espacial de las JAC en Antioquia	130



Lista de Cuadros

Cuadro 1. Principales restricciones del marco jurídico y contractual de los procesos de compras públicas, para la participación de la Agricultura Familiar	19
Cuadro 2: Experiencias de MANÁ-PAE descentralizado en el municipio de Cañasgordas (Antioquia, Colombia)	20
Cuadro 3: Experiencias de MANÁ-PAE descentralizado en el municipio de Granada (Antioquia, Colombia)	21
Cuadro 4: Restricciones relacionadas con la desinformación, desarticulación y condiciones comerciales que rigen en los contratos, que afectan la participación de la AF en los programas de compras públicas	28



Lista de Gráficos

Gráfico 1. Distribución porcentual de las “dificultades o inconvenientes” que se presentan con mayor frecuencia en la producción local de la Agricultura Familiar de acuerdo a los operadores encuestados	29
Gráfico 2. Procedencia de las compras públicas de alimentos por subregiones de Antioquia (%) 2014	32
Gráfico 3. Procedencia de las compras públicas, por grupo de alimentos (%) 2014.....	33
Gráfico 4. Procedencia de las compras públicas de alimentos por tipo entidad de programas de compras públicas en Antioquia (%)	34
Gráfico 5. Participación de cada proveedor como abastecedor directo del operador de los programas de compras públicas de alimentos en Antioquia, según procedencia de la compra (%).....	37
Gráfico 6. Participación de cada proveedor como abastecedor directo del operador de los programas de compras públicas de alimentos en Antioquia, según tipo de programa institucional (%)....	39
Gráfico 7. Productos que provee la Agricultura Familiar en los programas de compras públicas de alimentos en Antioquia (%)	41
Gráfico 8. Relación oferta de Agricultura Familiar y demanda de los programas de compras públicas de alimentos en Antioquia (Toneladas /año)	42
Gráfico 9. Procedencia de las compras de los alimentos dirigidos a los Mercados Institucionales - Bajo Cauca (%)	64
Gráfico 10. Participación de los rubros de alimentos según procedencia de la compra - Bajo Cauca (%)	64
Gráfico 11. Participación de los proveedores directos del Mercado Institucional según procedencia de la compra - Bajo Cauca (% Volumen y % Frecuencia).....	66



Gráfico 12. Participación de los proveedores directos del Mercado Institucional según rubro de alimentos - Bajo Cauca (%)	67
Gráfico 13. Oferta de OAF y JAC vs demanda de alimentos del Mercado Institucional en Bajo Cauca (Tn/año)	68
Gráfico 14. Procedencia de las compras de los alimentos dirigidos a los Mercados Institucionales - Magdalena Medio (%)	70
Gráfico 15. Participación de los rubros de alimentos según procedencia de la compra - Magdalena Medio (%)	71
Gráfico 16. Participación de los proveedores directos del Mercado Institucional según procedencia de la compra - Magdalena Medio (% Volumen y % Frecuencia)	72
Gráfico 17. Participación de los proveedores directos del Mercado Institucional según rubro de alimentos - Magdalena Medio (%)	73
Gráfico 18. Oferta de OAF y JAC vs demanda de alimentos del Mercado Institucional en Magdalena Medio (Tn/año)	74
Gráfico 19. Procedencia de las compras de los alimentos dirigidos a los Mercados Institucionales - Nordeste (%)	76
Gráfico 20. Participación de los rubros de alimentos según procedencia de la compra - Nordeste (%)	77
Gráfico 21. Participación de los proveedores directos del Mercado Institucional según procedencia de la compra - Nordeste (% Volumen y % Frecuencia)	78
Gráfico 22. Participación de los proveedores directos del Mercado Institucional según rubro de alimentos - Nordeste (%)	79
Gráfico 23. Oferta de OAF y JAC vs demanda de alimentos del Mercado Institucional en Nordeste (Tn/año)	80
Gráfico 24. Procedencia de las compras de los alimentos dirigidos a los Mercados Institucionales - Norte (%)	83



Gráfico 25. Participación de los rubros de alimentos según procedencia de la compra - Norte (%)	84
Gráfico 26. Participación de los proveedores directos del Mercado Institucional según procedencia de la compra - Norte (% Volumen y % Frecuencia)	85
Gráfico 27. Participación de los proveedores directos del Mercado Institucional según rubro de alimentos - Norte (%)	86
Gráfico 28. Oferta de OAF y JAC vs demanda de Alimentos del Mercado Institucional en Norte (Tn/año)	87
Gráfico 29. Procedencia de las compras de los alimentos dirigidos a los Mercados Institucionales - Occidente (%)	89
Gráfico 30. Participación de los rubros de alimentos según procedencia de la compra - Occidente (%)	90
Gráfico 31. Participación de los proveedores directos del Mercado Institucional según procedencia de la compra - Occidente (% Volumen y % Frecuencia)	91
Gráfico 32. Participación de los proveedores directos del Mercado Institucional según rubro de alimentos - Occidente (%)	92
Gráfico 33. Oferta de OAF y JAC vs demanda de Alimentos del Mercado Institucional en Occidente (Tn/año)	93
Gráfico 34. Procedencia de las compras de los alimentos dirigidos a los Mercados Institucionales - Oriente (%)	95
Gráfico 35. Participación de los rubros de alimentos según procedencia de la compra - Oriente (%)	96
Gráfico 36. Participación de los proveedores directos del Mercado Institucional según procedencia de la compra - Oriente (% Volumen y % Frecuencia)	97
Gráfico 37. Participación de los proveedores directos del Mercado Institucional según rubro de alimentos - Oriente (%)	98



Gráfico 38. Oferta de OAF y JAC vs demanda de Alimentos del Mercado Institucional en Oriente (Tn/año)	99
Gráfico 39. Procedencia de las compras de los alimentos dirigidos a los Mercados Institucionales - Suroeste (%)	101
Gráfico 40. Participación de los rubros de alimentos según procedencia de la compra - Suroeste (%)	102
Gráfico 41. Participación de los proveedores directos del Mercado Institucional según procedencia de la compra - Suroeste (% Volumen y % Frecuencia)	103
Gráfico 42. Participación de los proveedores directos del Mercado Institucional según rubro de alimentos - Suroeste (%)	104
Gráfico 43. Oferta de OAF y JAC vs demanda de Alimentos del Mercado Institucional en Suroeste (Tn/año)	105
Gráfico 44. Procedencia de las compras de los alimentos dirigidos a los Mercados Institucionales - Urabá (%)	107
Gráfico 45. Participación de los rubros de alimentos según procedencia de la compra - Urabá (%)	108
Gráfico 46. Participación de los proveedores directos del Mercado Institucional según procedencia de la compra - Urabá (% Volumen y % Frecuencia)	109
Gráfico 47. Participación de los proveedores directos del Mercado Institucional según rubro de alimentos - Urabá (%)	110
Gráfico 48. Oferta de OAF y JAC vs demanda de Alimentos del Mercado Institucional en Urabá (Tn/año)	111
Gráfico 49. Procedencia de las compras de los alimentos dirigidos a los Mercados Institucionales - Valle de Aburrá (%)	113
Gráfico 50. Participación de los rubros de alimentos según procedencia de la compra - Valle de Aburrá (%)	114



Gráfico 51. Participación de los proveedores directos del Mercado Institucional según procedencia de la compra - Valle de Aburra (% Volumen y % Frecuencia) 115

Gráfico 52. Participación de los proveedores directos del Mercado Institucional según rubro de alimentos - Valle de Aburrá (%) 116

Gráfico 53. Oferta de OAF y JAC vs demanda de Alimentos del Mercado Institucional en Valle de Aburrá (Tn/año)..... 117



Lista de Tablas

Tabla 1. Valor económico de la demanda de alimentos de Agricultura Familiar de los principales programas de compras públicas en Antioquia, en pesos colombianos (2014).....	13
Tabla 2: Número de raciones alimenticias de los principales programas con compras públicas de alimentos en Antioquia (2014)	14
Tabla 3. Demanda de alimentos de la Agricultura Familiar en los programas de compras públicas en Antioquia (tonelada /año, 2014)	15
Tabla 4. Demanda de alimentos de Agricultura Familiar por parte del Mercado Institucional en la Subregión Bajo Cauca (Kg/año).....	62
Tabla 5. Demanda de alimentos de Agricultura Familiar por parte del Mercado Institucional en la Subregión Magdalena Medio (Kg/año).....	69
Tabla 6. Demanda de alimentos de Agricultura Familiar por parte del Mercado Institucional en la Subregión Nordeste (Kg/año)	75
Tabla 7. Demanda de alimentos de Agricultura Familiar por parte del Mercado Institucional en la Subregión Norte (Kg/año).....	81
Tabla 8. Demanda de alimentos de Agricultura Familiar por parte del Mercado Institucional en la Subregión Occidente (Kg/año)	88
Tabla 9. Demanda de alimentos de Agricultura Familiar por parte del Mercado Institucional en la Subregión Oriente (Kg/año)	94
Tabla 10. Demanda de alimentos de Agricultura Familiar por parte del Mercado Institucional en la Subregión Suroeste (Kg/año)	100
Tabla 11. Demanda de alimentos de Agricultura Familiar por parte del Mercado Institucional en la Subregión Urabá (Kg/año)	106
Tabla 12. Demanda de alimentos de Agricultura Familiar por parte del Mercado Institucional en la Subregión Valle de Aburrá (Kg/año).....	112



Prólogo

Colombia atraviesa un momento histórico de diálogo que puede poner fin al conflicto armado, lo que sumado al aprendizaje de no recaer en políticas generalistas en el sector rural, ofrece una gran oportunidad para iniciar un proceso de transformación del campo en un marco de paz estable y duradero.

En este contexto, el Gobierno de Antioquia y la FAO priorizan un conjunto de acciones donde la Agricultura Familiar juega un rol trascendental para combatir la pobreza y como actor central de una política de desarrollo rural territorial basada en la competitividad, la productividad, la equidad de género, el empleo digno, la restitución de tierras y la justicia social.

La anterior perspectiva responde, a su vez, a los recientes acuerdos establecidos por los países miembros de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) respecto al pilar I del Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre 2025 y al Objetivo Estratégico 4 de la FAO que busca crear un entorno propicio para el establecimiento de sistemas agrícolas y alimentarios más integradores y eficientes a nivel local, nacional e internacional.

Cualquier política que se considere adecuada y pertinente debe de contar con información actualizada y apegada a la realidad. Con estas premisas, interpretar los sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos, es un paso esencial para superar la visión productivista de la Agricultura Familiar y entender que el territorio y la economía campesina no son eslabones aislados del desarrollo, sino factores de referencia transversal; por lo tanto, su inclusión depende de las relaciones culturales, ambientales, sociales y políticas que este sector enlaza con la región y sus actores, elementos que deben ser estructuradores de formas de vida amparados por los derechos fundamentales del ser humano y de los ecosistemas asociados a un territorio.

Los análisis y las metodologías elaborados en este estudio de sistemas de abastecimiento están dirigidos en ese sentido, y aportan para la generación de una plataforma de información que permita una política pública pertinente con la realidad territorial en la que ésta se despliegue.

¿Cuál es la oferta y la demanda de alimentos en los municipios? ¿Cómo son los flujos de origen y destino de los productos? ¿Cómo se distribuye la renta en la cadena? ¿Cuáles son las pérdidas y los desperdicios? ¿Hay infraestructura de mercado adecuada en los territorios? ¿Cómo se relaciona la Agricultura Familiar con los



actores, cuál es su participación y qué oportunidades tiene en el territorio?, son algunas de las interrogantes que responde este documento.

El enfoque de territorio se ha constituido en la unidad de análisis fundamental para analizar la integración de los actores que participan de los circuitos de abastecimiento, y en especial, de las condiciones productivas y comerciales con las que participa la Agricultura Familiar y sus organizaciones. El análisis deja en evidencia la existencia de problemas de infraestructura y asimetrías de información en los mercados locales, lo que limita que las zonas de producción y consumo se articulen de manera eficiente en términos de proximidad geográfica, conduciendo a externalidades asociadas a pérdidas y desperdicios significativas de alimentos, innecesarios costos energéticos y precios más altos para los consumidores, fenómenos que se presentan con mayor magnitud en las regiones más deprimidas de Antioquia.

A pesar del escenario anterior, existen excelentes oportunidades comerciales a nivel de territorios que pueden ser aprovechadas por la Agricultura Familiar antioqueña que cuenta con envidiables condiciones agroecológicas y una innegable capacidad productiva. Una adecuada estrategia de abastecimiento de alimentos resulta crucial en la consolidación de un sistema agroalimentario sostenible a nivel territorial. Si este tipo de ejercicios llega a madurar en política pública, estaríamos más cerca de romper ciclos de pobreza rural por medio de la generación de alternativas de empleo digno a través de la producción y comercialización de alimentos sanos para la población urbana cercana, también desde el punto de vista ambiental estaríamos reduciendo huella de carbono debido al acortamiento de distancias entre productor y consumidor. Así mismo, desde la perspectiva cultural, con la aplicación de estas estrategias, se refuerza la identidad territorial y la cultura alimentaria de la población, y finalmente estaremos colaborando con la urgente necesidad que implica el cierre de brechas de desigualdad entre lo urbano y lo rural.

En tal sentido, la información generada por este estudio sienta las bases para la formulación de planes de desarrollo inclusivos de la Agricultura Familiar, por lo que su metodología y abordaje territorial se convierten en valiosos instrumentos de política pública para ser replicados en otras regiones y países de América Latina.

Enhorabuena.

Rafael Zavala Gómez del Campo

Representante de FAO en Colombia



Presentación

El presente estudio es uno de los resultados del convenio de cooperación técnica entre la Gerencia de Seguridad Alimentaria y Nutricional (MANÁ) de la Gobernación de Antioquia (Colombia) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el cual dio origen al proyecto MANÁ-FAO¹, implementado entre septiembre de 2013 y octubre de 2015. A su vez, este trabajo se constituye en una contribución al Pilar I del Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) 2025² y el Objetivo Estratégico 4 de la FAO que busca crear un entorno propicio para el establecimiento de sistemas agrícolas y alimentarios más integradores y eficientes a nivel local, nacional e internacional.

Esta publicación corresponde al componente³ del proyecto denominado “Modelo de Plan departamental de abastecimiento de alimentos de la canasta básica local producidos por pequeños productores”. El objetivo general fue analizar los sistemas de abastecimiento alimentario en rubros de canasta básica en el departamento de Antioquia, a fines de proponer modelos que favorezcan una inclusión más eficiente y equitativa de la Agricultura Familiar en los mercados locales y regionales, así como el desarrollo de estrategias y políticas agroalimentarias integrales.

Los objetivos específicos fueron:

1. Estimar la oferta y la demanda de un grupo de alimentos seleccionados de la canasta básica y producidos por la Agricultura Familiar, en cada uno de los municipios y subregiones del departamento de Antioquia.
2. Analizar los procesos y factores que intervienen en la articulación entre la demanda y oferta a nivel local/regional de los productos de Agricultura Familiar seleccionados, así como las lógicas y actores imperantes en las cadenas de distribución teniendo en cuenta variables como: volúmenes, orígenes y destinos de los alimentos, caracterización de los actores, formación de los precios, pérdidas y desperdicios, infraestructura existente en los territorios, circuitos comerciales, distribución de márgenes de utilidad, valores agregados e identificación de lugares de consumo.

¹ Proyecto de Cooperación Técnica “Contribución a la seguridad alimentaria de las familias vulnerables de Antioquia a través del fortalecimiento de capacidades para el desarrollo de planes de abastecimiento local y la implementación de emprendimientos sostenibles, orientados al aumento del consumo de frutas y hortalizas y a la generación de ingresos familiar”.

² <http://plataformacelac.org>

³ Los componentes del proyecto son: 1) Implementación de huertas sostenibles como medio para aumentar el consumo de frutas y hortalizas de las familias vulnerables; 2) Implementación de emprendimientos productivos y comerciales para el desarrollo de la Agricultura Familiar y sus organizaciones; 3) Modelos de abastecimiento alimentario inclusivo de la Agricultura Familiar.



3. Identificar y analizar las barreras y los condicionamientos para la integración de la producción local al consumo regional de alimentos en los territorios.
4. Analizar en profundidad la dimensión, el marco jurídico e institucional, así como los procesos actuales de abastecimiento de los mercados institucionales (compras públicas) identificando restricciones y oportunidades para favorecer a la Agricultura Familiar como abastecedor de dicho mercado.
5. Con base en los estudios previos, definir propuestas de abastecimiento local y regional, que tengan como prioridad la vinculación de organizaciones de Agricultura Familiar y agricultores no asociados a los mercados identificados.

Con la finalidad de obtener una interpretación y construcción territorial del abastecimiento alimentario se estudiaron 124 municipios⁴ del departamento de Antioquia que se agrupan en nueve (9) subregiones. Para ello se realizó un trabajo de campo que contempló 7.650 encuestas de actores vinculados tanto a la oferta -demanda privada de alimentos, como a la del mercado institucional.

El análisis integral del sistema de abastecimiento y de la Agricultura Familiar en Antioquia ha generado los siguientes productos:

- *1 Estudio Departamental sobre Sistemas de Abastecimiento Alimentario: bases para la inclusión de la Agricultura Familiar en Antioquia, Colombia.*
- *9 Estudios subregionales sobre Sistemas de Abastecimiento Alimentario: bases para la inclusión de la Agricultura Familiar en las Subregiones de Antioquia.*
- *124 Informes municipales sobre diagnóstico de la participación de la Agricultura Familiar en el abastecimiento alimentario de los municipios de Antioquia.*
- *2 Modelos de inclusión de la Agricultura Familiar en mercados de proximidad, a partir de las oportunidades territoriales.*
- *1 Estudio Sistema de Abastecimiento Alimentario: inclusión de la Agricultura Familiar en las compras públicas. Antioquia, Colombia.*

⁴ La ciudad de Medellín no fue incluida debido a que cuenta con un estudio reciente de abastecimiento alimentario- PADAM, 2011



- *1 Compendio estadístico con la caracterización del abastecimiento de las compras públicas en las subregiones de Antioquia y de los principales actores económicos del abastecimiento en mercados privados.*

Agradecimientos

Se reconoce la colaboración y la contribución del equipo de investigación del componente de abastecimiento del proyecto MANÁ-FAO conformado por profesionales multidisciplinarios, a Pilar Santacoloma (Oficial de Sistemas Agroalimentarios de FAO para la Región de América Latina y el Caribe) por sus apreciaciones técnicas sobre el estudio, a Liliana Vidal (Asistente de proyectos de FAO) por su apoyo y orientación, en general al equipo administrativo que conformó el proyecto MANÁ-FAO, y finalmente al constante acompañamiento brindado por la Representación de FAO en Colombia.



Introducción



1 Introducción

Este estudio se enfoca en el análisis institucional y operativo de los programas de las compras públicas de alimentos que realizan las entidades y programas gubernamentales en el Departamento de Antioquia, Colombia. Los productos alimenticios (primarios y procesados) son destinados a diferentes políticas y programas sociales con fines nutricionales, de emergencia alimentaria o simplemente, son demandados por instituciones públicas para cubrir los requerimientos alimenticios de su personal o de la comunidad a la que atienden. Ejemplos de estas últimas entidades son las cárceles, los ancianatos, los comedores comunitarios, los cuarteles del ejército, entre otros.

La competencia de los gobiernos en estas políticas no solo se reduce al acto de comprar los alimentos y a la asignación de los recursos correspondientes, sino que también incluye velar por la calidad nutricional e inocuidad de dichos alimentos, establecer las condiciones del abastecimiento, definir los precios, la frecuencia de entrega, garantizar la transparencia del proceso y capacitar a los actores involucrados (FAO, 2014).

En este sentido muchos países han comenzado a utilizar a las compras públicas como un instrumento innovador dentro de las últimas estrategias de seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe⁵. Uno de sus principales ejes de acción radica en dinamizar las economías locales, vinculando a la Agricultura Familiar (AF) y sus organizaciones (OAF) como principales proveedores de la demanda institucional de alimentos; ésta, por ser relativamente estable, favorece los procesos de planificación, inversión y el desarrollo de aptitudes empresariales en los pequeños productores.

Una de las experiencias más emblemáticas se registra en Brasil con el Programa de Alimentación Escolar (PAE), amparado en la modificación de la Ley N° 11.947/2009 la cual determina que mínimo el 30%⁶ de los recursos traspasados por el Gobierno Federal a los Estados y municipios para adquisición de productos alimentarios sea destinado a compras de productos provenientes de la Agricultura Familiar. Como principales impactos de dicha iniciativa cabe destacar: un aumento significativo del consumo de frutas y hortalizas en estudiantes, que se manifiesta desde que se vincula la producción de la Agricultura Familiar, una disminución del consumo de grasas y de productos procesados e industrializados en las dietas escolares, una importante generación de ingresos en los hogares de la agricultura

⁵Información disponible en: Las compras públicas a la Agricultura Familiar y la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe. Lecciones aprendidas y experiencias. FAO, 2015.

⁶ <http://www.paa10anos.com.br/>



familiar, junto a un salto cualitativo en la gestión empresarial de sus organizaciones⁷. Experiencias similares se vienen desarrollando en Honduras, Guatemala, Ecuador y en otros continentes como África⁸.

En Colombia uno de los programas más importantes en compras públicas de alimentos es el Programa de Alimentación Escolar (PAE) dependiente del Ministerio de Educación Nacional (MEN). En el 2012 este programa adquirió alimentos para 4 millones de niños, lo que representó 287 millones de dólares del presupuesto nacional⁹. Otras instituciones que demandan alimentos como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Gerencia de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Antioquia, han comenzado a priorizar las compras locales en el proceso de adquisición de alimentos. No obstante, al momento poco se conoce sobre cómo funciona realmente el abastecimiento de las compras públicas, cuáles son sus proveedores y cuál es la procedencia de los alimentos, qué implicaciones puede tener la normatividad y las condiciones contractuales que rigen en los procesos de compra sobre los posibles proveedores y lo más relevante en términos de este estudio, cuál es la participación real y potencial de los agricultores familiares bajo esta lógica funcional.

Por todo lo expuesto este estudio responde al interés de la Gobernación de Antioquia y la Gerencia de Seguridad Alimentaria y Nutricional de estudiar a los mercados institucionales que operan en el Departamento, con el objeto de responder a los siguientes interrogantes:

¿Cuál es la demanda efectiva de rubros de Agricultura Familiar de los principales programas de compras públicas de alimentos en Antioquia? ¿Cuál es la valoración de dicha producción?

¿Cuáles son los principales requerimientos jurídicos y contractuales que rigen en los procesos de compras públicas y qué tan restrictivos son para la participación de la Agricultura Familiar?

¿Cómo afecta la descentralización de los procesos de compra pública de alimentos a la participación de las compras locales y de la Agricultura Familiar?

¿Cuál es la procedencia de los alimentos que abastecen a los programas de compras públicas de alimentos, y en qué medida los operadores priorizan la compra local?

⁷ FNDE, 2014

⁸ Un ejemplo de ello son las Compras para el Progreso (P4P), una iniciativa del Programa Mundial de Alimentos (PMA). <http://es.wfp.org/content/compras-para-el-progreso>

⁹ Información disponible en: Alimentación escolar y las posibilidades de compra directa de la Agricultura Familiar. Estudio de caso en 8 países. FAO, 2013. <http://www.fao.org/3/a-i3413s.pdf>



¿Cuáles son los proveedores directos de los operadores de los diferentes mercados institucionales y cómo participan en cada rubro productivo? ¿Cuál es la participación actual y potencial de la Agricultura Familiar en los procesos de abastecimiento de los programas de compras públicas de alimentos?

Es importante mencionar que este estudio se enfoca en identificar y analizar las principales restricciones y recomendaciones orientadas a hacer efectiva una participación de la Agricultura Familiar como proveedor directo de alimentos. En esta perspectiva el desarrollo territorial y los mercados de proximidad se constituyen en dos pilares fundamentales para la construcción de una política de compras públicas. Sin embargo, la misma debe ser concebida con una visión holística, por lo que se sugiere contemplar e integrar los siguientes enfoques y conceptos: dietas sostenibles y espacios saludables, género, prácticas agroecológicas, participación ciudadana, gobernanza local, calidad e inocuidad, soberanía alimentaria.

Por otro lado, este documento presenta los principales resultados para el departamento de Antioquia con algunas conclusiones de carácter territorial (subregional). No obstante, es relevante indicar que anexo a este documento se presentan los principales resultados para cada una de las subregiones de Antioquia a fines de analizar la potencialidad territorial para la estrategia de mercados institucionales.

El estudio se estructura de la siguiente manera: en el Capítulo 2 se describe la metodología desarrollada para el análisis; en el Capítulo 3 se realiza una breve caracterización y cuantificación de los programas más importantes que realizan compras públicas de alimentos en Antioquia; en el Capítulo 4 se analizan los marcos contractuales que rigen en el proceso de compras públicas, y especialmente los requisitos que pueden ser restrictivos para la Agricultura Familiar. En el Capítulo 5 se presenta un análisis del abastecimiento de los principales programas de compras públicas, identificando la participación de las compras locales y la representación de cada actor económico como proveedores directos. Adicionalmente se contrasta la demanda de alimentos de la Agricultura Familiar con la oferta productiva de las organizaciones de pequeños productores existentes en los territorios. En los Capítulos 6 y 7 se esbozan las principales conclusiones y recomendaciones orientadas a favorecer la inclusión de la Agricultura Familiar como proveedor de los programas de compras públicas de alimentos en Antioquia. Finalmente, en los Anexos se presenta un análisis del abastecimiento de las compras públicas para



cada una de las Subregiones de Antioquia, en las cuales se pueden apreciar diferencias importantes respecto a la participación de la compra local, un inventario de las principales políticas y normativas existentes sobre el abastecimiento y la Agricultura Familiar, un decreto municipal cuyo objetivo es articular los programas de compras públicas a nivel local haciendo participe a la Agricultura Familiar y por último, se presentan mapas que dan cuenta de la distribución geográfica de las OAF en Antioquia.



Consideraciones Metodológicas



2 Consideraciones metodológicas

2.1 Enfoque del estudio

En el presente estudio se concibe el abastecimiento como el circuito recorrido por los alimentos, desde su producción hasta su consumo, generando relaciones de dependencia entre los diferentes actores participantes y los espacios por estos producidos, relaciones que se evidencian detrás del intercambio de las mercancías (Argenti y Marocchino, 2007). Dichas relaciones, a su vez, generan desigualdades a partir de las diferencias en las posibilidades de apropiación y reinversión de las rentas generadas a lo largo del circuito. Se puede inferir que las desigualdades se presentan en mayor detrimento en el campo y sus productores, quienes se apropian de la menor cantidad de renta producida, profundizando las brechas de oportunidades entre el campo y la ciudad. A diferencia de las cadenas de valor y las alianzas público - privadas (Santacoloma y Galvéz, 2013), los actores no necesariamente comparten riesgos ni cooperan entre ellos, lo cual afecta mayormente las condiciones del pequeño productor (PNUD, 2011, p. 10-20).

De esta manera las ganancias generadas a lo largo del circuito se incrementan en la medida en que aumentan los intercambios, lo que favorece una lógica de alejamiento entre los productores y los consumidores. En este sentido se hace necesario estudiar los procesos de abastecimiento de las compras públicas de alimentos, con el fin de encontrar oportunidades que permitan una apropiación directa a nivel local de la renta producida y una ampliación de la oferta de bienes públicos, elementos necesarios para mejorar la inversión social y de infraestructura en los espacios de producción de alimentos, y avanzar hacia un desarrollo más equitativo y sostenible para la Agricultura Familiar.

2.2 Alcance geográfico del Estudio

El Estudio se delimita al departamento de Antioquia en Colombia, el cual está constituido por 125¹⁰ municipios agrupados en 9 subregiones: Bajo Cauca, Magdalena Medio, Nordeste, Norte, Occidente, Oriente, Suroeste, Urabá y Valle de Aburrá.

¹⁰ La ciudad de Medellín, capital del Departamento, perteneciente a la subregión del Valle de Aburrá, no fue incluida debido a que cuenta con un estudio reciente de abastecimiento alimentario- PADAM (2011).



Mapa 1 Subregiones del Departamento de Antioquia



Fuente: elaboración propia proyecto MANÁ-FAO, 2015

2.3 Fuentes primarias

El trabajo de campo se inició con una fase piloto desarrollada entre los meses de marzo y julio de 2014 en los municipios que conforman a la subregión de Occidente de Antioquia. Posteriormente, y luego de un proceso de validación y ajuste en los instrumentos de recolección e información, se amplió a las ocho (8) subregiones restantes, durante el período de noviembre de 2014 a enero de 2015.

Para tal fin se diseñaron instrumentos de encuesta en los cuales se estructuraron preguntas que permiten obtener e indagar por características específicas de interés en la demanda y oferta de rubros del mercado institucional, además de un texto de presentación, confidencialidad y consentimiento de uso de la información consignada en el instrumento; también contiene las instrucciones para ser



diligenciado. El instrumento tiene variables nominales cerradas, variables ordinales de opción múltiple y preguntas abiertas. En total se levantó una muestra de 151 actores representada por:

- Funcionarios de Gobierno de carácter nacional, departamental en Antioquia, y a nivel local en los municipios, responsables de los procesos de compras públicas de alimentos de diferentes programas y entidades.
- Actores públicos y privados adjudicatarios de las licitaciones para el abastecimiento de alimentos en Antioquia.
- Operadores y proveedores residentes en los municipios de Antioquia, responsables del abastecimiento de los programas de compras públicas de alimentos.

2.4 Fuentes secundarias

Como complemento a toda la información primaria se adelantó una revisión documental para referenciar y fortalecer el análisis. Las fuentes secundarias que sirvieron de pilares para el presente estudio fueron: legislaciones, marcos normativos y pliegos de contratación y licitación relacionados a la compra pública de alimentos en el departamento de Antioquia y en Colombia, minutas de los programas de alimentos, publicaciones de los programas de compras públicas relacionadas con el abastecimiento alimentario, planes de desarrollo municipales, del departamento y nacional, información referida a la estructura institucional y procesos administrativos de las entidades que realizan compras de alimentos en Colombia, experiencias y sistematizaciones de carácter internacional, entre otras publicaciones.

Lo anterior permitió realizar un análisis de información cualitativa y cuantitativa, concentrando el análisis en los siguientes programas y entidades, los cuales son los más representativos en términos de volumen de alimentos demandado y de la cobertura geográfica en Antioquia:

1. Programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) en su modalidad “Comunitarios de Bienestar (HCB) tradicionales” y “Centros de Desarrollo Integral (CDI)”.
2. Programa Alimentación Escolar (PAE)
3. Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC -INPEC)
4. Hospitales y ancianatos municipales.



**Caracterización y demanda de las
compras públicas de alimentos en
Antioquia**



3 Caracterización y demanda de las compras públicas de alimentos en Antioquia

3.1 Breve caracterización de los programas de compras públicas de alimentos

En el departamento de Antioquia las principales entidades que realizan compras públicas de alimentos son el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Programa de Alimentación Escolar (PAE) y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)¹¹.

El ICBF tiene como fines promover la integración y realización armónica de la familia, fortalecer los lazos familiares, asegurar y apoyar el cumplimiento de los deberes y obligaciones de sus miembros y proteger al niño, niña y adolescente y garantizarle sus derechos¹². En el marco de lo definido en el artículo 29 de la Ley 1.098 de 2006 - Código de la Infancia y la Adolescencia “asume la atención de los niños, desde la gestación hasta los 5 años de edad, garantizando de manera holística su derecho a la educación inicial, el cuidado, la salud y nutrición, la protección y participación, a través de una intervención en las dimensiones del desarrollo infantil temprano”. En Antioquia el ICBF descentraliza algunas de sus áreas programáticas a través de 17 zonales¹³, las cuales atienden a los municipios de acuerdo a su cercanía, aunque no coinciden necesariamente a las divisiones administrativas que existen en el Departamento. En dicha estructura cuentan con profesionales a cargo de las direcciones generales, nutricionistas, psicólogos y personal designado a la atención de los agentes educativos, los operadores y los beneficiarios de cada región.

El PAE, perteneciente al Ministerio de Educación (MEN), consiste en el suministro organizado de un complemento nutricional con alimentos inocuos brindado a los niños, niñas y adolescentes matriculados en el sistema educativo público; así como el desarrollo de un conjunto de acciones alimentarias, nutricionales, de salud y de formación, en adecuados hábitos alimenticios y estilos de vida saludables, que contribuyen a mejorar el desempeño de los escolares y apoyar su vinculación y permanencia en el sistema educativo, con la participación activa de la familia, la comunidad, los entes territoriales y demás entidades del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF)¹⁴.

¹¹ Adicionalmente a los programas mencionados se identificaron en los diferentes municipios a los hospitales públicos y ancianatos. No obstante, no son considerados en este informe debido a que su demanda diaria de alimentos no resulta significativa. Asimismo, una institución que tiene gran envergadura de compra de alimentos son las Fuerzas Logísticas Armadas Militares, sin embargo, la información respecto a cupos alimenticios y distribución geográfica es confidencial, por lo que esta entidad no fue incluida en el estudio.

¹² www.icbf.gov.co

¹³ Los centros zonales del ICBF en la Regional de Antioquia tienen la siguiente cobertura: Nororiental, Noroccidental, Suroriental, Aburrá Norte, Aburrá Sur, Bajo Cauca, La Meseta, Magdalena Medio, Occidente, Occidente Medio, Oriente, Porce Nus, Suroeste, Penderisco, Urabá, Oriente Medio. Para conocer con mayor detalle las áreas de influencia ver:

<http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/portal/portalicbf/eiinstituto/direccionamiento/antioquia>

¹⁴ <http://www.mineduccion.gov.co>



En el departamento de Antioquia la ejecución del PAE se desarrolla a través de tres (3) modalidades¹⁵:

- En 63 municipios el programa funciona de manera centralizada, es decir, la contratación de las compras públicas de alimentos se rige por la licitación departamental desarrollada por la Gerencia de Seguridad Alimentaria y Nutricional (MANÁ).
- En 55 municipios el programa funciona de manera descentralizada desde el departamento de Antioquia, lo que permite a los municipios ejecutarlo a nivel municipal con recursos girados por la Gerencia de Seguridad Alimentaria y Nutricional (MANÁ).
- 7 municipios se encuentran certificados en educación por el Ministerio Nacional de Educación (MEN), lo cual los habilita a ejecutar el Programa a nivel municipal con los recursos girados desde el orden nacional.

Los municipios que pueden actuar bajo el esquema descentralizado son aquellos que han alcanzado una certificación¹⁶ y por ende, quedan habilitados para administrar y ejecutar directamente el programa en el plano local.

La USPEC es una entidad pública encargada de la definición de políticas en materia de infraestructura carcelaria, en asocio con el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)¹⁷. Esta dependencia es la responsable de las compras públicas, incluyendo el manejo de las licitaciones para el abastecimiento alimenticio de los internos. La compra y suministro de alimento a los internos hace parte de un solo componente de atención integral al personal carcelario de todo el país. La distribución se organiza en 30 zonas o regiones, donde se agrupan las cárceles nacionales, departamentales y municipales, y aquellas que se encuentran ubicadas dentro de instalaciones militares o policiales.

3.2 Cuantificación de la demanda de alimentos de Agricultura Familiar en los programas de compras públicas

Las instituciones descritas anteriormente son las más importantes por la cantidad de alimentos que demandan para sus programas y por la cobertura territorial alcanzando los 125 municipios de Antioquia.

Como se observa en la Tabla 1, para el año 2014 las compras públicas para el departamento de Antioquia representadas en los

¹⁵ La distribución de los municipios y sus modelos contractuales se refieren a la vigencia del año 2015, de acuerdo a la información suministrada por la Gerencia de Seguridad Alimentaria y Nutricional (MANÁ).

¹⁶ La certificación de los municipios está sujeta a la evaluación de los siguientes indicadores: índice de desempeño integral municipal; índice de desempeño fiscal; porcentaje de ejecución de la asignación para alimentación escolar del Sistema General de Participaciones; evaluación del funcionamiento del Programa en el municipio (MANÁ, 2015).

¹⁷ <http://www.inpec.gov.co/>



programas de las tres (3) entidades superó los 79.600 millones de pesos colombianos (aproximadamente unos 35 millones de dólares/año), solamente en productos primarios (frutas, verduras, carnes, granos) asociados a la producción de la Agricultura Familiar; es decir, que el valor anual de las compras públicas es mayor a lo mencionado, si se consideran los alimentos procesados, los servicios y los gastos administrativos y operativos¹⁸.

En términos agregados, es de destacar que el PAE asciende a \$ 38.460.633.825 al año, representando casi el 50% del valor de las compras públicas de alimentos en Antioquia; este valor se condice con la amplia cobertura de este programa en el Departamento. Le sigue en importancia el ICBF con \$ 25.992.015.791 y el INPEC con \$ 15.170.445.720 al año.

Tabla 1. Valor económico de la demanda de alimentos de Agricultura Familiar de los principales programas de compras públicas en Antioquia, en pesos colombianos (2014)

Subregión	ICBF	PAE	INPEC	Total
Bajo Cauca	\$ 1.568.680.400	\$ 3.949.254.967	\$ 82.714.860	\$ 5.600.650.227
Magdalena Medio	\$ 853.322.509	\$ 1.189.239.015	\$ 934.886.700	\$ 2.977.448.224
Nordeste	\$ 1.352.374.352	\$ 2.312.890.033	\$ 124.641.000	\$ 3.789.905.385
Norte	\$ 1.467.784.086	\$ 2.816.551.853	\$ 235.704.960	\$ 4.520.040.898
Occidente	\$ 1.694.858.333	\$ 2.516.039.569	\$ 70.835.880	\$ 4.281.733.782
Oriente	\$ 1.846.957.676	\$ 4.674.581.581	\$ 337.649.700	\$ 6.859.188.957
Suroeste	\$ 1.665.256.250	\$ 3.567.865.656	\$ 758.470.080	\$ 5.991.591.986
Urabá	\$ 2.955.596.539	\$ 7.952.044.264	\$ 826.463.400	\$ 11.734.104.204
Valle de Aburrá	\$ 12.587.185.646	\$ 9.482.166.886	\$ 11.799.079.140	\$ 33.868.431.672
Total	\$ 25.992.015.791	\$ 38.460.633.825	\$ 15.170.445.720	\$ 79.623.095.335

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas con los operadores de los programas de compras públicas de alimentos y las minutas suministradas por cada Institución. Proyecto MANÁ-FAO (2015).

En relación al número de raciones alimenticias entregadas por los programas, la proyección anual es de 136.132.500 (Tabla 2). Diariamente se distribuyen 668.139 cupos en 125 municipios, donde se destaca la participación del programa PAE con una asignación diaria de 513.364, es decir, el 77% del total de los cupos alimenticios.

Al observar la distribución por subregiones, la alta densidad poblacional del Valle de Aburrá tiene su correlato con el número de cupos de alimentos, asignando más de 45 millones de raciones al año y representando el 42% (\$ 33.868.431.672/año) del presupuesto total indicado en la Tabla 1.

¹⁸ De acuerdo a estimaciones realizadas por el equipo del proyecto MANA FAO, el porcentaje de alimentos asociados a la Agricultura Familiar representa entre el 40% y 50% de valor económico de los contratos, los cuales contemplan alimentos procesados, gastos administrativos, logísticos, entre otros ítems (ver informe de Occidente MANÁ-FAO, 2015).



Tabla 2: Número de raciones alimenticias de los principales programas con compras públicas de alimentos en Antioquia (2014)

Subregión	ICBF	PAE	INPEC	Total Raciones /Día	Total Raciones /año calendario 2014
Bajo Cauca	8.575	49.736	146	58.457	11.715.490
Magdalena Medio	4.583	14.977	1.650	21.210	4.514.250
Nordeste	7.528	29.128	220	36.876	7.411.500
Norte	8.758	40.193	416	49.367	9.942.040
Occidente	9.872	31.630	60	41.562	8.322.300
Oriente	11.391	58.769	390	70.550	14.174.350
Suroeste	10.081	44.821	1.064	55.966	11.368.760
Urabá	16.164	99.997	700	116.861	23.487.700
Valle de Aburrá	62.643	144.113	10.534	217.290	45.196.110
Antioquia	139.595	513.364	15.180	668.139	136.132.500

*En ICBF y en PAE entregan alimentos por 200 días calendario regularmente.

**El INPEC entrega alimentos por 365 días calendario.

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas con los operadores de los programas de compras públicas de alimentos y las minutas suministradas por cada institución. Proyecto MANÁ-FAO (2015).

Finalmente, en la Tabla 3 se estiman las toneladas/año de alimentos que cada programa adquiere en los rubros que son producidos por la Agricultura Familiar. El volumen total para Antioquia es de 31.935 toneladas de alimentos al año, lo que representa una excelente oportunidad para las OAF que podrían constituirse en proveedores directos de los mercados institucionales del territorio.

Adicionalmente, se puede observar que a pesar de que el número de raciones día del INPEC (15.180 raciones/ día) no es relativamente alto en comparación con los demás programas, el volumen de alimentos demandado es significativo (8.144 ton/año), acercándose al valor de adquisición de alimentos del ICBF (8.884 ton/año) quien distribuye dicho volumen en 139.595 raciones/día. Esto significa que la ración diaria entregada por el INPEC es en términos de volúmenes de alimentos muy superior a la de los demás programas (PAE, ICBF).



Tabla 3. Demanda de alimentos de la Agricultura Familiar en los programas de compras públicas en Antioquia (tonelada /año, 2014)

Rubro / mercado institucional	ICBF	PAE	INPEC	Total Antioquia	Participación de cada rubro sobre el total (%)
Ahuyama	79	-	411	490	1,54%
Arroz	1.012	1.343	959	3.314	10,38%
Banano	616	-	1.646	2.262	7,08%
Cane de cerdo	251	-	197	448	1,40%
Carne de res	256	-	-	256	0,80%
Cebolla de huevo	154	-	-	154	0,48%
Cebolla de rama	77	295	309	681	2,13%
Cilantro	15	-	-	15	0,05%
Espinacas	39	-	-	39	0,12%
Frijol	157	580	62	800	2,50%
Fruta de cosecha jugo	385	4.353	-	4.738	14,84%
Fruta entera	1.223	4.353	-	5.575	17,46%
Guineo	103	-	-	103	0,32%
Habichuela	77	-	-	77	0,24%
Huevo	920	1.438	310	2.668	8,35%
Lechuga	-	-	245	245	0,77%
Limonos	124	-	-	124	0,39%
Maíz para mazamorra	-	116	-	116	0,36%
Maíz trillado	401	-	-	401	1,25%
Mango	-	-	1.481	1.481	4,64%
Naranja	-	-	165	165	0,52%
Panela	668	782	492	1.942	6,08%
Papa	1.079	524	984	2.586	8,10%
Papa criolla	154	-	-	154	0,48%
Plátano maduro	154	-	-	154	0,48%
Plátano pintón	54	-	-	54	0,17%
Plátano verde	-	774	273	1.047	3,28%
Remolacha	39	-	-	39	0,12%
Repollo	154	-	129	283	0,89%
Tomate de árbol	-	-	154	154	0,48%
Tomate para ensalada	308	347	200	856	2,68%
Zanahoria	385	-	129	514	1,61%
TOTAL	8.884	14.906	8.144	31.935	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas con los operadores de los programas de compras públicas de alimentos y las minutas suministradas por cada institución. Proyecto MANÁ-FAO (2015).



En el análisis por rubro se infiere que el 50,78% se concentra en cuatro (4) grupos de alimentos: fruta entera, fruta para jugo, arroz y papa. El resto de los alimentos tiene una participación que oscila del 1 al 8%.

Si bien no es objeto de este estudio analizar la diversidad de la dieta en profundidad, una ligera mirada nutricional deja en evidencia que el ICBF es quien adquiere una mayor variedad de productos, registrando 26 de los 32 que fueron identificados. El INPEC, por su parte, registra 17 alimentos de un total de 32, lo que representa un 53% del total de los rubros identificados. Finalmente, el caso más crítico es el del PAE donde solo se detectaron 11 alimentos que conforman la dieta, lo cual refleja una baja diversidad de frutas y hortalizas. Esta situación refleja que el abastecimiento efectivo de los alimentos entregados no se ajusta necesariamente a una rigurosidad nutricional, lo cual abre la puerta de una nueva investigación sobre el estado alimenticio de la población objetivo de dichos programas, en especial los niños que presentan mayor vulnerabilidad.



Análisis del marco jurídico contractual del proceso de compras públicas de alimentos



4 Análisis del marco jurídico - contractual del proceso de compras públicas de alimentos

En el presente capítulo se analiza el marco jurídico y contractual en el que se ampara el proceso de compras públicas de alimentos en Colombia. Se requiere conocer las implicaciones que los contenidos y los requisitos explicitados en los marcos normativos pueden tener sobre el origen geográfico en el que se realizan las compras de los alimentos, así como en la definición de los actores operadores y proveedores que pueden acceder al proceso de contratación. Asimismo, se pretende reflexionar acerca de los factores de índole contractual que pueden constituirse en una restricción para la participación e inclusión de la Agricultura Familiar.

En primer lugar, en el Anexo 2 se presenta un inventario de las políticas y normas vigentes que tienen incidencia sobre el abastecimiento de alimentos, la seguridad alimentaria y la Agricultura Familiar a nivel departamental y municipal. Como principal conclusión de dicha información se determina que no existe en Colombia una legislación específica que contemple a la Agricultura Familiar como proveedor de las compras públicas de alimentos, como efectivamente se observa en algunos países de Latinoamérica¹⁹.

4.1 Requisitos jurídicos y contractuales que restringen la participación de la Agricultura Familiar como operadores de los programas de compras públicas de alimentos

En lo que respecta a las compras públicas, éstas se rigen por la Ley de Contratación 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Ley 1450 de 2011. Con base en esta normativa las instituciones realizan licitaciones públicas dirigidas a entidades prestadoras de servicios (más conocidas como operadores). En definitiva, éstos los responsables de la compra y distribución de alimentos a los beneficiarios de los programas. En términos legales no existe una reglamentación técnica y específica para la compra pública de alimentos, es decir, su adquisición se realiza bajo las mismas condiciones de contratación que cualquier otro bien y servicio.

El ICBF, por su lado, cuenta con un régimen especial de contratación llamado “Contrato de Aporte”, el cual le otorga facultades para contratar directamente a instituciones de Utilidad Pública o Social de reconocida solvencia moral y técnica y que hayan sobresalido por sus méritos y dotes administrativos. Cuando no se pueda celebrar contratos con instituciones sin ánimo de lucro, se pueden suscribir con personas naturales de reconocida solvencia moral (decreto 2388 de 1979, reglamentario de Ley 7, en sus artículos 123 a 129). Lo anterior facilita a los entes territoriales la contratación directa de operadores seleccionados por el ICBF.

¹⁹ Los casos más emblemáticos se registran en Brasil donde se exige por la Ley N° 11.947/2009 que el 30% de las compras se realice a las OAF y en Uruguay que establece un 30% en los casos de compras centralizadas y un 100% en compras descentralizadas. Ver en sistematización del taller de compras públicas a la Agricultura Familiar para América Latina. Taller regional en Costa Rica (FAO, 2014).



No obstante, los requisitos contemplados tanto en las licitaciones públicas del PAE como en los contratos generados por el ICBF, se constituyen en exigencias que restringen la participación de las organizaciones de agricultura familiar en dichos procesos, tal como se presenta en el cuadro 1 .

Cuadro 1. Principales restricciones del marco jurídico y contractual de los procesos de compras públicas, para la participación de la Agricultura Familiar

Tipo de Requisito	Requisitos*	Análisis con base en la realidad de las OAF	Valoración de los requisitos para la inclusión de las OAF
Técnico	<p>MANÁ-PAE El proponente deberá contemplar en la propuesta presentada la relación de productos a suministrar en cada uno de los tipos de paquetes establecidos con sus respectivas fichas técnicas y el respectivo registro sanitario de cada uno de los productos a suministrar. Este registro deberá ser expedido por el INVIMA o por la entidad territorial delegada por esta, conforme a lo establecido en el Título III, Capítulo IX del Decreto 3075/97.</p>	<p>La falta de capacidad de las OAF en general para formular proyectos, elaboración de planificaciones y fichas técnicas hacen que este requisito sea altamente complejo de cumplir.</p>	Alta
Jurídico	<p>MANÁ-PAE /ICBF La selección de operadores del régimen de aporte va dirigido únicamente a la participación de entidades sin ánimo de lucro, tales como: Fundaciones, asociaciones, cooperativas, corporaciones, personas jurídicas extranjeras sin ánimo de lucro, organizaciones extranjeras con oficina en Colombia, iglesias o confesiones religiosas, asociaciones de padres de familia usuarios, asociaciones de hogares comunitarios, agremiaciones, cajas de compensación familiar, ONG, uniones temporales o consorcios conformados por organizaciones sin ánimo de lucro.</p>	<p>No todas las OAF son sin ánimo de lucro, no obstante gran parte de ellas trabajan como economía solidaria y podrían participar. En principio una OAF que cuente con su personería jurídica no tendría restricciones para participar como operadora.</p>	<p>Baja para las OAF legalmente constituidas</p> <p>Alta para las OAF con mayor nivel de informalidad</p>
Financieros	<p>MANÁ-PAE /ICBF •Verificación financiera •Interpretación: Esta se realiza a través de los siguientes índices: Índice de liquidez (IDL): (Activo corriente dividido en pasivo corriente) Es la capacidad financiera que tiene el proponente para cubrir las obligaciones a corto plazo con terceros, mediante la conversión en efectivo de sus bienes o derechos que son a corto plazo (Activo corriente). Nivel de endeudamiento (NDE): (Pasivo total dividido en activo total) Es el porcentaje de obligaciones con terceros que tiene el proponente. MANÁ-PAE, además de los anteriores, requiere: Indicador EBITDA (utilidades antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones): igual o superior al 15% de la sumatoria del presupuesto oficial del contrato al que postula. Indicador del crecimiento del EBITDA: indicador comparativo respecto al valor del año anterior.</p>	<p>Este requisito se constituye en una barrera alta para las OAF. Como requisito, el índice de liquidez solicitado debe ser igual o superior al valor del contrato adjudicado. La capacidad financiera y flujo de caja de las OAF no se ajusta a esta solicitud.</p>	Alta
Experiencia	<p>MANÁ-PAE Experiencia comprobable: mínimo de 5 años. Experiencia Específica: máximo de dos (2) certificaciones de contratos por bloque ejecutados en los últimos 5 años con anterioridad a la fecha de cierre, la sumatoria de los valores de los certificados debe ser igual o superior al 80% de la sumatoria del presupuesto oficial del contrato al que postula. ICBF Experiencia específica: mínima de 24 meses, en máximo ocho (8) certificaciones, en los últimos 5 años, y mínimo haber atendido el 80% de cupos a los cuales se va a presentar (valoración experiencia). En ambas entidades los certificados deben dar cuenta de experiencias en suministrar viveres para la preparación de raciones alimentarias dirigidas a programas sociales y a la población objetivo relacionada (niños preferentemente).</p>	<p>La experiencia solicitada tanto en PAE como en ICBF son excluyentes para aquellas OAF que recién inician actividades o que nunca participaron en procesos con mercados institucionales y/o otros programas sociales. El filtro de la experiencia (en años y especificidad sobre el sector) se conforman en una barrera alta para las OAF.</p>	Alta

* Los requisitos son fragmentos textuales de los contratos analizados.

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas realizadas en el marco del Proyecto MANÁ-FAO (2015) y de los pliegos y contratos de MANÁ-PAE e ICBF.





Los factores analizados permiten inferir que las posibilidades de las OAF para participar en las licitaciones públicas son bajas en el corto plazo, lo que limita su eventual disposición a convertirse en operadores de los programas. Como se apreciará en las recomendaciones de este estudio, algunos países latinoamericanos como Brasil, Paraguay, Uruguay, han flexibilizados estos criterios, o bien, han establecido nuevos modelos de compras para favorecer el acceso a la Agricultura Familiar. En Antioquia un antecedente interesante se presenta en el municipio de Cañasgordas que, en su carácter de gestión descentralizada del PAE, prioriza la participación de pymes y mipymes en el proceso licitatorio (Cuadro 2). Otra experiencia es la del municipio de Granada, también con modalidad descentralizada, donde una organización campesina es operador y proveedor del programa MANÁ-PAE con un convenio de asociación con la Administración Municipal, siendo el único caso de encontrado en el Departamento (Cuadro 3).

Cuadro 2: Experiencias de MANÁ-PAE descentralizado en el municipio de Cañasgordas (Antioquia, Colombia)

En el municipio de Cañasgordas el programa MANÁ-PAE opera en forma descentralizada. Los funcionarios locales son quienes establecen las condiciones de contratación. A diferencia del esquema centralizado, de acuerdo a lo explicitado en el pliego de contratación “el proceso primero convoca a participar solo a pymes o mipymes y el sistema utilizado es el de selección abreviada de menor cuantía por subasta inversa presencial, salvo en aquellos casos cuya cuantía del contrato sea inferior al 10% de la menor cuantía, la convocatoria se limitará exclusivamente a mipymes, siempre y cuando se verifiquen los siguientes requisitos:

1. La cuantía del proceso esté por debajo de los 375.000.000 pesos colombianos.
2. Se manifieste el interés en participar en un proceso con convocatoria limitada, mediante la presentación de una solicitud en tal sentido, de por los menos tres (3) mipymes, con el fin de lograr la limitación de la convocatoria, esta manifestación deberá hacerse durante la etapa de prepliegos, de acuerdo a lo establecido en el Decreto 1510 de 2013, si no se presenta la manifestación por 3 mipymes, por lo menos por tres de ellas, se continuará con el proceso limitada a ellas, de lo contrario se hará abierta para todas las personas naturales o jurídicas que deseen participar en el proceso”.

Adicionalmente, la programación de pagos se realiza cada mes vencido, lo cual también se conforma en un aspecto fundamental para la participación de la agricultura familiar.

Fuente: Licitación pública del municipio de Cañasgordas, Antioquia, Colombia (2014)



Cuadro 3: Experiencias de MANÁ-PAE descentralizado en el municipio de Granada (Antioquia, Colombia)

En el municipio de Granada el programa MANÁ-PAE opera en forma descentralizada. Este municipio tiene la particularidad de que una OAF es la que desempeña el rol de operador del Programa. La figura jurídica - administrativa utilizada fue la de Convenio de asociación entre tres actores: el municipio, la Asociación de Juntas de Acción Comunal de Municipio de Granada y de la Asociación de Pequeños Productores de Granada (ADEPAG). Cada uno de ellos ha colocado recursos para el suministro de víveres a 1.713 niños del PAE. En la práctica, el Municipio y la Asociación de Juntas de Acción Comunal son quienes asignaron los recursos económicos, mientras que ADEPAG es la responsable de la ejecución del Programa, con la adquisición y distribución de los alimentos, para lo cual ha colocado como prestación la mano de obra necesaria. A través de una entrevista en profundidad con el representante de ADEPAG, se evidencia que la experiencia es compleja. Los desafíos de planificación, logística, gestión con proveedores, entre otras, se constituyen en un proceso de aprendizaje continuo para todos los asociados. Asimismo, a través de este ejemplo se confirma que la participación o no de las OAF se relaciona muchas veces con la voluntad política y con el apoyo institucional necesario para que estas asociaciones puedan desarrollar su potencial.

Fuente: entrevista realizada en 11 de julio de 2015 al Señor Marco Tulio Giraldo Hoyos - Representante Legal ADEPAG, municipio de Granada. Antioquia, Colombia, 2015.

Los instrumentos mencionados se presentan como opciones legales y viables que tienen las autoridades locales para incrementar las posibilidades de acceso de la Agricultura Familiar a los programas de compras públicas. Sin embargo, la aplicación de estas herramientas depende casi exclusivamente de la voluntad política de los gobernantes, y como se ha mencionado, su utilización es aún incipiente.

Un camino más sostenible para promover lo anterior es a través de la conformación de instancias de gobernanza local, que permitan un anclaje institucional de la gestión de las compras públicas en el plano municipal. Al respecto, los municipios de Granada, El Carmen del Viboral y Cáceres en el Departamento de Antioquia han establecido recientemente un decreto municipal para la constitución de un “comité de Agricultura Familiar y encadenamientos productivos” dentro del Consejo Municipal de Política Social (COMPOS). Como se expresa en su objetivo, el comité es un espacio de concertación que reúne a los principales actores directos que participan de los



programas de compras públicas a nivel local. Entre las funciones más importantes se encuentran la de planificar la oferta productiva del municipio y la demanda de las compras públicas, identificar y convocar a los potenciales actores económicos que pueden proveer los alimentos, apoyar a la Agricultura Familiar para el abastecimiento. Dichas instancias han sido creadas entre agosto y septiembre del 2015 en el marco de un proyecto de cooperación²⁰ operado por FAO, PMA, con el apoyo del Gobierno de Brasil y el Ministerio de Salud, cuyos equipos técnicos han venido acompañando a las autoridades locales y departamentales, en un proceso de articulación y generación de alianzas público-privadas para el abastecimiento de las compras públicas con inclusión de la Agricultura Familiar (anexo 3).

4.2 Promoción de compras locales y análisis de restricciones de la Agricultura Familiar para participar como proveedores directos de los programas de compras públicas

En igual dirección que algunas experiencias internacionales²¹, los programas de compras públicas en Colombia también han comenzado a ser utilizados como una herramienta de política para dinamizar la economía local. Los lineamientos del PAE del 2015 contienen un apartado específico llamado “Promoción de compras locales como aporte al desarrollo de las economías locales”²². En dicha sección se menciona que la compra local “facilita la adquisición de alimentos, bienes y servicios necesarios para la operación del PAE, y se realiza, a pequeños y/o medianos productores y/o comercializadores del municipio o del departamento, que cumplan con todas las características de calidad e inocuidad establecidas en la normatividad nacional y en el presente lineamiento. Cada operador debe realizar mínimo un 20% de compras locales del total de las compras del Programa. Mensualmente el operador debe reportar a la Entidad Territorial Certificada (ETC) con copia al MEN, la cantidad de compras locales realizadas y los soportes respectivos”. Asimismo, en los contratos con los operadores del PAE se especifica “...El contratista deberá garantizar la compra de alimentos a nivel local, especificando el porcentaje de compras locales (producción, distribución o comercialización local) que realizará por cada bloque; con el fin de proveerse de productos para la minuta...”.

Respecto al concepto de “compra local”, el PAE menciona “La promoción de compras locales específicamente, hace referencia a incentivar la compra de los alimentos que son producidos localmente, por organizaciones pequeñas y/o que son lideradas por campesinos en la región, con el fin de promover el desarrollo rural y de alimentos

²⁰ Proyecto cooperación entre el Gobierno de Brasil, la FAO y el PMA OSRO/COL/403/BRA y UTF/COL/057/COL

²¹ Ver en Sistematización del taller de compras públicas a la Agricultura Familiar para América Latina”. Taller regional en Costa Rica (FAO, 2014).

²² Lineamientos del PAE ver en: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-article-327168.html>



autóctonos, que permitan el mejoramiento de las economías locales mediante la producción, procesamiento, almacenamiento, empaque y embalaje, distribución y consumo integrados, en beneficio al medio ambiente, la nutrición, la salud y las relaciones sociales de un lugar en particular”.

Por lo tanto, se infiere que a pesar de la voluntad manifiesta hacia la priorización de compra local y la participación de organizaciones campesinas, no queda del todo definido qué se concibe como “compra local” y cuál es su alcance territorial. Por momentos se referencia a las organizaciones de productores y a los municipios, y por otro, se amplía la escala a la región e incluso al Departamento.

En lo que respecta al ICBF, en el año 2015 se oficializó una guía orientadora para el desarrollo de la estrategia de compras locales²³. Su objetivo general es “apoyar la dinamización de las economías locales a través de soluciones de abastecimiento, articuladas entre el ICBF, los operadores de los programas y los productores, fortaleciendo la inclusión socio-económica de familias, comunidades y emprendimientos locales para contribuir a la seguridad alimentaria a partir de los ejes de disponibilidad y accesibilidad a los alimentos”.

La voluntad institucional del ICBF para promover las compras locales queda explícitamente definida en el alcance de la propuesta “iniciar con la inclusión de la presente guía en los estudios previos a la contratación, pliegos de condiciones y obligaciones contractuales para los operadores de los programas del ICBF. Finaliza con la verificación del cumplimiento de tales obligaciones y la consolidación de los resultados de avance de la estrategia”. Se aprecia en esta declaración que no se espera que la “compra local” sea un resultado azaroso del proceso, sino que existe una activa ruta metodológica y el acompañamiento necesario para que ello realmente se concrete.

Es importante mencionar el concepto de “compra local” que maneja el ICBF, quien entiende como tal a “...toda adquisición de productos o servicios, cuyo origen se localice en el mismo ámbito geográfico de consumo...” (ICBF, 2015). Esta definición concibe que el consumo y la producción deben corresponderse en los límites de un mismo territorio.

En el plano operativo, no obstante, el alcance de lo “local” sufre variaciones asociadas a la cobertura territorial de los programas. De esta forma, cuando los programas se remiten a una unidad de servicio

²³ Ver en ICBF <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/Bienestar/Compras>



con alcance municipal, lo “local” es interpretado como lo comprado y consumido en el propio municipio, promoviendo el autoconsumo en los establecimientos beneficiarios, si fuera posible. Por otro lado, cuando la cobertura del programa está definida en términos regionales, el alcance de lo “local” se amplía a dicha cobertura; es decir, que se entiende como una lógica de autoabastecimiento al interior de la región, sin la necesidad de que exhaustivamente se vincule la producción del municipio al consumo del mismo. En el mismo sentido, cuando la cobertura del programa se extiende a los límites del país, entonces la priorización de lo “local” se reduce a que el consumo de los alimentos adquiridos se base en productos obtenidos a partir de materias primas e insumos de origen nacional.

Otro aspecto a considerar es que en la práctica no resulta tan sencillo comprobar si los productos fueron efectivamente elaborados con materias primas locales debido a la falta de un sistema de trazabilidad. A pesar de ello, la priorización de que la compra se realice en el mismo lugar geográfico en el que debe consumirse, genera un impacto notable para la dinamización de las economías locales. Tal como lo indica el propio ICBF, “la adquisición de bienes y servicios dentro del mismo municipio en que se desarrolla un programa o se presta un servicio, permite irrigar las economías municipales con los recursos provenientes del ICBF, acorta las cadenas de abastecimiento al punto en que la intermediación comercial se reduce permitiendo a los productores locales obtener mejores precios por sus productos frente a los que recibiría vendiendo a los canales habituales de comercialización y facilitando la obtención de mejores precios para el operador de los programas institucionales”.

Para la puesta en marcha del programa, el ICBF ha definido los siguientes ejes liderados²⁴ por la Dirección Nacional de Abastecimiento de dicha entidad:

- Cálculo de la demanda potencial y la demanda real de productos y servicios de los distintos programas del ICBF
- Agregación de la demanda para realizar compras locales eficientes
- Visibilización de la demanda institucional
- Investigación y visibilización de la oferta local de bienes y servicios
- Articulación interinstitucional
- Realización de encuentros entre oferta y demanda
- Seguimiento

²⁴ <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/Bienestar/Compras>



Como resultado de la aplicación de los pasos mencionados, una vez que el ICBF sistematiza la información sobre la demanda institucional y la oferta efectiva que existe a nivel local, establece una línea base con el porcentaje mínimo de compras locales que deben cumplir los operadores de los programas. Finalmente, cada seccional regional será responsable de supervisar que efectivamente las compras respondan a los acuerdos preestablecidos contractualmente.

En consideración a la participación de la Agricultura Familiar y organizaciones de pequeños productores, el ICBF establece que en aquellas regiones en donde existan asociaciones, cooperativas de productores o pequeños productores legalmente formalizados, el operador debe orientar sus compras a dichos actores. Cuando la compra no pueda realizarse a este tipo de proveedores, puede recurrir a los canales comerciales tradicionales, caso en el cual debe reportar la información de las compras realizadas localmente, en el formato definido por la Dirección de Abastecimiento, para tal fin (ICBF, 2015).

Al respecto se puede inferir que si bien el programa de compras locales concibe la importancia del desarrollo local y de la participación de la pequeña agricultura, la inclusión de la Agricultura Familiar no necesariamente está garantizada. En efecto, como se verá en el siguiente apartado, en las decisiones económicas de los operadores respecto a la selección del proveedor, toman relevancia factores relacionados con la posibilidad de abastecerse de la mayor cantidad de productos en una sola transacción, disponer de ciertas marcas que garanticen calidad, capacidad de distribución, entre otros, dejando como casos puntuales la relación con pequeños productores, ya que difícilmente cumplen con los aspectos mencionados.

Como principal conclusión de esta sección se observa que el marco jurídico y contractual que rige en los procesos de compras públicas de alimentos se constituye en una alta barrera de ingreso para las OAF. Su participación como operadores se encuentra restringida por la exigencia de los requisitos técnicos, financieros y de infraestructura que son necesarios para postular a las licitaciones. Sólo asociaciones o cooperativas de productores con una larga experiencia y con un buen desarrollo empresarial estarían en condiciones de participar. En efecto, de los 150 operadores entrevistados de Antioquia, solo uno de ellos es una organización campesina (Cuadro 3).

En relación a las compras locales se concluye que existe una manifiesta voluntad institucional para la promoción de las mismas. Por un lado



debe definirse de mejor manera el alcance y la concepción de lo “local”, tomando en consideración la producción y potencialidad de los municipios, y ampliando el espectro a una integración territorial delimitada por la oferta productiva existente; por otro lado, a pesar de los esfuerzos en priorizar la producción local, las condiciones no son categóricas a los efectos de garantizar la inclusión de la Agricultura Familiar como proveedor directo de alimentos.

4.3 Factores restrictivos adicionales para la Agricultura Familiar

Además del marco contractual se presentan otra serie de factores que restringen la participación de la AF en el mercado institucional. Como se resume en el Cuadro 4, estos se asocian con: desinformación, desarticulación y condiciones comerciales que rigen en los contratos

4.3.1 Desinformación local sobre los programas de compras públicas de alimentos.

Como resultado del trabajo de campo se identificó un desconocimiento generalizado de los actores económicos e institucionales que residen en los municipios respecto a la existencia y funcionamiento de los programas de compras públicas. Como se refleja en el Cuadro 4, las OAF tienen poco o nulo conocimiento acerca del mercado institucional que opera a nivel local; mucho menos conocen sobre los requisitos y procedimientos que deben seguirse para participar de las convocatorias y licitaciones. En igual sentido, las autoridades locales y operadores tampoco cuentan con información precisa sobre la oferta productiva de los municipios y en especial, de aquella que está en manos de la Agricultura Familiar.

4.3.2 Desarticulación de actores locales y débil participación local.

La persistencia de estas asimetrías da origen a un segundo problema, relacionado con la desarticulación sistemática de los actores e instituciones del territorio. La situación se torna más estructural debido a la inexistencia de una instancia local vinculante para este fin. Los espacios de participación local como los Consejos Municipales de Política Social (COMPOS) o los Comités Municipales de Desarrollo Rural (CMDR) no tienen contemplado en sus líneas programáticas lo que se refiere a las compras públicas de alimentos. Asimismo, las OAF no participan en estos espacios, en los que tendrían la oportunidad de informarse y de poner a disposición su producción.

También producto de la desarticulación, los apoyos del Estado dirigidos a la Agricultura Familiar y canalizados a través de sus entidades técnicas como las UMATAS²⁵, el ICA²⁶, el INVIMA²⁷, el

²⁵ UMATAS: Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria.

²⁶ ICA: Instituto Colombiano Agropecuario.

²⁷ INVIMA: Instituto Nacional de Medicamentos y Alimentos.



SENA²⁸, entre otros, no tienen internalizada una asistencia técnica enfocada a los requerimientos de los mercados institucionales, y en específico, a fortalecer a las OAF para acercarlas a dichos procesos. Frente a esta coyuntura, los operadores optan por abastecerse de los proveedores de mayor renombre y con mayor capacidad comercial a nivel municipal /regional.

4.3.3 Condiciones comerciales y financieras que rigen en los contratos de compras públicas de alimentos.

Las condiciones comerciales de abastecimiento presentes en los acuerdos entre las instituciones y operadores, y entre estos y los proveedores, también limitan la participación de la Agricultura Familiar. Por un lado, las entidades pagan a los operadores en plazos superiores a los 30 días. Dichas condiciones son, en varias ocasiones, soportadas por los proveedores, lo cual se constituye en un factor desestimulante para una Agricultura Familiar que cultural y necesariamente requiere del pago en efectivo. En adición, los precios que los operadores pagan por los productos son habitualmente los del mercado, actuando como un desincentivo para las OAF, puesto que el esfuerzo invertido para cumplir con los requerimientos de calidad y disponibilidad demandados no se refleja en un reconocimiento de precio.

Por lo general, los contratos celebrados con los operadores para el abastecimiento de alimentos tienen una duración de un año o se ajustan a un ciclo lectivo en los casos de programas de alimentación escolar. Las entidades como PAE e ICBF establecen un valor fijo por ración de alimentos la cual, en función de la oferta de alimentos y las gestiones comerciales, debe ser cumplida por los operadores de acuerdo a los requerimientos nutricionales establecidos en la minuta. En aquellos productos con precios muy fluctuantes como el frijol, las frutas y algunas hortalizas, la asignación de un valor fijo por cupo de alimentos se constituye en una amenaza sobre su calidad. En ocasiones en las que los precios están muy altos²⁹, los operadores recurren a productos de inferior calidad para cumplir con el abastecimiento nominal nutritivo que se establece en la minuta. Por lo tanto, la falta de flexibilidad conlleva a que el abastecimiento deba adecuarse a una lógica económica y no a una nutricional. Esta situación también limita la posibilidad de compras directas a la Agricultura Familiar o de pagar precios por encima de los de mercado, puesto que los operadores buscan optimizar sus ganancias a través de la búsqueda de bonificaciones por volumen. Finalmente, en algunos contratos (como el caso de PAE en Antioquia) se construye una base de datos con los operadores de las marcas comerciales que se pueden

²⁸ SENA: Servicio Nacional de Aprendizaje.

²⁹ Un ejemplo es el caso del frijol, que el último año sufrió un incremento significativo de precio en su variedad cargamanto; ello condicionó a que los operadores se inclinen por la compra de frijol importado (variedad lima), el cual es más económico pero de menor calidad que la variedad local (cargamanto) (información relevada a partir de las entrevistas a los operadores en el marco del proyecto MANÁ-FAO, 2015).



adquirir para algunos productos (arroz, panela, frijol), situación que se vuelve restrictiva para las OAF, en particular para aquellas que no cuentan con centros de manejo poscosecha, empacadoras y marcas propias de comercialización.

Por lo expuesto, los contratos deberían incluir algunos criterios de flexibilización para los rubros de alimentos que presentan mayor fluctuación de precios. Asimismo, es importante que las minutas contemplen entre los productos priorizados, aquellos que forman parte de la oferta local, con el ánimo de contribuir al desarrollo territorial, incluyendo a los actores locales y a la producción campesina.

Un resumen de los factores mencionados se presenta en el Cuadro 4, a continuación:

Cuadro 4: Restricciones relacionadas con la desinformación, desarticulación y condiciones comerciales que rigen en los contratos, que afectan la participación de la AF en los programas de compras públicas

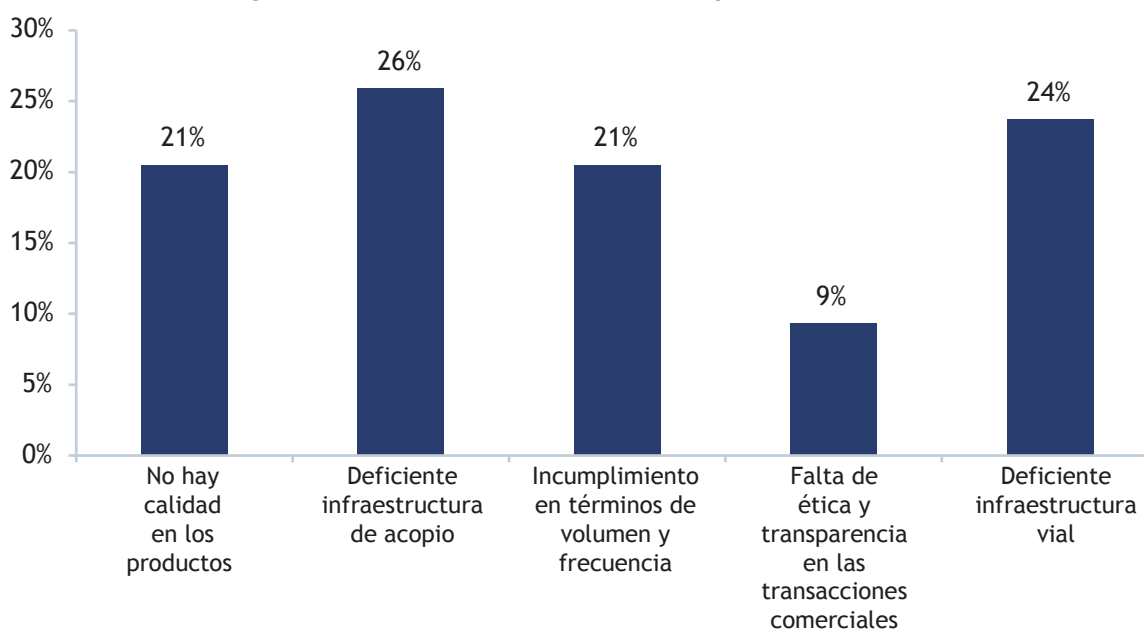
Restricciones manifestadas por parte de los operadores, proveedores y actores que hacen parte de los mercados institucionales	Restricciones manifestadas por las OAF
<ul style="list-style-type: none"> • Desconocimiento de las OAF y lo que producen a nivel municipal. • Desconocimiento de la legalización de las OAF y los procesos en los que han sido apoyadas. • Desarticulación de las Instituciones del Estado (SENA; UMATAS, ICA, CORPOICA, otras) con respecto a una estrategia de compras públicas. • Ausencia de una instancia vinculante a nivel local para los mercados institucionales. • Falta de confianza respecto a la capacidad de respuesta técnica de las OAF, al enfrentarse a procesos de comercialización relacionados al cumplimiento de los estándares de calidad, volúmenes de producto y frecuencia en las entregas. • Manifiestan la tranquilidad que le otorgan proveedores como grandes superficies quienes aseguran la entrega en los centros de abastecimiento sin ningún costo y bajo todas las normas de calidad y marcas solicitadas en los programas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desconocimiento de los marcos legales y normativos que rigen el proceso de compra a mercados institucionales. • Desconocimiento de la funcionalidad de los programas que abastecen los mercados institucionales. • Desconocimiento de los medios para consultar el sistema electrónico de contratación pública. • Desconocimiento del concepto de compra pública y la iniciativa de las compras locales. • Hay temor de las OAF a la formalización e implementación de marcas, procesos de registro sanitario, etc. • El desconocimiento y temor al pago de impuestos, manejo de cartera, entre otros. • Procesos de logística y administración del recurso humano y financiero de programas de mercado institucional. • Poco interés de parte de las OAF en acceder a mercados institucionales, debido al pago de los productos en tiempos estipulados (30, 60, 90 días), lo cual no les permite mejorar su flujo de caja. • Se perciben precios similares a los del mercado, lo cual no se constituye en incentivo para las OAF. • Rigidez en las condiciones comerciales de los contratos.

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas con los operadores de los programas de compras públicas de alimentos. Proyecto MANÁ-FAO (2015).

4.3.4 Percepción de los operadores respecto a la producción de la Agricultura Familiar

El Gráfico 1 refleja la percepción de los operadores entrevistados respecto a la consideración de la Agricultura Familiar como posible proveedor de los programas de compras públicas. El 26% de las respuestas identifican a “la falta de infraestructura de acopio” como el factor más restrictivo. Ello guarda relación con la importancia que los operadores le otorgan a contar con proveedores que les ofrezcan varios productos y con la frecuencia requerida. El 24% indica a la “deficiente infraestructura vial” como una limitante relevante, lo cual toma sentido por los niveles de aislamiento y conexión que caracteriza a las producciones campesinas. Finalmente, con el mismo peso de respuestas (21%) se encuentran la “falta de calidad” y el “incumplimiento en volúmenes y frecuencia”.

Gráfico 1. Distribución porcentual de las “dificultades o inconvenientes” que se presentan con mayor frecuencia en la producción local de la Agricultura Familiar de acuerdo a los operadores encuestados



Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas con los operadores de compras públicas en Antioquia. Proyecto MANÁ-FAO (2015).

Se puede concluir que los factores mencionados son un indicativo de que la variable productiva no es necesariamente la principal limitante para considerar a la Agricultura Familiar como proveedor. La participación de esta requiere más bien de un acompañamiento de programas del Estado para desarrollar sus capacidades empresariales, de dotación e infraestructura, de gestión, de formalización y de mejoramiento de la calidad, así como un fomento de los bienes públicos relacionados a infraestructura vial y comercial.



Análisis del abastecimiento de los programas de compras públicas en Antioquia



5 Análisis del abastecimiento de los programas de compras públicas en Antioquia

En este capítulo se presentan los principales resultados del trabajo de campo realizado por este estudio, en el cual se han entrevistado a más de 150 operadores de los programas del ICBF, MANÁ-PAE y el INPEC que tienen cobertura en las diferentes subregiones del departamento de Antioquia.

El análisis pone especial énfasis en determinar el porcentaje de las compras locales, entendiendo como tales, a la adquisición de alimentos que se realiza en el mismo municipio en el que se consumen. Adicionalmente, se analiza la articulación del sistema de abastecimiento actual en términos de mercados de proximidad acudiendo a una relación entre subregiones (territorios) y agentes económicos abastecedores. En dicho entramado se identifican los principales proveedores comerciales de los programas por tipo de alimento y particularmente la participación actual y potencial de la Agricultura Familiar.

5.1 Procedencia de la compra de alimentos dirigidos a los programas de compras públicas

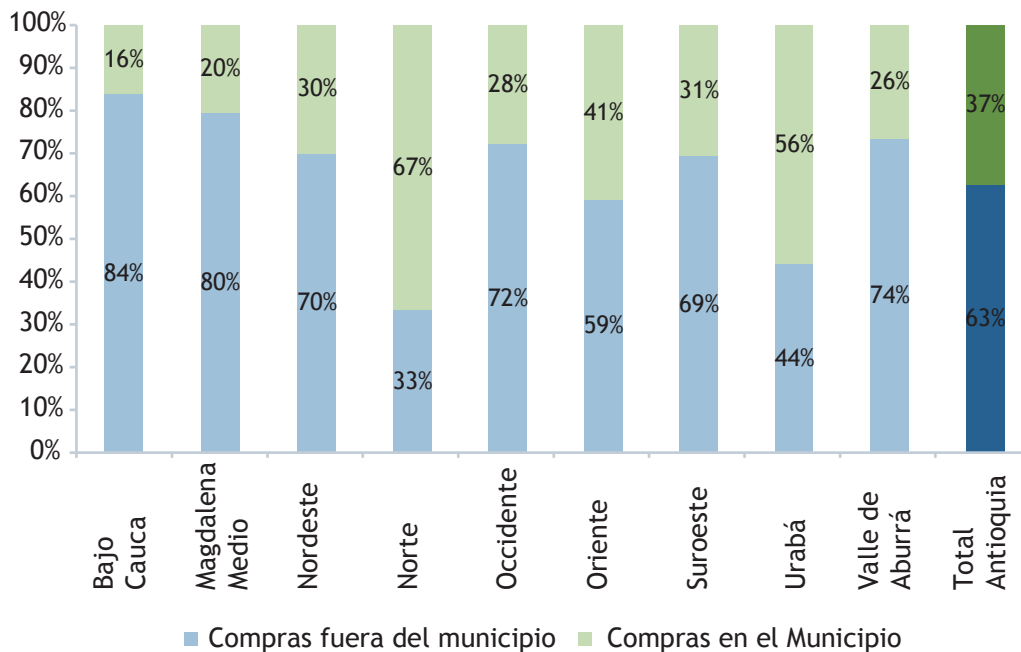
El Gráfico 2 muestra que en el departamento de Antioquia el 63% de las compras públicas de alimentos se realizan por fuera de los municipios hacia donde se destinan los productos. Los municipios de las subregiones Oriente y Suroeste son conocidos por su capacidad productiva y oferta diversa de rubros de la canasta básica, los cuales coinciden con un amplio espectro de los rubros que demandan las compras públicas; sin embargo, sólo el 41% y el 39% de las compras de alimentos respectivamente se realizan en algunos de los territorios de dichas subregiones. Únicamente en las subregiones Norte y Urabá, predominan las adquisiciones locales, 67% y 56% respectivamente (ver Anexo 1).

Se debe considerar que las subregiones tienen vocación productiva en los rubros demandados y, por ende, se encuentran en condiciones de abastecer una porción importante de los alimentos. Por lo tanto, la no priorización de las compras locales no estaría sustentada en una limitante de oferta productiva, sino más bien, con otros factores relacionados con estructuras logísticas, económicas y una desarticulación de mercado. Aunado a lo anterior, esta situación refleja que no se presenta una lógica de mercados de proximidad geográfica en el proceso de abastecimiento, lo que conduce a



pérdidas de oportunidades territoriales. El análisis económico de transferencia de renta indica que, en promedio, casi 50 mil millones de pesos colombianos son apropiados por territorios diferentes a donde efectivamente intervienen los programas del PAE, INPEC y el ICBF.

Gráfico 2. Procedencia de las compras públicas de alimentos por subregiones de Antioquia (%) 2014

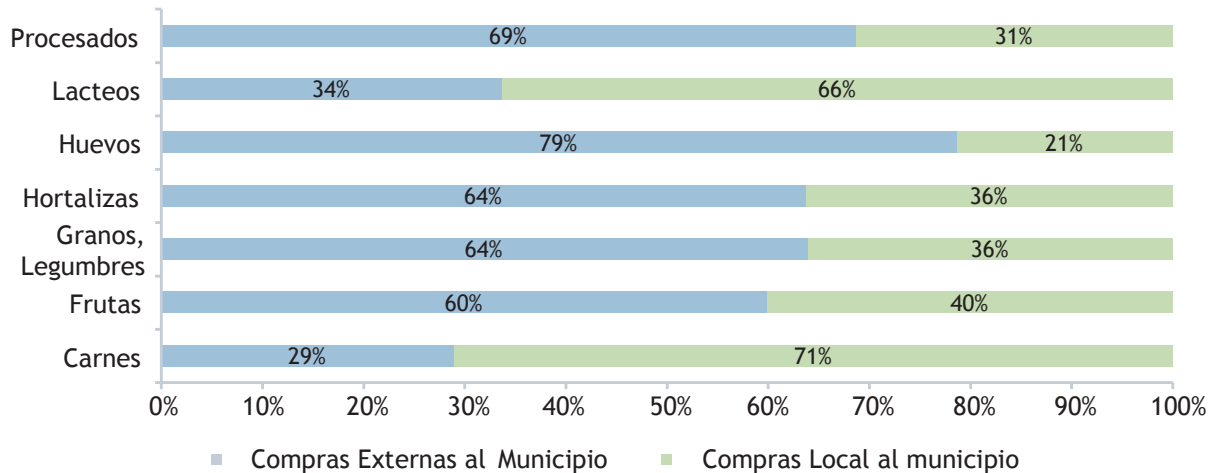


Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas con los operadores de compras públicas en Antioquia. Proyecto MANÁ-FAO (2015).

El análisis por grupos de alimentos (Gráfico 3) indica que los lácteos y las carnes son los de mayor predominancia en la compra local, con el 66% y 71% respectivamente. Este patrón puede explicarse por el carácter perecedero y la cadena de frío que requiere la comercialización de estos alimentos, lo que induce a los operadores a priorizar proveedores cuya localización esté más próxima a los puntos de consumo. Para el resto de los rubros se observa preferencia de compra en proveedores externos (más del 60% promedio), con un acentuado caso en el rubro huevos que alcanza el 79% de compra externa.



Gráfico 3. Procedencia de las compras públicas, por grupo de alimentos (%) 2014



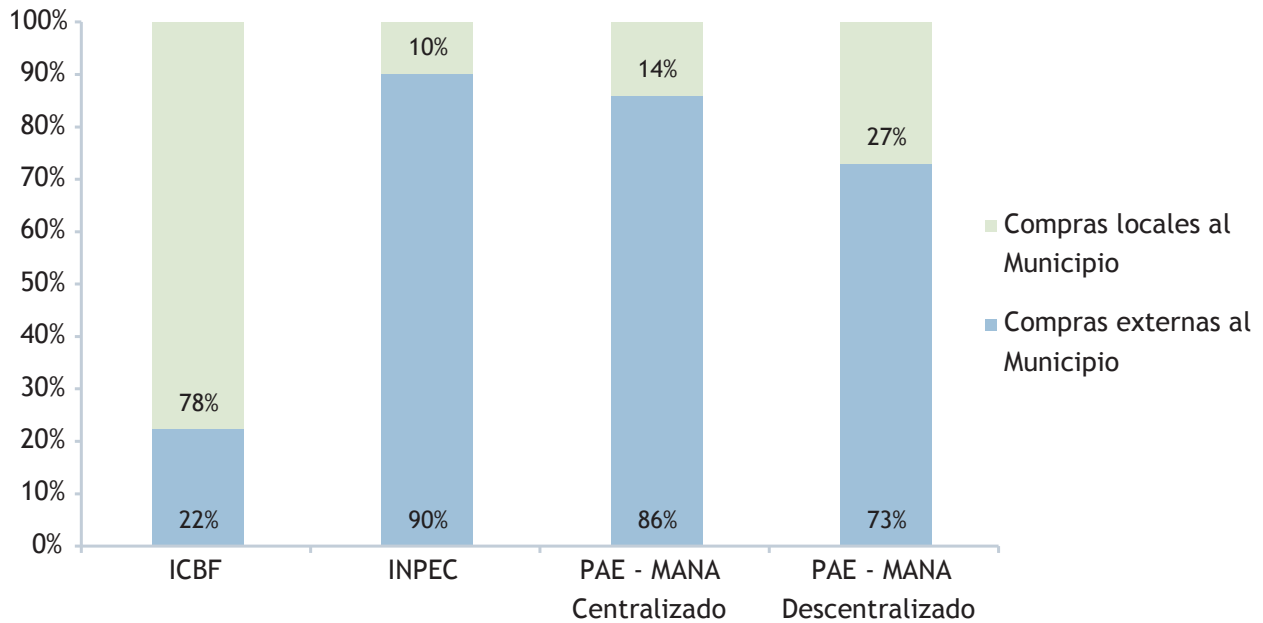
Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas con los operadores de compras públicas en Antioquia. Proyecto MANÁ-FAO (2015).

A pesar de una marcada tendencia hacia la priorización de compras externas en el Departamento, un análisis exhaustivo acerca de lógica de abastecimiento en cada programa (PAE, ICBF, INPEC) decanta diferentes comportamientos respecto al origen de la adquisición de los alimentos.

Como se muestra en el Gráfico 4, en los programas del ICBF predominan las compras locales con un 78% del total; por el contrario, en el INPEC los operadores recurren casi en su totalidad a comprar en mercados que se encuentran por fuera de los municipios de destino (90%). Finalmente, el programa MANÁ-PAE presenta un escenario intermedio, aunque con mayor inclinación hacia la compra externa. A continuación se analiza cada caso en particular:



Gráfico 4. Procedencia de las compras públicas de alimentos por tipo entidad de programas de compras públicas en Antioquia (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas con los operadores de compras públicas en Antioquia. Proyecto MANA-FAO (2015).

Parte de la explicación sobre esta lógica funcional puede recaer en la estructura y operación institucional que presenta cada programa. El ICBF, por ejemplo, se ejecuta a través de 17 instancias administrativas territoriales que dan cobertura a todo el departamento de Antioquia. La entidad utiliza dicha diagramación subdepartamental para llevar adelante el plan de promoción de las compras locales que fue mencionado en el Capítulo 3. En efecto, se convocan a los operadores y a posibles proveedores que tienen injerencia dentro de los límites del territorio. Esta metodología de acercamiento entre oferta y demanda de alimentos favorece la articulación de actores residentes y se refleja en una mayor compra local de productos. En el año 2014 el porcentaje de compras locales fue definido por la Dirección Nacional de Abastecimiento del ICBF en un 10 %, sin embargo, actualmente dicha proporción se define de acuerdo a la oferta local efectiva.

El INPEC, por el contrario, opera bajo una modalidad centralizada con contratos de compras generados desde una sede en Bogotá. En la



práctica, sólo dos (2) operadores abastecen todo el sistema carcelario y de entidades penitenciarias de los departamentos de Antioquia y Chocó, concentrando todos los alimentos en unos pocos centros de acopio y distribución. Esta estructura dificulta la participación de múltiples proveedores. Como resultado los operadores se apoyan en los actores comerciales que puedan ofrecerle la mayor cantidad de productos en pocas transacciones y con una distribución eficiente. Se puede apreciar que el 90% de la compras se realizan en municipios externos, y un 84% de ellas provienen de la Central Mayorista ubicada en las cercanías de Medellín.

En lo que respecta al programa PAE, es importante recordar que su ejecución se desarrolla a través de 3 modalidades: la primera en forma centralizada desde la Gobernación de Antioquia a través de la Gerencia de Seguridad Alimentaria y Nutricional MANA; la segunda modalidad es donde los municipios certificados en educación reciben del Ministerio de Educación (MEN) el giro los recursos para ejecutar el programa a nivel municipal; y la tercera modalidad es la descentralizada desde el nivel departamental, donde la Gerencia de MANA es quien entrega los recursos a los municipios para la ejecución del Programa, quienes a su vez, complementan con un mayor número de cupos alimenticios.

Bajo el modelo de descentralización desde el plano departamental y certificación en educación de MEN, los funcionarios municipales cuentan con la facultad de formular, otorgar y supervisar los procesos licitatorios para el abastecimiento de los establecimientos educativos de su localidad. El análisis demuestra que este enfoque promueve una mayor participación de actores locales (tanto de operadores como proveedores) en el proceso de postulación y en los posteriores acuerdos comerciales entre ellos. De esta forma, como se observa en el Gráfico 4, las compras locales aumentan cuando el Programa se desarrolla de manera descentralizada respecto a un esquema centralizado, pasando de un 14% a un 27% del total.

En conclusión se puede inferir que aquellos programas cuya operación se desarrolla a partir de los actores del territorio, ya sea desde los propios municipios, o desde un nivel subregional, favorece notablemente la participación de un mayor número de agentes económicos residentes. Este modelo, además, aumenta la propensión a comprar a proveedores locales de alimentos. Los resultados contrarios se registran en los programas centralizados como el INPEC y el MANÁ-PAE que opera desde el plano departamental, los cuales



funcionan con 2 (dos) y 1 (uno) operador respectivamente, y donde se registra que más del 80% de las compras se realizan con actores comerciales que no residen en los mismos municipios a donde van dirigidos los productos.

Otro aspecto a considerar es que si bien la mayor frecuencia de compra “local” contribuye a la economía del municipio, no necesariamente se garantiza que los productos ofrecidos sean elaborados dentro del territorio. Aunque pueda existir cierta correlación entre producción y venta local, los establecimientos comerciales, por ejemplo, pueden abastecerse de diferentes regiones y países. Una mayor trazabilidad puede detectarse cuando los productos provienen directamente de los agricultores familiares. En este sentido, en la siguiente sección el Estudio identifica los tipos de actores comerciales que son los proveedores directos del operador y/o del mercado institucional, y particularmente, qué lugar ocupa la Agricultura Familiar en este sistema de provisión de alimentos.

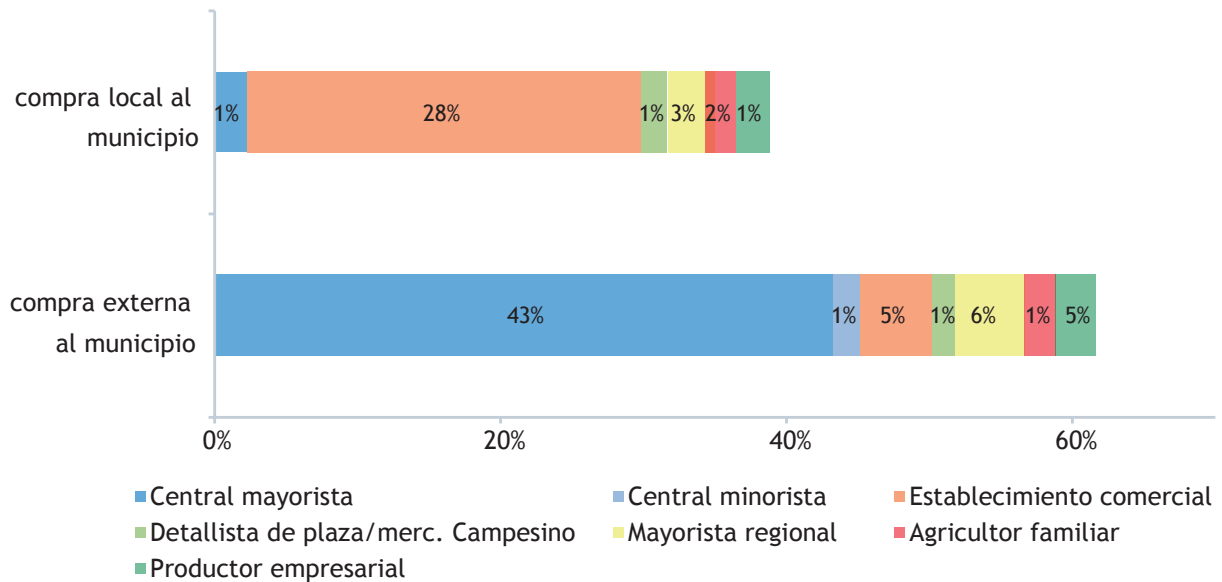
5.2 Participación de los actores comerciales como proveedores directos de los programas de compras públicas de alimentos

Los operadores de los programas de compras públicas de alimentos se abastecen de diferentes proveedores tales como mayoristas, minoristas, establecimientos comerciales locales (supermercados, legumbrerías, mini mercados, entre otros), plazas de mercado, agricultores familiares o sus organizaciones, productores especializados en ciertos rubros o directamente desde la Central Mayorista de Antioquia.

La Gráfica 5 muestra que en términos agregados el 44% (43% de compras externas más 1% de compras locales al municipio) de los alimentos del mercado institucional en Antioquia son adquiridos en la Central Mayorista de Medellín, por lo tanto, la representación económica de 14 mil toneladas/año de alimento, quedan en manos de este actor.



Gráfico 5. Participación de cada proveedor como abastecedor directo del operador de los programas de compras públicas de alimentos en Antioquia, según procedencia de la compra (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas con los operadores de compras públicas en Antioquia. Proyecto MANÁ-FAO (2015).

El segundo actor comercial con mayor participación relativa del volumen son los establecimientos comerciales, los cuales proveen directamente el 28% de las compras locales y el 5% de las compras externas, para alcanzar una participación total del 33% en el Departamento. Le siguen en importancia los mayoristas regionales (9%) y los productores especializados (6%), los cuales se localizan en rubros como huevos, carnes y procesados.

El actor con menor participación como proveedor directo es, justamente, la Agricultura Familiar, que provee solo el 3% del volumen total. En el mismo sentido, en las plazas de mercado y/o mercados campesinos, que son los espacios comerciales con los que los agricultores familiares se vinculan más estrechamente, los operadores sólo adquieren el 2% de los alimentos. A pesar de lo anterior, se aprecia que la participación de los agricultores familiares como proveedores directos aumenta al doble (2%) cuando los operadores realizan compras locales.



La selección de uno u otro proveedor por parte de los operadores depende de múltiples factores que no necesariamente se asocian a una lógica de mercados de proximidad de distancias. De hecho, la preferencia por la Central Mayorista para abastecerse de productos que deben llevar a las zonas más alejadas del Departamento, es un indicativo de que la cercanía geográfica no parece ser un factor determinante; esta tendencia se refleja, como ya fue mencionado, por la baja participación que tienen las compras locales en el agregado total. A partir de las entrevistas a los principales operadores del PAE y del ICBF se pudo precisar que estos recurren a proveedores que les brinden garantías sobre:

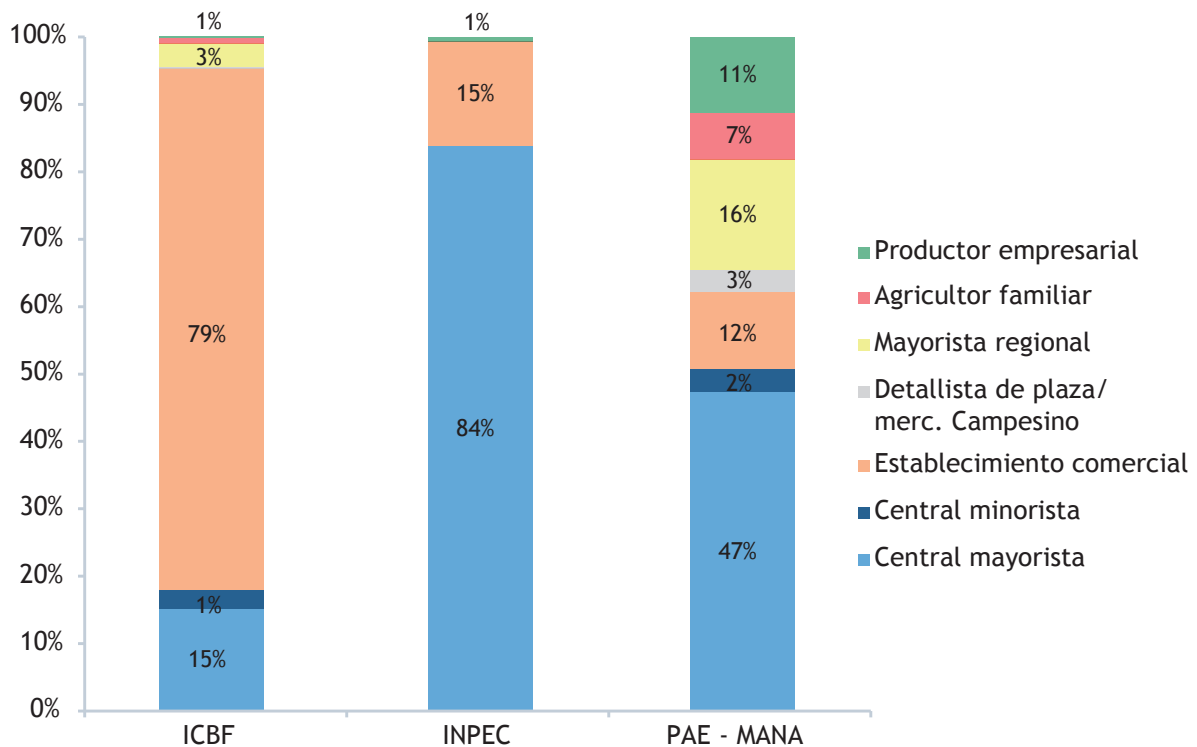
- Capacidades logísticas para la distribución.
- Disponibilidad constante de los productos en cantidad y calidad.
- Integración de la mayor cantidad de productos en un mismo lugar físico, lo cual permite cumplir con las entregas de varios alimentos en un menor número de transacciones y desplazamientos.
- Buena relación precio / calidad.

Por lo tanto, el resultado final del tejido y la composición de actores que conforman el abastecimiento de las compras públicas puede estar condicionado tanto por las estructuras administrativas y operativas de los programas que fueron presentadas en la sección 5.1, como por la incidencia de factores económicos que priorizan los operadores a la hora de seleccionar a sus proveedores. En qué medida unos aspectos influyen sobre otros puede verse reflejado en el Gráfico 6.

En el caso del ICBF los procesos de convocatorias territoriales promueven la articulación de los actores comerciales locales, y como ya fue mencionado, el 78% de las compras se realizan en los mismos municipios que deben ser abastecidos (ver Gráfico 4). En este modelo los establecimientos comerciales (representados por minimercados, legumbrerías, carnicerías, etc.) son quienes surten el 79% del volumen (Gráfico 6), ya que a otra escala son los actores que se aproximan a la oferta de servicios que necesitan los operadores.



Gráfico 6. Participación de cada proveedor como abastecedor directo del operador de los programas de compras públicas de alimentos en Antioquia, según tipo de programa institucional (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas con los operadores de compras públicas en Antioquia. Proyecto MANÁ-FAO (2015).

La alta participación de comercios locales como principales proveedores directos, impacta positivamente en la economía local. Sin embargo, ello implica que la cadena de abastecimiento es más extensa por involucrar a un mayor número de agentes en el circuito. Los comercios normalmente se abastecen de intermediarios, mayoristas y productores en algunas ocasiones; por lo tanto, aunque parte de los recursos invertidos en las compras son retenidos localmente en manos de los establecimientos comerciales, es posible que los eslabones hacia atrás en la cadena no necesariamente sean locales y se produzca una transferencia de renta hacia actores que residen en otros territorios. La concepción y metodología de impulso a la “compra local” debe procurar una mayor trazabilidad del proceso, a fines de que la mayor parte de los actores intervinientes y de las materias primas utilizadas, pertenezcan al seno del territorio.



En lo que respecta al INPEC, donde solo dos (2) operadores abastecen a todo el Departamento, estos se relacionan comercialmente casi en forma absoluta con la Central Mayorista de Medellín, en la que realizan el 84% de las compras (Gráfico 6). Esto conlleva a que gran parte de los alimentos deban trasladarse varios días para llegar hasta los puntos de consumo más alejados del Departamento. Este ejemplo permite concluir que para los operadores tiene más relevancia la integración de los productos en un mismo espacio físico y una eventual bonificación por volumen, que los costos de transporte. En este esquema, la Agricultura Familiar no tiene ningún tipo de participación como proveedor directo (Gráfico 6). Otra razón es que muchos de los alimentos requieren de cierta presentación de empaque y transformación, y sólo algunos actores mayoristas ofrecen estos procesos de agregación de valor³⁰.

En relación al PAE, tanto en su modalidad de municipios certificados en educación como en la modalidad centralizada desde el plano departamental, se observa que la participación de los proveedores es más plural. La importancia relativa de la Central Mayorista (47%) y de los mayoristas regionales (16%) reconfirma la tendencia de constituirse en los principales proveedores directos; no obstante, también participan productores medianos y agricultores familiares, con un 11% y un 7% respectivamente, que proveen fundamentalmente frutas y hortalizas (82%) tal como lo indica la Gráfica 7.

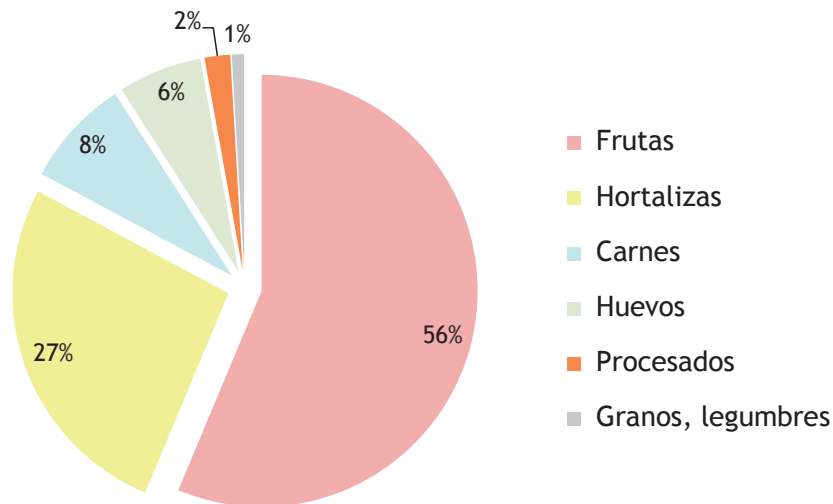
Esta composición de actores indica que en el programa PAE se articulan con mayor eficiencia los mercados de proximidad; por ejemplo, dando lugar a mayoristas regionales que sustituyen a la Central Mayorista para abastecer ciertas subregiones. En efecto, un mayorista ubicado en la subregión de Bajo Cauca es uno de los principales proveedores³¹ de ese territorio. Asimismo, la vinculación directa de la Agricultura Familiar como proveedores en algunos municipios representa la cadena de suministro más eficiente posible en términos de cercanía entre productores y consumidores.

Los procesos analizados y los valores mencionados permiten inferir que promover el abastecimiento de los mercados institucionales desde lo “local” y fundamentalmente, difundir y convocar a los actores del municipio/territorio, puede generar circuitos más favorables de articulación en términos de proximidad, y de vinculación de la economía campesina. Sin embargo, aún debe realizarse un gran esfuerzo para lograr una mayor participación de este sector, dado que en la actualidad solo participa en forma directa con un 3% del total del volumen comprado por el mercado institucional en Antioquia.

³⁰ Esta afirmación surge de la entrevista de operador del PAE con residencia en el municipio de El Carmen del Viboral en el departamento de Antioquia, realizada durante el mes de marzo de 2015.

³¹ Ver informe subregional de Bajo Cauca en Sistema de abastecimiento alimentario: bases para su inclusión en la Subregión de Bajo Cauca, Antioquia, Colombia (MANÁ-FAO, 2015).

Gráfico 7. Productos que provee la Agricultura Familiar en los programas de compras públicas de alimentos en Antioquia (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas con los operadores de compras públicas en Antioquia. Proyecto MANÁ-FAO (2015).

5.3 Potencialidad de la Agricultura Familiar para abastecer en forma directa a los programas de compras públicas de alimentos en Antioquia

En este apartado se evidencia que la Agricultura Familiar, como sector productor de alimentos de canasta básica, posee la capacidad productiva real y potencial para abastecer prácticamente en su totalidad a la demanda de los mercados institucionales que operan en el departamento de Antioquia.

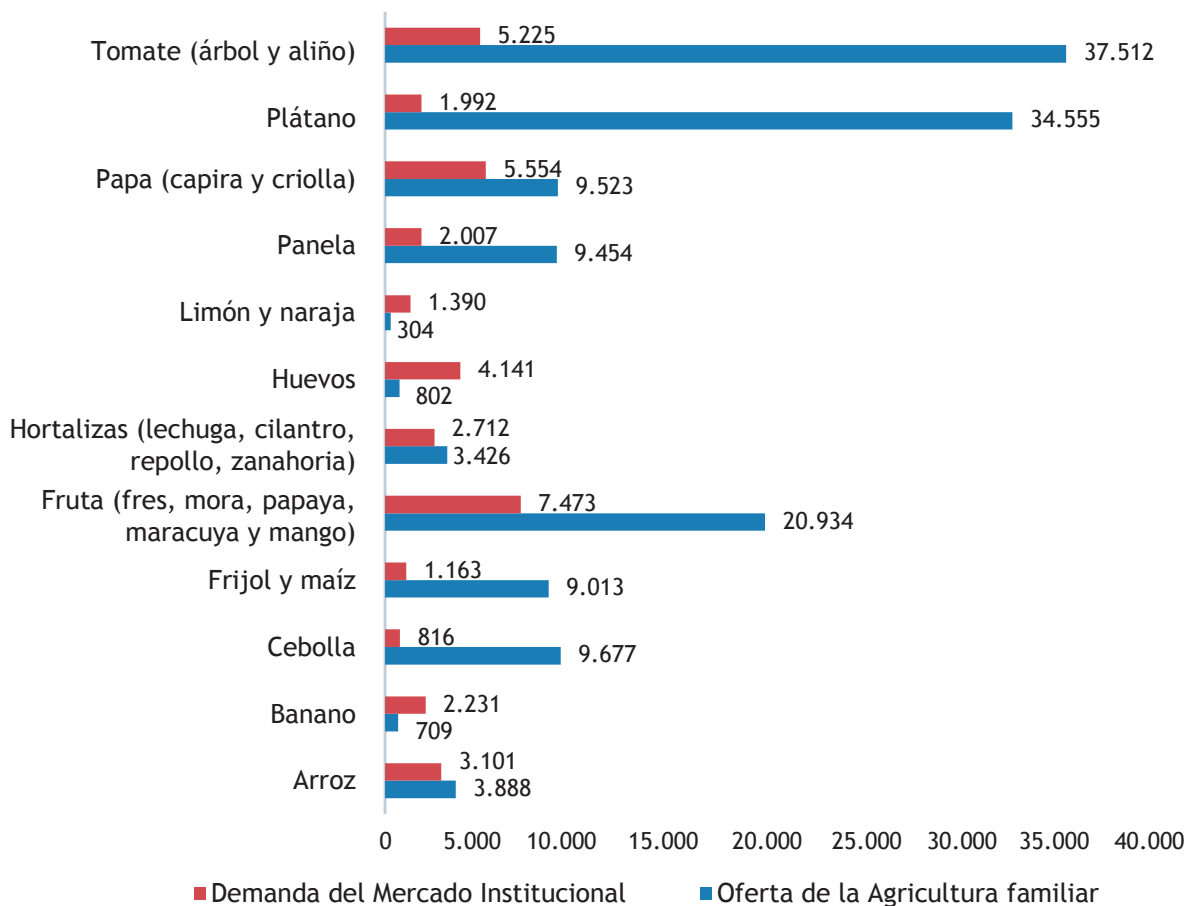
La información de esta representación de la Agricultura Familiar se refiere a 375 Organizaciones de Agricultura Familiar (OAF) y 946 Juntas de Acción Comunal (JAC) que han sido identificadas y caracterizadas en el *Estudio de Abastecimiento de Antioquia*³² y que se ubican en las diferentes subregiones del Departamento, en los rubros productivos mencionados. La distribución espacial de las OAF y las JAC se presentan en mapas cartográficos en los anexos 4 y 5 respectivamente.

³² Ver La Agricultura Familiar en el sistema de abastecimiento alimentario: bases para su inclusión. Antioquia, Colombia (MANA FAO, 2015).



Se aprecia que la oferta de la Agricultura Familiar supera ampliamente la demanda de las compras públicas de alimentos, principalmente en rubros como panela, frijol, maíz, diferentes frutas, papas y hortalizas. Asimismo, del cruce entre oferta y demanda se identifica una clara oportunidad de incrementar la producción de huevos, banano y cítricos como el limón y la naranja para satisfacer el consumo departamental del mercado institucional a partir de la agricultura familiar.

Gráfico 8. Relación oferta de Agricultura Familiar y demanda de los programas de compras públicas de alimentos en Antioquia (Toneladas /año)



Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas con los operadores de compras públicas en Antioquia. Proyecto MANÁ-FAO (2015).



A partir de lo anterior, un análisis lineal y simplificado indica que los casi 80 millones de pesos/año que representan las compras públicas de alimentos en Antioquia podrían destinarse en forma directa a las OAF, lo cual se traduciría en más de 200 millones de ingresos al año por cada organización. Sin embargo, como fue abordado a lo largo de este estudio, la capacidad productiva de las OAF no se constituye en la principal limitante para su acceder al proceso de compras públicas. Una vinculación efectiva de este sector debe ser pensado como un conjunto de incentivos de política pública y un proceso de fortalecimiento en materia de gestión y desarrollo empresarial.



Conclusiones



6 Conclusiones

Las compras públicas de alimentos en Antioquia en manos de los tres programas principales (ICBF, PAE, INPEC), demanda alimentos por 31.935 toneladas /año y su valoración económica asciende a cerca de los 79.623 millones de pesos colombianos/año. En tal sentido se presenta una excelente oportunidad para que estos recursos sean encauzados dentro de una política pública orientada al fortalecimiento directo de la Agricultura Familiar en los diferentes municipios del Departamento.

En la mayoría de las subregiones de Antioquia el proceso de abastecimiento de los mercados institucionales refleja una débil articulación entre los agentes económicos a nivel local basada en la priorización de factores de practicidad en la distribución y logística, condiciones presentes en los contratos y operación de los programas de compras públicas, o simplemente, por información asimétrica a nivel local. En promedio, la participación de las compras locales, es decir, aquellas en las que los alimentos se adquieren en los mismos municipios donde se consumen, es del 37 %. Ello indica que los operadores no basan sus decisiones de compra en la cercanía geográfica de los proveedores, sino más bien se apoyan en estructuras de mercado ajenas al territorio, entre las cuales se destaca la Central Mayorista del Valle de Aburrá con un participación del 44 % del volumen comprado de todo el mercado institucional del departamento de Antioquia.

Desde una proyección económica, la relevante participación de la Central Mayorista como principal actor proveedor se traduce en una pérdida de captación de renta neta directa para los actores locales (como las OAF) residentes en los municipios del Departamento, estimada en 50.000 millones de pesos colombianos/año. A pesar de que parte de esos productos pueden provenir de las subregiones, en la perspectiva territorial y de dinamización de las economías locales, es importante que la apropiación e inversión de la renta permanezca, en lo posible, en manos de los actores que residen dentro de los límites del territorio. La posibilidad de que ello suceda es factible debido a que la oferta productiva de las subregiones es coincidente con la mayoría de los alimentos que demanda el mercado institucional en cada una de ellas. Adicionalmente, es determinante que los operadores prioricen a los proveedores locales, tanto para abastecerse de los productos existentes en la subregión, como para aquellos alimentos que deben traerse desde otras zonas de producción. Estas premisas se incumplen en casi todas las subregiones analizadas, profundizando las brechas de desigualdad e inversión en los territorios.



A pesar de que la tendencia agregada muestra una priorización del abastecimiento externo a los municipios, una revisión exhaustiva de los diferentes programas de compras públicas arroja indicios de que dicha conducta puede estar condicionada por los procesos administrativos y la propia estructura institucional de cada uno de los programas. El ICBF, por ejemplo, aunque no realiza una descentralización de recursos a los municipios, su ejecución se desarrolla con una estructura territorial. A su vez, la entidad ha puesto en marcha un activo trabajo metodológico para que los operadores prioricen la compra local de alimentos. Por lo tanto, la promoción de espacios locales de negociación entre ofertantes y los operadores de los programas, así como la exigencia contractual induciendo a que un porcentaje del abastecimiento deba realizarse desde proveedores locales, está dando efectivos resultados. El estudio evidencia que el 78% de las compras del ICBF son locales, pero persiste una baja participación de la Agricultura Familiar, la cual representa el 1% del total del volumen.

En el otro extremo se presenta el caso de INPEC. En lo que respecta al abastecimiento de alimentos, esta institución se estructura a través de unos pocos centros de recepción y distribución de los alimentos a las diferentes entidades penitenciarias y carcelarias del Departamento. Este esquema, de carácter más centralizado, favorece la participación de pocos actores en el proceso. En efecto, toda la compra de alimentos del INPEC, que representa 8.144 toneladas/año, es administrada por dos (2) operadores para todo Antioquia. El análisis muestra que los proveedores directos de dicho programa son la Central Mayorista con el 83,9% y algunos establecimientos comerciales con el 15,4%, no dejando espacio evidente para la compra local y la Agricultura Familiar bajo esta lógica funcional.

Finalmente, el análisis del PAE nos permite reconfirmar las inferencias mencionadas en los dos casos previos. Este programa requiere de una logística compleja para llegar a los diferentes establecimientos educativos de los municipios de Antioquia. El patrón de abastecimiento presenta diferencias sustantivas cuando el programa se desarrolla bajo un formato centralizado o descentralizado. En el primer caso, un solo operador debe abastecer 63 municipios, ante lo cual busca concentrar el abastecimiento en el menor número de proveedores posibles. En este escenario las compras locales son sólo del 15%, con una clara preferencia por el abastecimiento externo desde la Central Mayorista (47% del volumen) y los establecimientos comerciales (12,8%). Por el contrario, cuando se analiza la secuencia del abastecimiento en los municipios descentralizados del MANÁ-PAE, la participación de las compras locales aumenta al 27%, se pluraliza



la participación de proveedores y las OAF tienen un rol directo como tales. Ello permite inferir que este escenario de operación contribuye a la presencia de circuitos más eficientes de abastecimiento en términos de proximidad, articulación local y vinculación de la Agricultura Familiar.

Otra conclusión que surge del estudio se refiere a los factores que pueden influenciar las decisiones de los operadores a la hora de seleccionar el tipo de proveedor de alimentos. La alta participación en frecuencia y volumen de los establecimientos comerciales (ya sean externos o locales), así como de mayoristas regionales y la Central Mayorista de Antioquia, son un indicativo de la importancia que asume para los operadores el poder abastecerse de actores que ofrezcan en pocas transacciones una amplia variedad de productos y una disponibilidad permanente. En tal sentido, la integración de esta canasta de alimentos en un mismo espacio físico es un aspecto mucho más determinante que la cercanía geográfica entre lugares de compra y puntos de entrega. Como comprobación empírica de lo anterior, puede apreciarse que en aquellas subregiones donde existe un mayorista regional, como es el caso de Bajo Cauca, este tiene una participación directa en el proceso de abastecimiento, por lo cual, podría inferirse, sustituye parcialmente al peso que asume la Central Mayorista del Valle de Aburrá como abastecedor que ofrece servicios semejantes. Este fenómeno lleva a reflexionar que para vincular a la Agricultura Familiar como proveedor directo deben existir en el territorio centros de recepción de productos y posterior distribución municipal, lo cual implica una organización y coordinación local del abastecimiento. De otra forma, salvo excepciones, resulta complejo pensar en proveer de forma directa productos aislados.

Respecto a la vinculación real de la Agricultura Familiar quedó evidenciado que, independientemente del programa y su modalidad, la participación de los pequeños productores en la venta directa es menos del 3,5% del total del volumen. Las escasas experiencias se registran en los rubros frutas y hortalizas. Se deduce además que los modelos de descentralización y de priorización de compras locales son esquemas más permeables para la pequeña agricultura.

Potencialmente, como se evidencia al final del estudio, la capacidad productiva en manos de las OAF y de las JAC excede ampliamente la cantidad de alimentos demandada por el mercado institucional. Su vinculación en tanto, no está condicionada por restricciones técnicas-productivas, sino más bien, por dimensiones de carácter organizacional, calidad, planificación y de formalización.



Reflexiones y recomendaciones



7 Recomendaciones

7.1 Recomendaciones sobre el marco contractual de los procesos de compras públicas de alimentos

El análisis del marco contractual que rige en los procesos de compras públicas de alimentos evidencia una clara necesidad de modificar sus requerimientos para hacer efectiva la participación de la Agricultura Familiar.

Las recomendaciones para los procesos de licitación y contratación son:

- Flexibilizar los requisitos de postulación reduciendo la experiencia mínima requerida (5 años) y la especializada (2 años), a fines de que la AF pueda postular como operador de los programas.
- Reducir la exigencia sobre la capacidad financiera de los postulantes de tal forma que se ajuste a la realidad económica de las OAF y/o articular a entidades públicas que sirvan de aval y garantía de éstas, con esquemas que inyectan certidumbre como la agricultura por contrato.
- Replantear las responsabilidades que debe asumir el operador en términos de infraestructura y talento humano, o definir una resolución específica para las OAF acotada al suministro de los alimentos de las compras públicas.
- La alta participación de comercios locales como principales proveedores de las compras públicas, impacta positivamente en la economía local. Sin embargo, ello implica que la cadena de abastecimiento es más extensa por involucrar a un mayor número de actores en el circuito. Los comercios normalmente se abastecen de intermediarios, mayoristas y productores en algunas ocasiones. Por lo tanto, aunque parte de los recursos son percibidos por los establecimientos comerciales locales, es posible, que los agentes que se vinculan con los eslabones hacia atrás en la cadena, no necesariamente sean del municipio y se produzca una transferencia de renta hacia actores que residen en otros territorios. La concepción y metodología de impulso a la compra local debe procurar una mayor trazabilidad del proceso, a fines de que la mayor parte de los actores intervinientes y de las materias primas utilizadas, pertenezcan al seno del municipio.



- Relacionado con el punto anterior se recomienda legislar o incorporar una cláusula contractual que brinde mayor especificidad respecto a la definición de compra local. Por un lado sería oportuno acotar el alcance de lo local a una delimitación territorial-subregional (en casos excepcionales podría acotarse a municipios que presenten capacidades y organizaciones de AF para ofrecer una producción estable y diversificada). En igual sentido, la cláusula debe ser categórica en exigir que un % del abastecimiento se realice en forma directa a partir de la oferta de la Agricultura Familiar.
- Como experiencia internacional, en Brasil la legislación exige que al menos un 30% del total del recurso sea destinado a compras directas de la Agricultura Familiar³³. En el caso de Uruguay se tiene un proyecto de ley que obliga al Estado a que las compras centralizadas deben hacerse 30% a la AF y pescadores artesanales y las descentralizadas en un 100%³⁴.
- Establecer mediante resolución legislativa una forma complementaria de contratación específica para los alimentos provenientes de la Agricultura Familiar. Experiencias de este tipo se registran en varios países bajo un régimen de descentralización de recursos que permite la contratación directa a las OAF. Uno de los casos más relevantes es la modificación al sistema de contratación nacional de compras públicas realizado por Paraguay, en la que se estableció una modalidad complementaria de contratación denominada “proceso simplificado para la adquisición de productos agropecuarios de la Agricultura Familiar”; la cual explicita “sea utilizada por los organismos, y entidades del Estado y las municipalidades para realizar procedimientos de compras diferenciadas, dirigidas a adquirir directamente bienes producidos por productores de la Agricultura Familiar, individuales u organizados, que reciban la asistencia técnica del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) u otros organismos públicos o privados debidamente reconocidos por el MAG, siempre y cuando cumplan con las formalidades mínimas establecidas en el presente Decreto”³⁵. Entre los aspectos que deberían flexibilizarse respecto a los procesos ordinarios de compras públicas, el MAG de Paraguay considera:

³³ Desde el punto de vista de marco legal, el Programa de Adquisición de Alimentos fue acompañado de estructuras de apoyo. Se hacen modificaciones de Ley de Brasil incluyendo el derecho humano a la alimentación adecuada en la constitución, el cual pasa a ser un orientador de todas las políticas del gobierno. En el 2006 se crea la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional la cual establece funciones, atribuciones de los distintos actores nacionales y regionales, organismos internacionales y competencias de sociedad civil, creando un Sistema Nacional de SAN (SISAN) (FAO, 2014).

³⁴ Ver en Sistematización del taller de compras públicas a la Agricultura Familiar para América Latina”. Taller regional en Costa Rica (FAO, 2014).

³⁵ Decreto 3000. Ministerio de Hacienda. Presidencia de la República del Paraguay. Enero de 2015.



- La participación está abierta únicamente a productores individuales de la Agricultura Familiar y a las OAF que reciban asistencia técnica pública o privada, previa supervisión del Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Se utilizan documentos estándar para las diferentes etapas del procedimiento de contratación. La personería del agricultor familiar es acreditada mediante fotocopia simple de la Cédula de Identidad Civil vigente o de la constancia de renovación en trámite. Para las OAF, es suficiente con las actas de constitución de las asociaciones.
- En el caso de productores individuales la adjudicación se realiza como máximo, hasta la suma equivalente a setecientos cincuenta (750) jornales mínimos anuales, por productor, independientemente de la cantidad de ítems que se le adjudique.

En todo caso, más allá de las flexibilizaciones jurídicas/contractuales, para que las OAF tengan igualdad de oportunidades para participar como operadores de los programas de compras públicas de alimentos, deberán recibir un acompañamiento y formación a través de entidades como el SENA. Ello debe enfocarse en la organización del trabajo respecto a la planificación, contacto con proveedores, capacidad de gestión y formulación de proyectos, manejo crediticio, tributación, gestión empresarial y gestión de calidad, entre otros.

7.2 Recomendaciones sobre las condiciones comerciales que rigen en los contratos de compras públicas de alimentos

- Una de las principales limitantes operativas se relacionan con las condiciones comerciales que están vigentes en los contratos. En particular, se recomienda un estudio detallado sobre la fluctuación de precios de los alimentos más volátiles que demanda el mercado institucional. Como fue mencionado, la asignación de un valor fijo por ración o cuota alimenticia conlleva a que en épocas de precios altos, los operadores deban sacrificar la calidad de los alimentos para mantener sus márgenes de rentabilidad económica. En este sentido, el abastecimiento por momentos prioriza lo económico por sobre lo nutricional. Se sugiere establecer contratos de menor plazo con una periodicidad trimestral para los rubros con mayor oscilación de precios y sin sustitutos cercanos para ajustarse a las variaciones, o asignar fondos de compensación para casos críticos. Otra opción es la posibilidad de establecer franjas de precios por ración, la cual se ajustaría con base en un sistema de información de precios de mercado.



- Relacionado con el punto anterior se recomienda que los precios pagados a la Agricultura Familiar consideren un porcentaje por encima de los precios de mercado. En caso contrario, las OAF no tendrán incentivos para incursionar en procesos de mayor exigencia productiva y comercial que no se traducen en una valorización económica. Para la AF, un precio justo y diferencial es un instrumento fundamental para la sostenibilidad y afianzar su compromiso con los actores y el mercado institucional. A su vez, la disponibilidad de una oferta permanente en manos de la OAF, estimularía a que los operadores los prioricen en el proceso de abastecimiento, dado que les permitiría obtener un margen superior por acortar la cadena de suministro. Para ello, deben identificarse fondos financieros o programas de apoyo a la comercialización que pueden articularse a la estrategia.
- El cumplimiento de las minutas debe considerar la oferta local de alimentos, buscando que el consumo se adecue a los hábitos alimenticios de la zona y se contribuya al desarrollo local/subregional. Se recomienda que los operadores deban incluir un porcentaje de los productos locales, en función de la estimación de la oferta efectiva existente. El ICBF ya ha comenzado a incluir esta estrategia dentro de su programa.
- Los plazos de pago deben ser acordes a las realidades culturales / económicas y necesidades de los agricultores familiares, quienes no pueden asumir períodos prolongados de hasta el cobro debido a la necesidad inmediata de adquirir alimentos para el hogar. Se recomienda que las compras institucionales cuenten con un fondo de liquidez, fondos rotatorios o revolventes que permitan afrontar los períodos de espera hasta que se efectúan los pagos.

7.3 Recomendaciones sobre la institucionalidad y operatividad de los programas de compras públicas de alimentos

Quedó demostrado que aquellos programas de compras públicas que se desarrollan desde niveles locales /territoriales, favorecen la participación de la compra local y de las organizaciones de la Agricultura Familiar. En este sentido, es importante considerar los siguientes escenarios:

- En programas con posibilidades de descentralización de recursos (caso MANÁ-PAE), profundizar los mecanismos y procesos para descentralizar el programa a un mayor número de municipios,



es una decisión acertada. En estos municipios se recomienda estudiar en detalle y validar el sistema de compras directas para la AF bajo un régimen simplificado (experiencia de Paraguay), o las modalidades de convenio de asociación (experiencia de Granada en Antioquia) y la licitación hacia la inclusión de pymes y mipymes (experiencia de Cañasgordas en Antioquia).

- En aquellos programas con mayor rigidez institucional para la descentralización de recursos (caso ICBF, INPEC), queda demostrado que la operación con un abordaje territorial (no centralizada) también se constituye en una herramienta de política efectiva para favorecer la compra local y la participación de la Agricultura Familiar. La metodología impulsada por el ICBF de articulación de ofertantes y demandantes a través de convocatorias y ruedas de negocios, se considera fundamental.
- No obstante lo anterior, los municipios y los actores locales deben ser empoderados para que los mercados institucionales sean considerados una política pública para el desarrollo local. Se recomienda que se genere a nivel municipal una instancia de coordinación, convocatoria, regulación y control de las compras públicas de alimentos para todos los programas de mercado institucional que se ejecutan en los límites del municipio. En el caso de programas descentralizados las licitaciones pueden generarse en el marco de dicho espacio. En los programas que dependen de otra institucionalidad supramunicipal y los recursos no son administrados localmente, puede exigirse que los operadores participen ineludiblemente en esta instancia, a fines de priorizar la compra local y acercarse a los agentes económicos que residen en el municipio. Esta cláusula puede ser incluida en la ya existente en los pliegos y contrataciones, sobre “obligaciones relacionadas con la comunidad y la articulación interinstitucional”.

En relación a la representatividad de actores este espacio debería contar como mínimo con la participación de:

- El alcalde y representantes del consejo legislativo.
- Instituciones técnicas relacionadas a la temática: UMATA, ICA, INVIMA, SENA, Banco Agrario, universidades, entre otras.
- Áreas de salud, educación y seguridad alimentaria.



- Representantes de los mercados institucionales: ICBF, PAE, programas departamentales, INPEC, directores de hospitales y ancianatos.
- Organizaciones de AF y/o agricultores individuales.
- Otros representantes de la sociedad civil (principalmente de las escuelas, maestros y padres de familia)

Con el objeto de no crear instancias nuevas, se recomienda la utilización de los Consejos Municipales de Política Social (COMPOS) o los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR) como los espacios más idóneos para asumir esta función. Al respecto, vale destacar la experiencia que viene desarrollando la FAO³⁶ con tres (3) municipios del Departamento de Antioquia y dos (2) del Departamento de Nariño, en la que ha logrado crear por decreto un Comité de Compras Públicas de Alimentos para la Agricultura Familiar. Esta instancia, que forma parte del COMPOS, tiene como principales funciones: generar información actualizada sobre la oferta productiva de la Agricultura Familiar del municipio, la demanda del mercado institucional, ajustar los requerimientos nutricionales a la oferta local de alimentos, gestionar un listado de proveedores locales, definir las condiciones de licitación procurando una amplia difusión y convocatoria para avanzar en la democratización de la estrategia, promover espacios de articulación entre los actores que participan del abastecimiento de las compras públicas y entre las entidades públicas con competencia técnica.

- La coordinación del abastecimiento trae consigo requerimientos de carácter logístico y de infraestructura. Se recomienda a los municipios disponer de un centro que funcione como acopio y posterior distribución de alimentos para los puntos de consumo, además de funciones de gestión de información y capacitación. La carencia de esta infraestructura se constituye en una de las principales restricciones para la participación de la Agricultura Familiar, ya que limita sus posibilidades de ofrecer una mayor cantidad de productos, con la frecuencia necesaria y la calidad esperada. En esta línea se propone replantear y fortalecer el funcionamiento de las plazas de mercado y mercados campesinos en los municipios. A pesar de que muchas de estas estructuras se encuentran debilitadas en infraestructura y sin una periodicidad oportuna, podrían asumir un rol fundamental en el proceso de abastecimiento local de los mercados institucionales.

³⁶ Proyecto cooperación entre el Gobierno de Brasil, la FAO y el PMA OSRO/COL/403/BRA y UTF/COL/057/COL



- Las OAF y las JAC deben ser apoyadas con asistencia técnica especializada e integral para el abastecimiento de las compras públicas. Ello implica que cada una de las instituciones públicas que tienen en su mandato el fortalecimiento de la AF deben diseñar una estrategia ajustada a la inclusión y empoderamiento de esta hacia el mercado institucional, ello implica como mínimo un acompañamiento en el proceso de planificación productiva enfocado en el escalonamiento y en la diversificación de cultivos, avances hacia la certificación de buenas prácticas agrícolas, fortalecimiento organizativo empresarial, tributario, contable y financiero, apoyo a la gestión y formulación de proyectos y fichas técnicas de alimentos, manejo pos cosecha y empaque, formalización y desarrollo de capacidades como operador, esquemas de agricultura por contrato como garantía para gestionar líneas crediticias.



Referencias bibliográficas



8 Referencias bibliográficas

APC (2015). Ley 80 Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Colombia.

De Paoli, L.; Rodríguez Fazzone, M.; Urrea, J.; Zuluaga, J. (Editores) (2015). Sistema de Abastecimiento Alimentario: bases para la inclusión de la agricultura familiar. Antioquia, Colombia. MANA FAO (en proceso de publicación)

De Paoli, L.; Rodríguez Fazzone, M.; Urrea, J.; Zuluaga, J. (Editores) (2015). Sistema de Abastecimiento Alimentario: bases para la inclusión de la agricultura familiar en las Subregiones de Antioquia, Colombia. MANA FAO (en proceso de publicación).

FAO (2013). Alimentación escolar y las posibilidades de compra de la Agricultura Familiar. Estudio de caso en 8 países. FAO-Brasil.

FAO (2014). Sistematización del taller de compras públicas a la Agricultura Familiar para América Latina. Taller regional en Costa Rica. Costa Rica.

FAO (2015). La Agricultura Familiar en el sistema de abastecimiento alimentario: bases para su inclusión. Proyecto de Cooperación Técnica MANA FAO, Bogotá, Colombia (en proceso de publicación).

FAO (2015). Las compras públicas a la Agricultura Familiar y la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe. Lecciones aprendidas y experiencias. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, Chile.

FAO /Ministerio de Salud de Colombia (2015). Proyecto de Cooperación Técnica UTF/COL/057/COL “*Apoyo técnico al ministerio de salud y protección social para el fortalecimiento de la SAN en el marco del plan decenal de salud pública*”. Bogotá, Colombia.

FAO /Coop. Brasil (2014). Catálogo de buenas prácticas en procesos de implementación de mecanismos de compras públicas directas y locales a la Agricultura Familiar para la alimentación escolar. Proyecto de Fortalecimiento de Programas de Alimentación Escolar (FPAE), en el marco de la Iniciativa América Latina y El Caribe sin Hambre 2025. FAO.



Gobernación de Antioquia (2013). Proyecto de pliego de condiciones de Medellín, 06 de febrero de 2013. Gerencia de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Antioquia, Colombia.

Gobernación de Antioquia (2014). Contrato 2014SS390004. Gerencia de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Antioquia, Colombia.

Gobernación de Antioquia (2014). Contrato 4600002223. Gerencia de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Antioquia, Colombia.

Gobernación de Antioquia (2014). Contrato 2013SS390069. Gerencia de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Antioquia, Colombia.

Gobernación de Antioquia (2014). Licitación Pública No LIC-39-001-2013. Gerencia de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Antioquia, Colombia.

ICBF (2014) Guía jurídica para otorgar, reconocer, personerías jurídicas a instituciones del sistema nacional de bienestar familiar que prestan servicios de protección integral. 2014. p. 1-8.

ICBF (2014). Minutas patrón por tiempos de consumo. Programas del ICBF. Colombia

ICBF (2014). Convocatoria Pública de Aporte CP 003-2014. Pliego de Condiciones. 2014. Colombia

ICBF (2014). Convocatoria Pública de Aporte CP 674-2014. Pliego de Condiciones. 2014. Colombia

ICBF (2014). Convocatoria Pública de Aporte CP 638-2014. Pliego de Condiciones. 2014. Colombia

ICBF (2015). Convocatoria Pública de Aporte CP 096-2015. Pliego de Condiciones. 2015. Colombia

ICBF (2015). Convocatoria Pública de Aporte CP 107-2015. Pliego de Condiciones. 2015. Colombia

ICBF (2015). Convocatoria Pública de Aporte CP 083-2015. Pliego de Condiciones. 2015. Colombia

ICBF (2015). Convocatoria Pública de Aporte CP 093-2015. Pliego de Condiciones. 2015. Colombia



ICBF (2015). Convocatoria Pública de Aporte CP 079-2015. Pliego de Condiciones. 2015. Colombia

ICBF (2015). Convocatoria Pública de Aporte CP 042-2015. Pliego de Condiciones. 2015. Colombia

ICBF (2015). Guía orientadora para el desarrollo de la estrategia de compras locales. Colombia.

ICBF (2015) Resolución 1100 de 2015. Manual de Contratación ICBF. Colombia

Lemus, V. (2013). Ruta de trabajo del modelo óptimo del Programa de Alimentación Escolar, con énfasis para la incorporación de la Agricultura Familiar”. Proyecto GCP/RLA/180/BRA “Fortalecimiento de los Programas de Alimentación Escolar en el Marco de la Iniciativa América Latina Sin Hambre 2025, FAO Guatemala.

MANA (2014). Programa de Restaurantes Escolares. Antioquia, Colombia.

MANA FAO (2014). Proyecto de Cooperación Técnica Contribución a la seguridad alimentaria de las familias vulnerables de Antioquia a través del fortalecimiento de capacidades para el desarrollo de planes de abastecimiento local y la implementación de emprendimientos sostenibles, orientados al aumento del consumo de frutas y hortalizas y a la generación de ingresos familiar. Medellín, Antioquia, Colombia.

MEN (2014). Lineamientos Técnico Administrativos del Programa de Alimentación Escolar (PAE). Ministerio de Educación Nacional. Bogotá, Colombia.

Municipio de Cañasgordas (2013). Pliegos definitivos de condiciones, selección abreviada, subasta inversa sa 023 - 2014. Antioquia, Colombia.

Municipio de Granada (2015). Decreto 039 Conformación del Comité de Agricultura Familiar y encadenamientos productivos. Consejo Municipal de Política Social. Antioquia, Colombia.

Municipio de El Carmen del Viboral (2015). Decreto 122 Conformación del Comité de Agricultura Familiar y encadenamientos productivos. Consejo Municipal de Política Social. Antioquia, Colombia.



PADAM (2011). Plan de Abastecimiento y Distribución de Alimentos para la Ciudad de Medellín. Universidad Nacional de Colombia - Sede Medellín. Colombia

PMA (2015). Programa compras para el progreso. Disponible en <http://es.wfp.org/content/compras-para-el-progreso>

Presidencia de la República del Paraguay (2015). Decreto Número 3000. Ministerio de Hacienda. Asunción, Paraguay.

Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) (2013). 10 años de adquisición de alimentos. Ministerio de Desarrollo Social y Combate al hambre. Brasilia, Brasil.

Prudencio Börth y Bishelly Elías Argandoña (2014). Las compras públicas: ¿alternativa de Mercado para la Agricultura Familiar campesina?. Agrónomos y veterinarios sin frontera, AVSF. La Paz, Bolivia.

Rivas Aguilar, N. (2013). Análisis nacional de los marcos jurídicos sobre alimentación escolar y Agricultura Familiar bajo un enfoque del derecho humano a la alimentación en Honduras. Proyecto GCP/RLA/160/SPA, FAO. Honduras.

Santacoloma, P. y Gálvez-Nogales, E. (2013). Alianzas público-privadas para el desarrollo de agronegocios - Informe de país: Colombia. Estudios de casos de países - América Latina. FAO Roma.



Anexos



Anexos

Anexo 1. Análisis del abastecimiento de los mercados institucionales en las subregiones de Antioquia.

En esta sección se presenta un análisis del abastecimiento de los principales mercados institucionales (ICBF, MANÁ-PAE y el INPEC) que se ejecuta en Antioquia a partir de una mirada territorial; en tal sentido el análisis se realiza a nivel subregional del Departamento, observando la participación de la compra local, de los proveedores y la potencialidad de cada subregión para autoabastecerse a partir de la producción de la Agricultura Familiar.

1 Subregión Bajo Cauca

Como ya se mencionó, los programas de compras públicas que mayor cobertura tienen en el departamento son MANÁ-PAE, INPEC e ICBF. Programas que en la subregión de Bajo Cauca presentan una demanda de alimentos, en rubros producidos por la Agricultura Familiar, que asciende a 2.105.676 kilogramos/año, tal y como se observa en la Tabla 4. El programa que mayor variedad de productos demanda es el ICBF, y el que mayor cantidad demanda es MANÁ-PAE (73%). Asimismo el grupo de productos que mayor participación tiene dentro del total demandado por el mercado institucional son las frutas.

Tabla 4. Demanda de alimentos de Agricultura Familiar por parte del Mercado Institucional en la Subregión Bajo Cauca (Kg/año)

Rubro / mercado institucional	ICBF	MANA PAE	INPEC	TOTAL	Participación %
Arroz	63.957	137.581	8.654	210.193	10%
Carne de cerdo	12.482		1.892	14.374	1%
Carne de res	14.562			14.562	1%
Frijol	10.215	59.683		69.898	3%
Fruta	136.415	895.248		1.031.663	49%
Guineo	6.242			6.242	0%
Hortalizas	62.456	29.643		92.099	4%
Huevo	62.112	147.814	2.978	212.904	10%
Maíz para mazamorra		11.969		11.969	1%
Maíz trillado	24.604			24.604	1%
Panela	43.025	79.983	4.730	127.739	6%
Papa	66.242	54.312	9.461	130.014	6%
Papa criolla	9.463			9.463	0%
Plátano maduro	9.463			9.463	0%
Plátano pintón	3.312			3.312	0%
Plátano verde		79.578	2.628	82.206	4%
Tomate para ensalada	18.926	34.119	1.927	54.972	3%
Total general	543.476	1.529.929	32.271	2.105.676	100%

Fuente: elaboración propia a partir de las minutas y entrevistas con los operadores del Mercado Institucional. Proyecto MANÁ-FAO (2015).



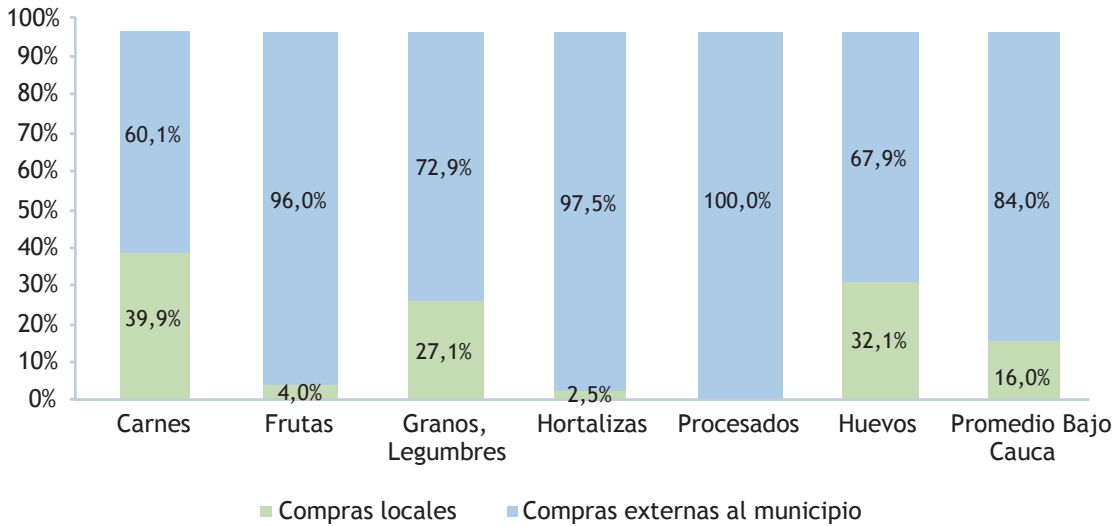
En el Gráfico 9 se evidencia que el 84% de los productos demandados por los mercados institucionales son comprados a agentes comerciales que están ubicados por fuera de los municipios donde se consumen dichos alimentos, es precisamente esta subregión la que presenta el mayor porcentaje de compra externa de las 9 subregiones que conforman el departamento. En esta tendencia, se puede apreciar que el 100% de los productos procesados como la panela se compran fuera de la subregión, le siguen en importancia las hortalizas y las frutas, en las que la compra externa supera el 96%.

El comportamiento según mercado institucional, evidencia que únicamente los programas del ICBF reportan compras locales, que representan un 50% del volumen total demandado. En cuanto al INPEC y al programa MANÁ-PAE, el hecho de que la totalidad de alimentos demandados procedan de mercados diferentes a cada uno de los municipios de la subregión, está relacionado con la forma en que opera cada uno. En el caso del INPEC, la estructura centralizada bajo la que opera, implica que se cuenta con muy pocos operadores para el abastecimiento de las cárceles en el departamento, por lo que la capacidad logística incide en mayor medida en las decisiones respecto a los actores comerciales a vincular. En el caso de MANÁ-PAE, los operadores y proveedores responsables del abastecimiento en Bajo Cauca, están ubicados por fuera de la subregión, por lo que para ellos es más fácil el aprovisionamiento de productos desde las centrales de abasto o desde los comerciantes mayoristas.

Comportamiento que es similar, tanto para los municipios que operaron el programa MANÁ-PAE en forma centralizada bajo el esquema de compras de la Gobernación de Antioquia (Nechí, Tarazá y Zaragoza), como para aquellos que operaron directamente el programa bajo el esquema de descentralización (Caucasia, El Bagre y Cáceres).



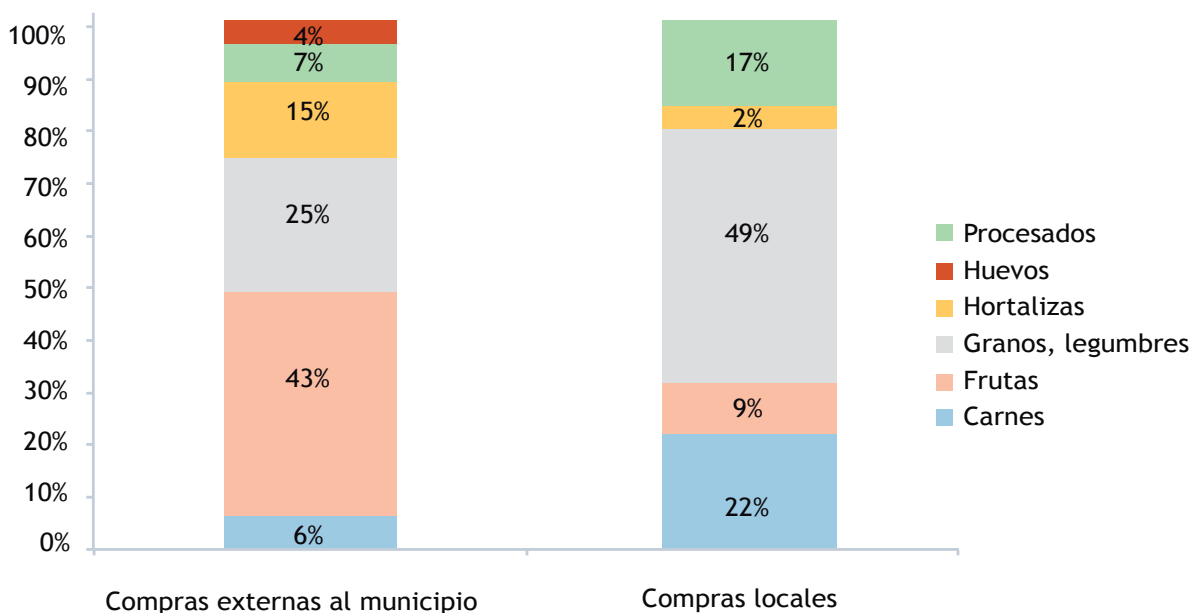
Gráfico 9. Procedencia de las compras de los alimentos dirigidos a los Mercados Institucionales - Bajo Cauca (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas con los operadores de los mercados institucionales. Proyecto MANÁ-FAO (2015).

El peso relativo del volumen de cada grupo de alimentos, de acuerdo a la procedencia de la compra (Gráfico 10), da cuenta que dentro del 26% de los productos que se compran en el mismo municipio donde se consumen, es decir compras locales, los principales productos son granos y legumbres que representan el 49% y el rubro carnes con el 22%. En el caso del total de compras externas, los rubros con mayor participación son las frutas (43%) y granos y legumbres (25%).

Gráfico 10. Participación de los rubros de alimentos según procedencia de la compra - Bajo Cauca (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas con los operadores de los mercados institucionales. Proyecto MANÁ-FAO (2015).



En cuanto a los actores que abastecen la demanda de los operadores de los mercados institucionales se encuentran mayoristas, minoristas, establecimientos comerciales locales (supermercados, legumbres, mini mercados, entre otros), agricultores familiares o sus organizaciones, productores especializados en ciertos rubros o directamente de la Central Mayorista de Antioquia. La selección de uno u otro proveedor por parte de los operadores en las diferentes subregiones del departamento, depende de factores múltiples. Del análisis general se deduce que los criterios más influyentes en la decisión del operador son:

- Capacidades logísticas de los proveedores
- Disponibilidad constante de los productos
- Oferta del producto según la subregión
- Integración de productos en un mismo lugar físico, lo cual permite cumplir con las entregas de varios alimentos en un menor número de transacciones y desplazamientos
- Buena relación precio / calidad

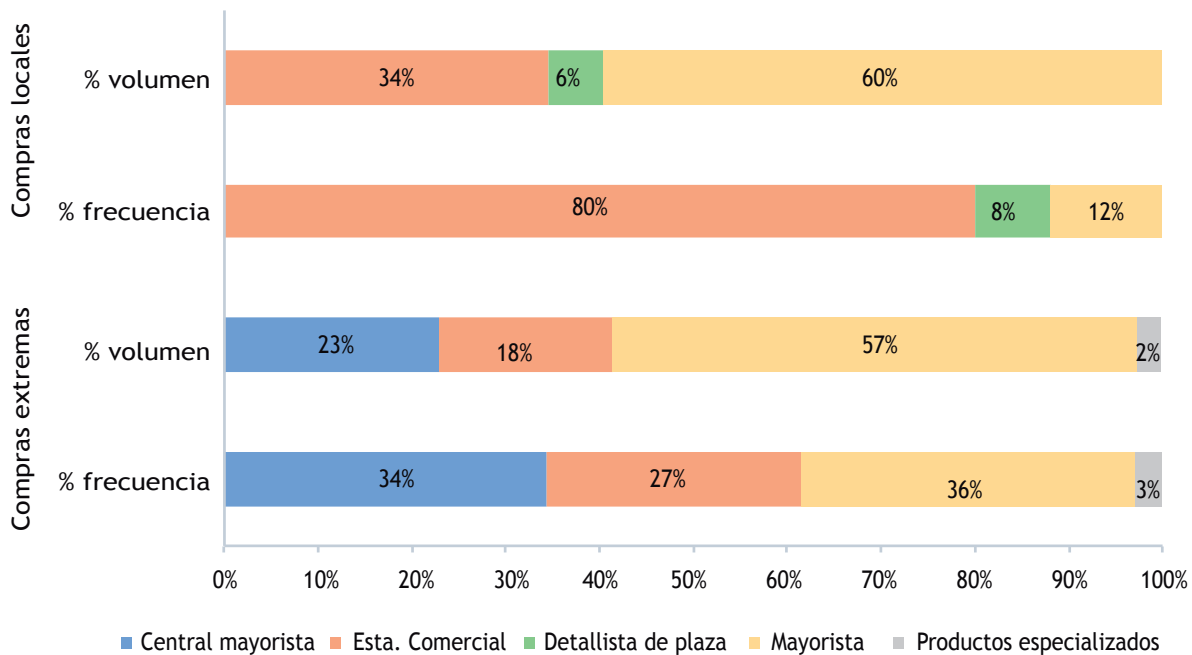
En el Gráfico 11 se puede apreciar que cuando la compra se realiza a proveedores por fuera de la subregión (84% de volumen comprado), los operadores recurren principalmente a mayoristas (57%) y la Central Mayorista de Antioquia (23%); participación en volúmenes que también predomina en términos de frecuencia. Si bien el actor Central Mayorista, es recurrente en los diferentes mercados institucionales considerados, excepto en el caso de MANÁ-PAE descentralizado, es de resaltar la importancia que tiene para el abastecimiento del INPEC (97,4%). En lo que respecta a las compras locales, la presencia de un mayorista en la subregión es aprovechada notablemente por los Operadores, quienes se abastecen del 60% del volumen de dicho agente. También se evidencia un aumento en la participación de los establecimientos comerciales, los cuales alcanzan un 34%. Respecto a este último actor es importante considerar que representan un 80% en términos de frecuencia, es decir, que a pesar de no contribuir con un gran volumen, el número de transacciones con dicho proveedor es significativamente alto.

Independientemente de la procedencia de compra de los diferentes productos, se evidencia que la Agricultura Familiar no participa directamente como proveedor directo en los municipios de Bajo



Cauca. Es de aclarar que en el caso del arroz, uno de los productos más importantes de la región, antes de comercializar se debe realizar un proceso de transformación.

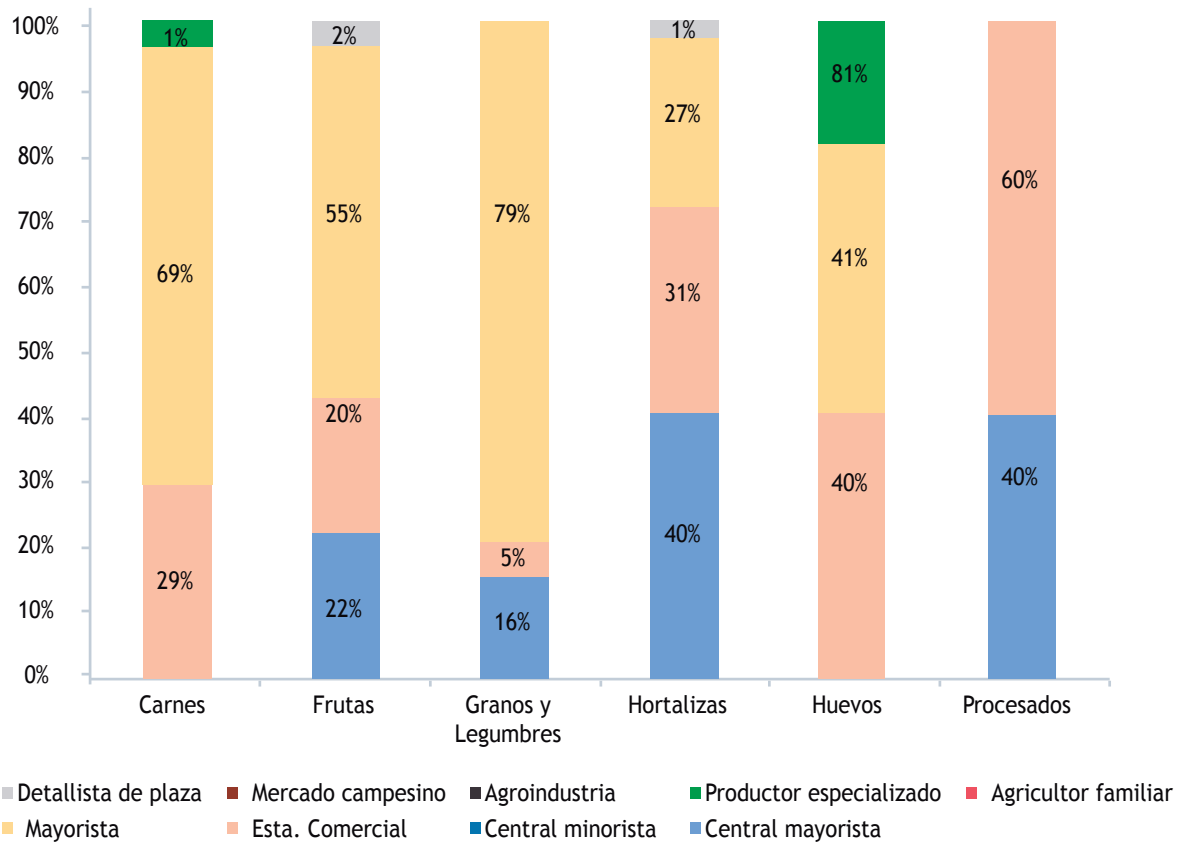
Gráfico 11. Participación de los proveedores directos del Mercado Institucional según procedencia de la compra - Bajo Cauca (% Volumen y % Frecuencia)



Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas con los operadores de los mercados institucionales. Proyecto MANÁ-FAO (2015)

La participación de los proveedores directos según grupo de alimentos, se muestra en el Gráfico 12, encontrando que el actor mayorista es a través de quien se adquiere la mayor proporción de carnes, granos y legumbres, las frutas y los huevos. De igual manera, se observa que en la Central Mayorista de Antioquia, se adquiere el 40% de las hortalizas, el 40% de los procesados (panela), el 16% de los granos y legumbres, y el 22% de las frutas.

Gráfico 12. Participación de los proveedores directos del Mercado Institucional según rubro de alimentos - Bajo Cauca (%)



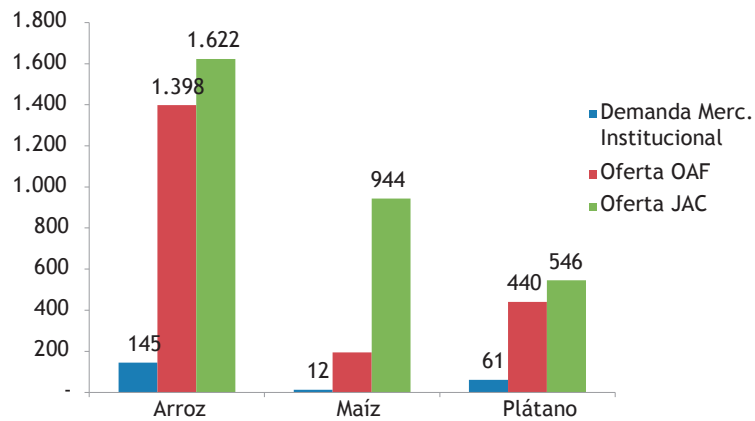
Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas con los operadores de los mercados institucionales. Proyecto MANÁ-FAO (2015))

Potencialidad de la Agricultura Familiar para abastecer en forma directa a los mercados institucionales

En esta sección se deja en evidencia que la AF, representada en este estudio por Organizaciones de Agricultura Familiar (OAF) y Juntas de Acción Comunal (JAC), como sector productor de alimentos de canasta básica, posee la capacidad productiva real y potencial para abastecer a los mercados institucionales que operan en el Bajo Cauca. Al cruzar los rubros demandados por los mercados institucionales con la oferta de AF en la subregión, se identifica que en los rubros maíz, arroz y plátano, la AF tiene la capacidad productiva para satisfacer la totalidad de la demanda institucional de la subregión, presentando incluso excedentes importantes, tal y como se observa en el Gráfico 13.



Gráfico 13. Oferta de OAF y JAC vs demanda de alimentos del Mercado Institucional en Bajo Cauca (Tn/año)



Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas con los operadores de los mercados institucionales. Proyecto MANÁ-FAO (2015).

2 Subregión Magdalena Medio

En la subregión de Magdalena Medio, la demanda anual de alimentos por parte de los programas de ICBF, MANÁ-PAE e INPEC es de 1.115.868 Kg (Tabla 5). Al igual que en el caso de la Subregión de Bajo Cauca, el ICBF es el que demanda una mayor variedad de productos y MANÁ-PAE el que demanda un mayor volumen (41% del total general); no obstante en este caso la demanda del INPEC (33%) es superior a la reportada por el ICBF. Los rubros arroz, fruta, panela, papa y huevo representan el 79% de todo el mercado institucional de la subregión.



Tabla 5. Demanda de alimentos de Agricultura Familiar por parte del Mercado Institucional en la Subregión Magdalena Medio (Kg/año)

Rubro / mercado institucional	ICBF	MANA PAE	INPEC	TOTAL	Participación %
Arroz	31.996	41.430	97.838	171.264	15%
Carne de cerdo	9.140		21.384	30.524	3%
Carne de res	8.780			8.780	1%
Fríjol	5.482	17.972		23.454	2%
Fruta	76.667	269.586		346.253	31%
Guineo	3.768			3.768	0%
Hortalizas	34.259	8.926		43.185	4%
Huevo	28.140	44.511	33.660	106.311	10%
Maíz para mazamorra		3.604		3.604	0%
Maíz trillado	13.496			13.496	1%
Panela	19.776	24.085	53.460	97.321	9%
Papa	36.335	16.355	106.920	159.610	14%
Papa criolla	5.191			5.191	0%
Plátano maduro	5.191			5.191	0%
Plátano pintón	1.817			1.817	0%
Plátano verde		23.963	29.700	53.663	5%
Tomate para ensalada	10.382	10.274	21.780	42.436	4%
Total general	290.418	460.708	364.742	1.115.868	100%

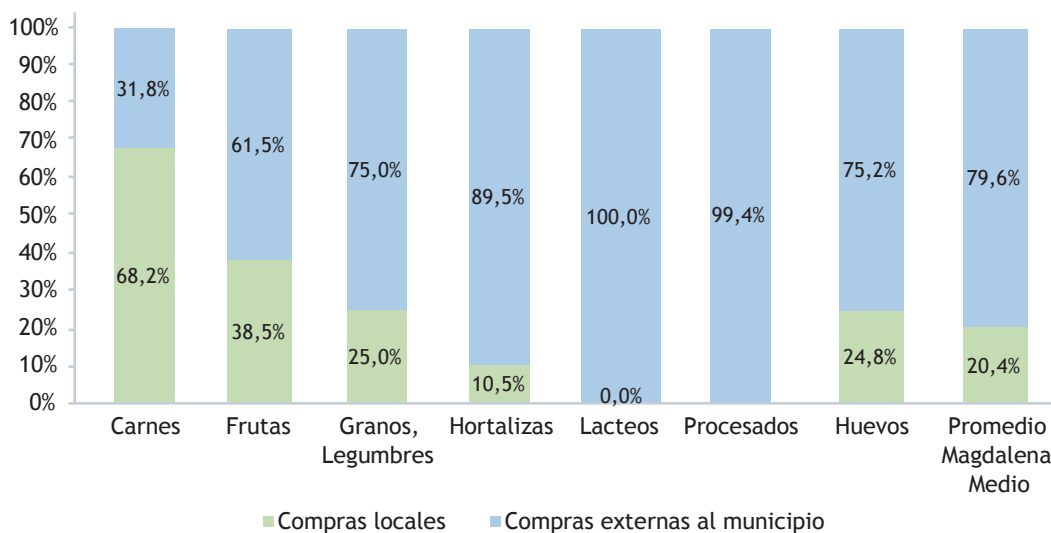
Fuente: elaboración propia a partir de las minutas y entrevistas con los operadores del Mercado Institucional. Proyecto MANÁ-FAO (2015).

Como se muestra en el Gráfico 14, el promedio ponderado según origen de compra, indica que el 79,6% del total de los alimentos demandados en la subregión, son comprados a actores comerciales que residen fuera de los municipios a los que va destinado el producto. El comportamiento por grupos de alimentos muestra que las carnes son el único alimento que se adquieren en más de un 50% en los mismos municipios, mientras que productos como frutas, granos y legumbres, huevos y hortalizas, son abastecidos en menor medida de manera local. Este comportamiento en el que predominan las compras externas, es determinado por la prevalencia en compras externas del INPEC (100%) y el programa MANÁ-PAE (62% externo y 38% local), los cuales, como ya se mencionó manejan el 74% del volumen total demandado por los mercados institucionales estudiados en la subregión.



Es de resaltar que el origen de la compra de MANÁ-PAE, presenta un comportamiento diferencial entre municipios centralizados y descentralizados. Para el caso de los municipios Maceo, Puerto Nare, Puerto Triunfo y Yondó, los cuales operaron en forma descentralizada, el 40% de las compras son locales; participación que se reduce al 6% en el caso de los municipios Caracolí y Puerto Berrio, que se mantuvieron bajo el esquema departamental. En cuanto a los programas del ICBF en el Magdalena Medio, también se resalta el hecho de que un 95% de las compras se realizan localmente, y son los procesados el único grupo de alimentos para los cuales se presenta algún porcentaje de compra por fuera de los municipios.

Gráfico 14. Procedencia de las compras de los alimentos dirigidos a los Mercados Institucionales - Magdalena Medio (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas con los operadores de los mercados institucionales. Proyecto MANÁ-FAO (2015)

Al analizar el peso relativo del volumen de cada grupo de alimentos, según la procedencia de compra, se encuentra que todos los grupos de alimentos son adquiridos en alguna medida en ambos orígenes (Gráfico 15). No obstante, la composición entre lugares de procedencia es diferente; en el caso de las compras externas las hortalizas, procesados y frutas son los más representativos, mientras que en las compras locales los de mayor participación son las frutas, hortalizas, carnes y granos.



Gráfico 15. Participación de los rubros de alimentos según procedencia de la compra - Magdalena Medio (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas con los operadores de los mercados institucionales. Proyecto MANÁ-FAO (2015)

Como se mencionó en el caso de la subregión de Bajo Cauca, son varios los factores considerados por los operadores de los respectivos programas, para seleccionar a los proveedores directos de los alimentos demandados, ya sean mayoristas, establecimientos de comercio, agricultores familiares, productores especializados, la Central Mayorista, entre otros. En el Gráfico 16, se puede apreciar que en la subregión de Magdalena Medio el abastecimiento externo (compras realizadas fuera de los municipios donde se entrega el producto) proviene en un 79% de la Central Mayorista, actor con quien se llevan a cabo el 55% de las transacciones. Otros actores con los que se relacionan externamente los operadores son Comerciantes (12%) productores especializados (6%) y mayoristas (3%).

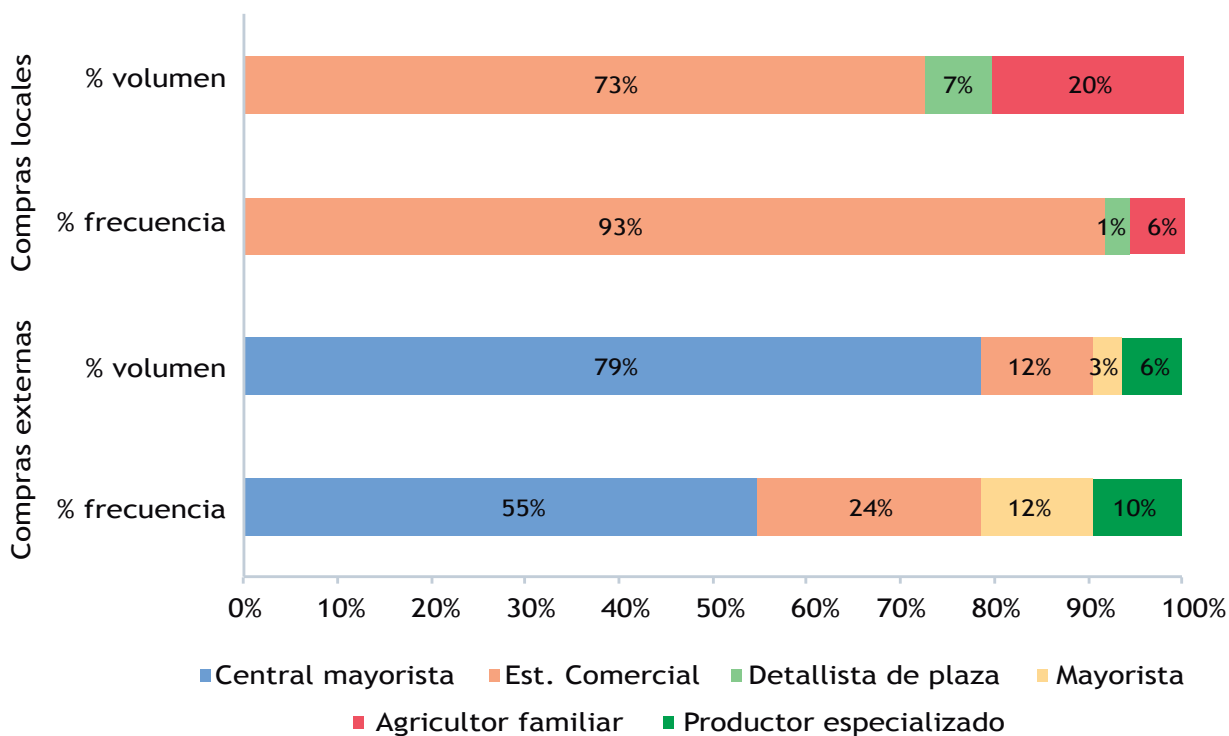
En lo que respecta a las compras locales, la distribución y participación de los actores cambia significativamente. De un lado el 73% del volumen total se adquiere con Comerciantes, con quien además se llevan a cabo el 93% de las transacciones, esto se explica en el hecho



de que tienen disponibilidad constante y alta variedad de productos a nivel local. De otro lado, la Agricultura Familiar participa con el 20% del aprovisionamiento de productos de manera directa, en rubros como plátano y yuca, los cual se corresponde con la vocación del territorio. El otro actor con el que se relacionan son los detallistas de plaza (7% del volumen).

La participación de la agricultura familiar en el aprovisionamiento del mercado institucional se registra en el municipio de Puerto Nare, para el programa MANÁ - PAE descentralizado. No obstante, esto último, el actor con el que más se relacionan son los establecimientos de comercio, lo cual se corresponde con la tendencia general, y con la presentada por el programa descentralizado y por el ICBF. De hecho, para este último, es el único actor del cual se abastece localmente, encontrándose en algunos casos, que los operadores de los programas son los propios comercios locales. En cuanto a la Central Mayorista, es de destacar la importancia que tiene como proveedor del INPEC (97% de su demanda).

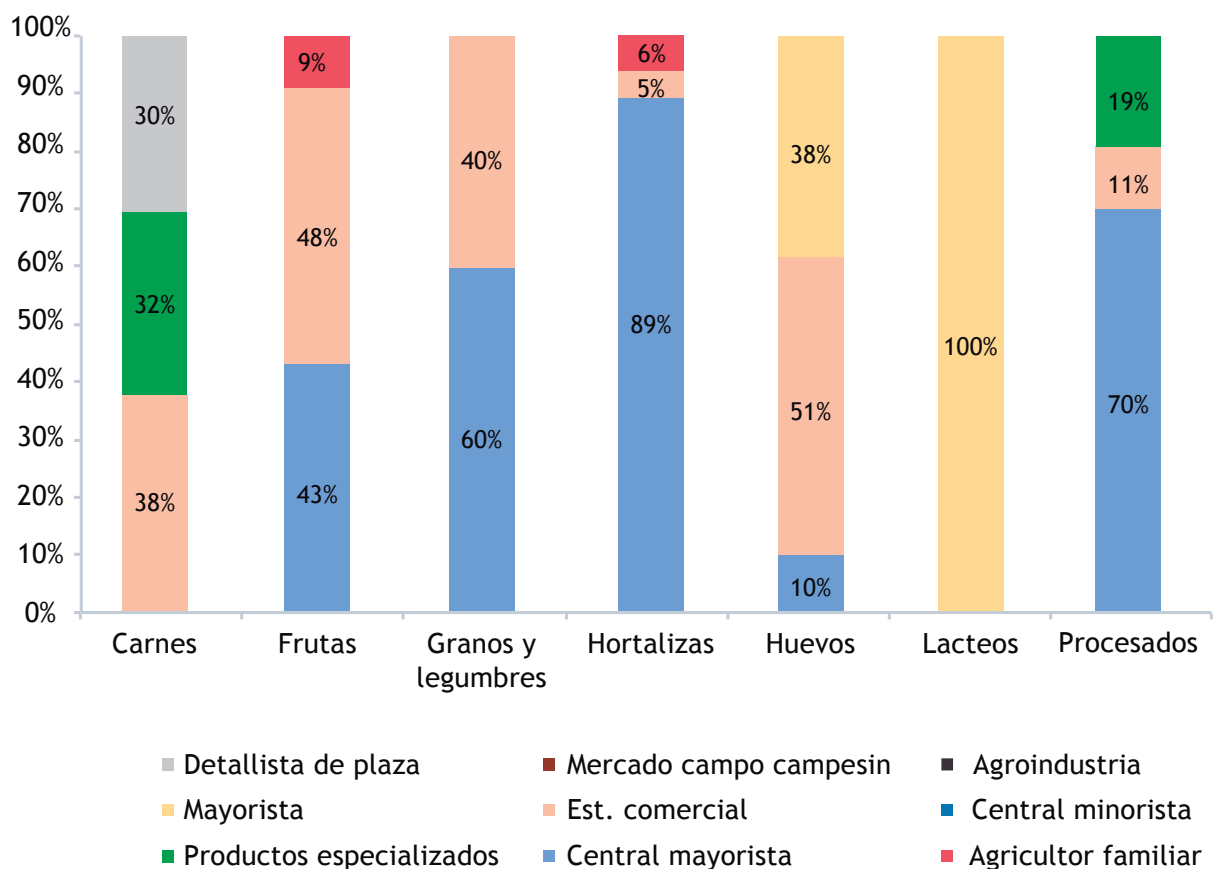
Gráfico 16. Participación de los proveedores directos del Mercado Institucional según procedencia de la compra - Magdalena Medio (% Volumen y % Frecuencia)



Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas con los operadores de los mercados institucionales. Proyecto MANÁ-FAO (2015)

En el Gráfico 17, se relaciona la participación de los proveedores directos según grupo de alimentos, evidenciando que la Central Mayorista es el principal actor en el abastecimiento de hortalizas, procesados, granos y legumbres, se adquiere principalmente en la Central Mayorista. En el caso de las carnes, frutas y huevos el principal actor que se encarga del aprovisionamiento son los comerciantes, y en el caso de los lácteos, los mayoristas. Es de destacar, además de la participación de la Agricultura Familiar en rubros como yuca y plátano, la del productor especializado en rubros como carnes (32%) y procesados (19%). El comportamiento observado en la subregión, da cuenta de la importancia que tiene para el operador contar con proveedores que manejan un portafolio de productos más amplio, tienen disponibilidad de los mismos en cualquier momento y precios de mercado.

Gráfico 17. Participación de los proveedores directos del Mercado Institucional según rubro de alimentos - Magdalena Medio (%)



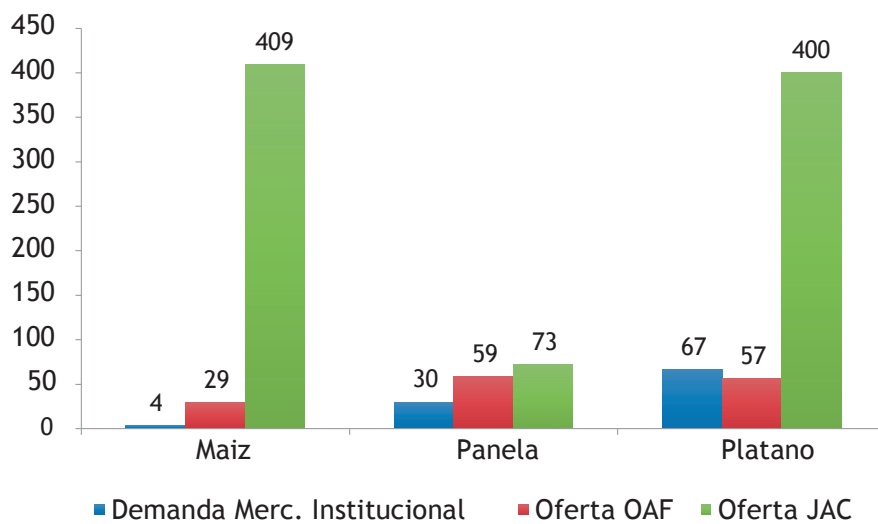
Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas con los operadores de los mercados institucionales. Proyecto MANÁ-FAO (2015)



Potencialidad de la Agricultura Familiar para abastecer en forma directa a los mercados institucionales

En la subregión se identificaron Organizaciones de Agricultura Familiar y Juntas de Acción Comunal, que producen uno o varios de los rubros demandados por los mercados institucionales en el territorio. Como se observa en el Gráfico 18, la oferta de la Agricultura Familiar en los rubros maíz, panela y plátano, supera considerablemente la demanda institucional, lo que evidencia que los pequeños productores cuentan con la capacidad productiva para abastecer totalmente estos tres rubros a los mercados institucionales, o al menos tener una mayor participación.

Gráfico 18. Oferta de OAF y JAC vs demanda de alimentos del Mercado Institucional en Magdalena Medio (Tn/año)



Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas con los operadores de los mercados institucionales. Proyecto MANÁ-FAO (2015).



3 Subregión Nordeste

Los programas de compras públicas analizados en este estudio, presentan una demanda de alimentos en rubros de Agricultura Familiar en la subregión del Nordeste de 1.396.866 Kilogramos/año. Volumen que como se observa en la Tabla 6. corresponde en mayor medida al programa MANÁ-PAE (64%), seguido en su orden por el ICBF (32%) y el INPEC (3%). Asimismo, se identifica que los productos más demandados por dichos programas son frutas, arroz y papa.

Tabla 6. Demanda de alimentos de Agricultura Familiar por parte del Mercado Institucional en la Subregión Nordeste (Kg/año)

Rubro / mercado institucional	ICBF	MANA PAE	INPEC	TOTAL	Participación %
Arroz	58.970	80.575	13.042	152.586	15%
Carne de cerdo	11.221		2.851	14.072	3%
Carne de res	11.410			11.410	1%
Fríjol	8.117	34.954		43.071	2%
Fruta	96.606	524.304		620.910	31%
Guineo	6.291			6.291	0%
Hortalizas	47.215	17.360		64.576	4%
Huevo	68.856	86.567	4.488	159.911	10%
Maíz para mazamorra		7.010		7.010	0%
Maíz trillado	18.600			18.600	1%
Panela	43.747	46.842	7.128	97.717	9%
Papa	50.077	31.808	14.256	96.141	14%
Papa criolla	7.154			7.154	0%
Plátano maduro	7.154			7.154	0%
Plátano pintón	2.504			2.504	0%
Plátano verde		46.605	3.960	50.565	5%
Tomate para ensalada	14.308	19.982	2.904	37.194	4%
Total general	452.230	896.007	48.629	1.396.866	100%

Fuente: elaboración propia a partir de las minutas y entrevistas con los operadores del Mercado Institucional. Proyecto MANÁ-FAO (2015).

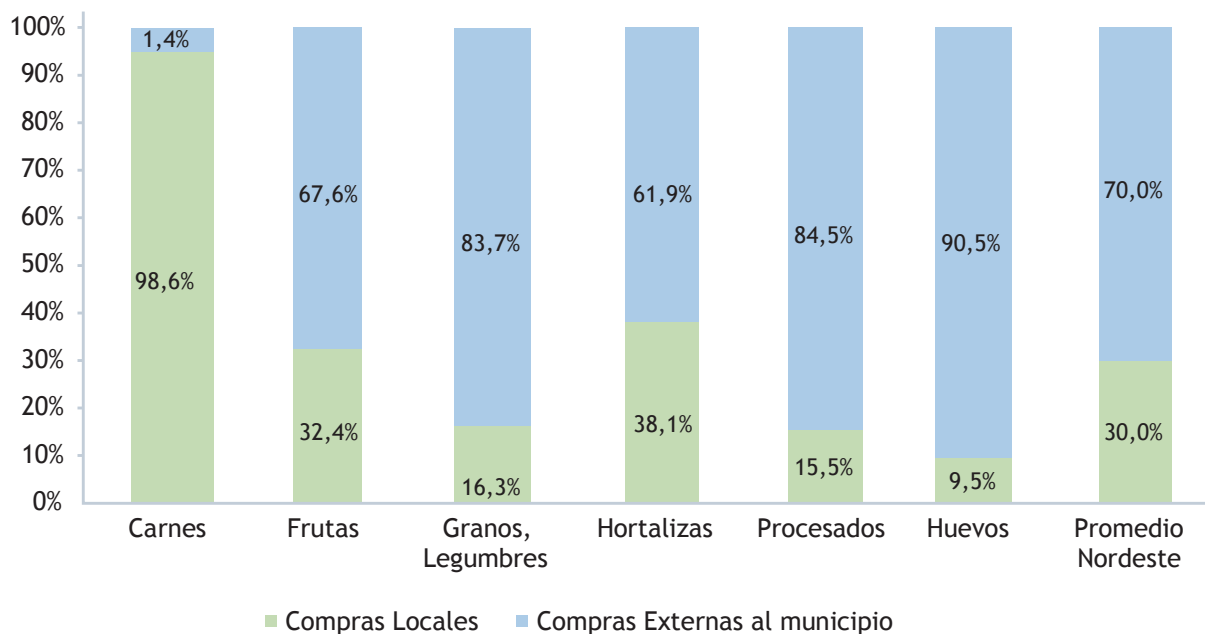
En el Gráfico 19 se relaciona la procedencia de los alimentos adquiridos por los operadores de los mercados institucionales. Como se observa, el promedio ponderado para la Subregión indica que el 70% del total de los alimentos son comprados a actores comerciales que residen fuera de los municipios a los que va destinado el producto,



comportamiento que es completamente inverso para el rubro carnes, cuya compra se realiza localmente en un 98,6%. En lo que respecta a la tendencia por programa, se evidencia que los operadores del INPEC y MANÁ-PAE realizan, predominantemente, las compras en mercados externos a los municipios de la subregión; en el caso del primero este origen representa el 100% y en el del segundo el 91%. Cabe anotar en este último caso, que el comportamiento entre los municipios descentralizados y centralizados no difiere notoriamente³⁷, mientras que los primeros compran un 11% de lo que demandan localmente, los segundos compran un 7%.

Por el contrario, las compras de alimentos del ICBF se originan en un 65% en los mercados locales, lo que permite inferir que el proceso de abastecimiento está en manos de actores que residen en los municipios donde opera el programa. A nivel desagregado, sólo en los procesados (panela) y los granos y legumbres, predominan las compras externas.

Gráfico 19. Procedencia de las compras de los alimentos dirigidos a los Mercados Institucionales - Nordeste (%)



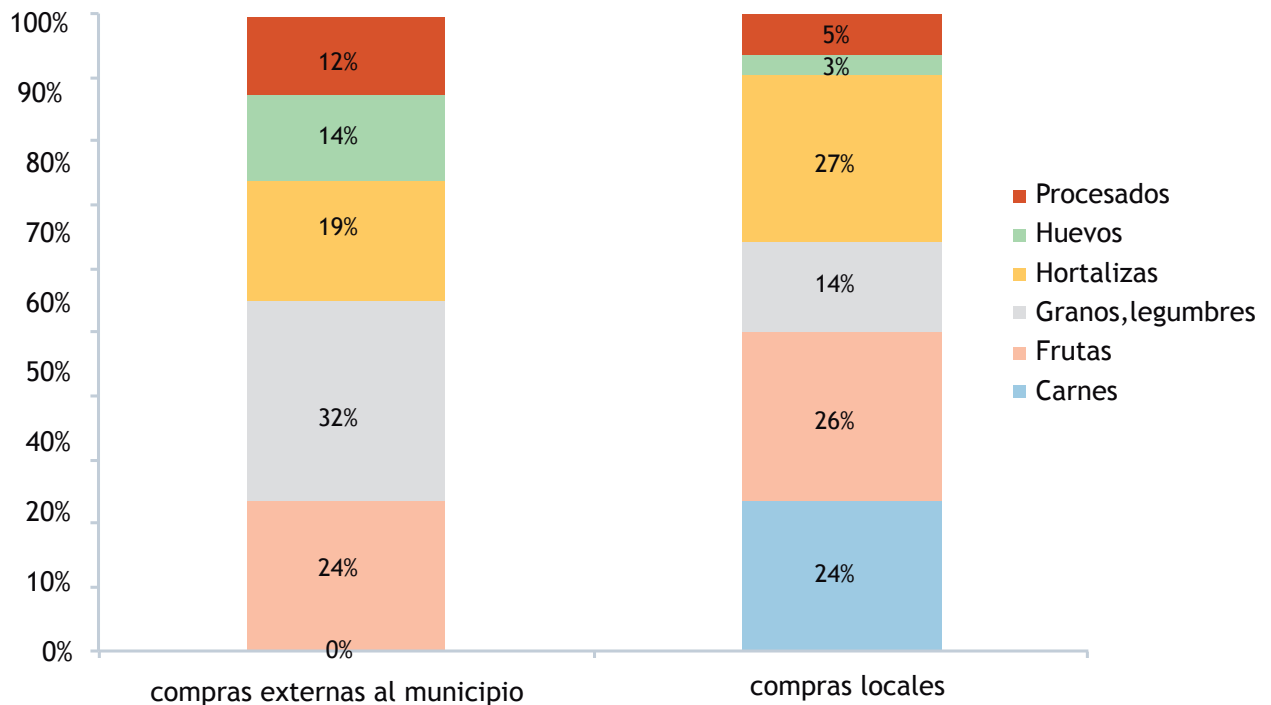
Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas con los operadores de los mercados institucionales. Proyecto MANÁ-FAO (2015).

³⁷ En la subregión del Nordeste los municipios de Amalfi, Santo Domingo, Segovia y Yalí operaron en forma centralizada, mientras que Anorí, Cisneros, San Roque, Vegachí y Yolombó de forma descentralizada.



El peso relativo del volumen de cada grupo de alimentos, según procedencia de compra, indica que todos los rubros se adquieren tanto en mercados locales como externos, siendo los dos casos más atípicos las carnes y los huevos, rubros que se abastecen principalmente en los mercados local y externo respectivamente (Gráfico 20). Dentro de las compras locales, además de las carnes, tienen una participación relevante las frutas y hortalizas. Asimismo, dentro de las externas tienen mayor peso las frutas, granos y legumbres, y hortalizas.

Gráfico 20. Participación de los rubros de alimentos según procedencia de la compra - Nordeste (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas con los operadores de los mercados institucionales. Proyecto MANÁ-FAO (2015).

De otra parte, al considerar el actor del que se abastecen los operadores según procedencia de la compra (Gráfico 21), se encuentra que las compras realizadas por fuera de los municipios donde se entrega el producto, se realizan principalmente en la Central Mayorista (70%), actor con el que se realizan el 51% de las transacciones. Con un porcentaje menor participan los mayoristas (14%), y seguidamente la central minorista (9%) y los establecimientos comerciales (7%).

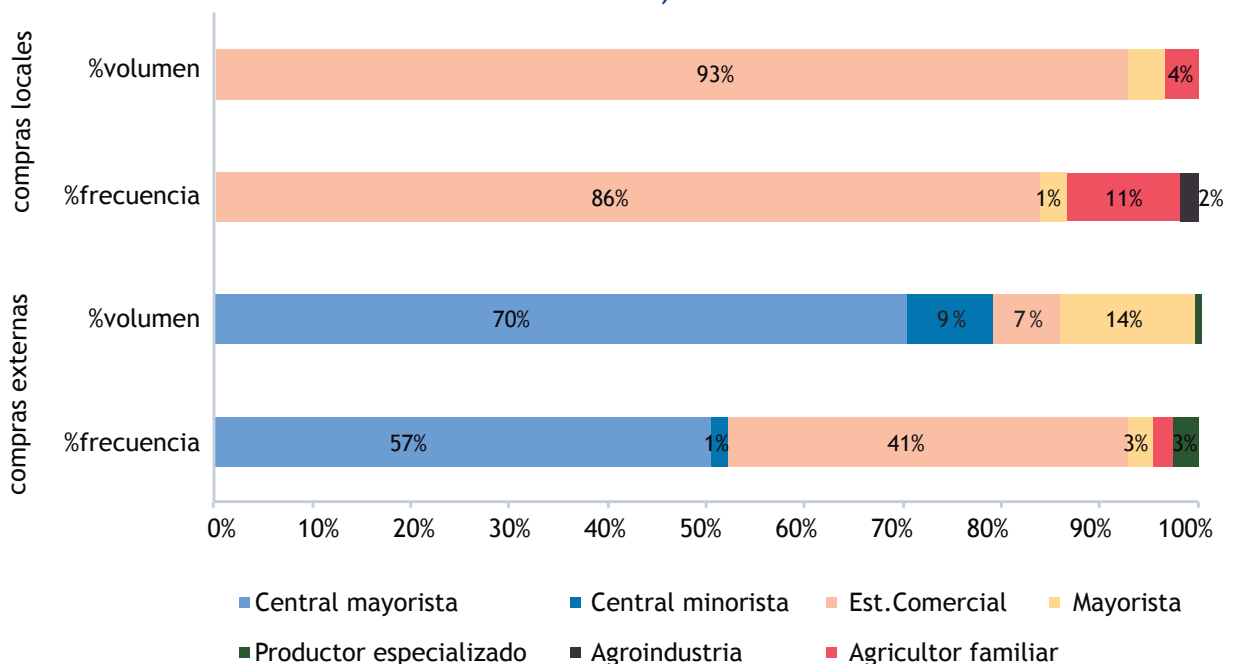


En cuanto a las compras locales, los operadores se abastecen de establecimientos comerciales en el 93% de los casos, representando un valor similar (86%) en el total de las transacciones. Otro actor que participa del abastecimiento local es la Agricultura Familiar (4%) en rubros como yuca y plátano. Como se evidencia, para los operadores de esta subregión también tiene un peso muy importante en su decisión de compra, la mayor variedad y disponibilidad de producto en un mismo lugar.

La participación de la agricultura familiar en el aprovisionamiento del mercado institucional se registra en los municipios de Remedios y Amalfi, para el programa MANÁ-PAE centralizado y en el municipio de Segovia para el programa del ICBF. No obstante, para este último mercado institucional, el principal proveedor tanto en el caso de compras locales como externas, son los establecimientos de comercio, que le suministran el 99 y 96% de los productos respectivamente. De otra parte, tanto en el caso del INPEC como en el MANÁ-PAE centralizado y descentralizado, el principal actor con el que se relacionan directamente es la Central Mayorista.

En este contexto, podría considerarse la posibilidad de una mayor participación de la Agricultura Familiar indirectamente, puesto que la zona se caracteriza por una alta producción en rubros como panela, que por lo general son comercializados en los establecimientos comerciales de la zona y en la Central Mayorista.

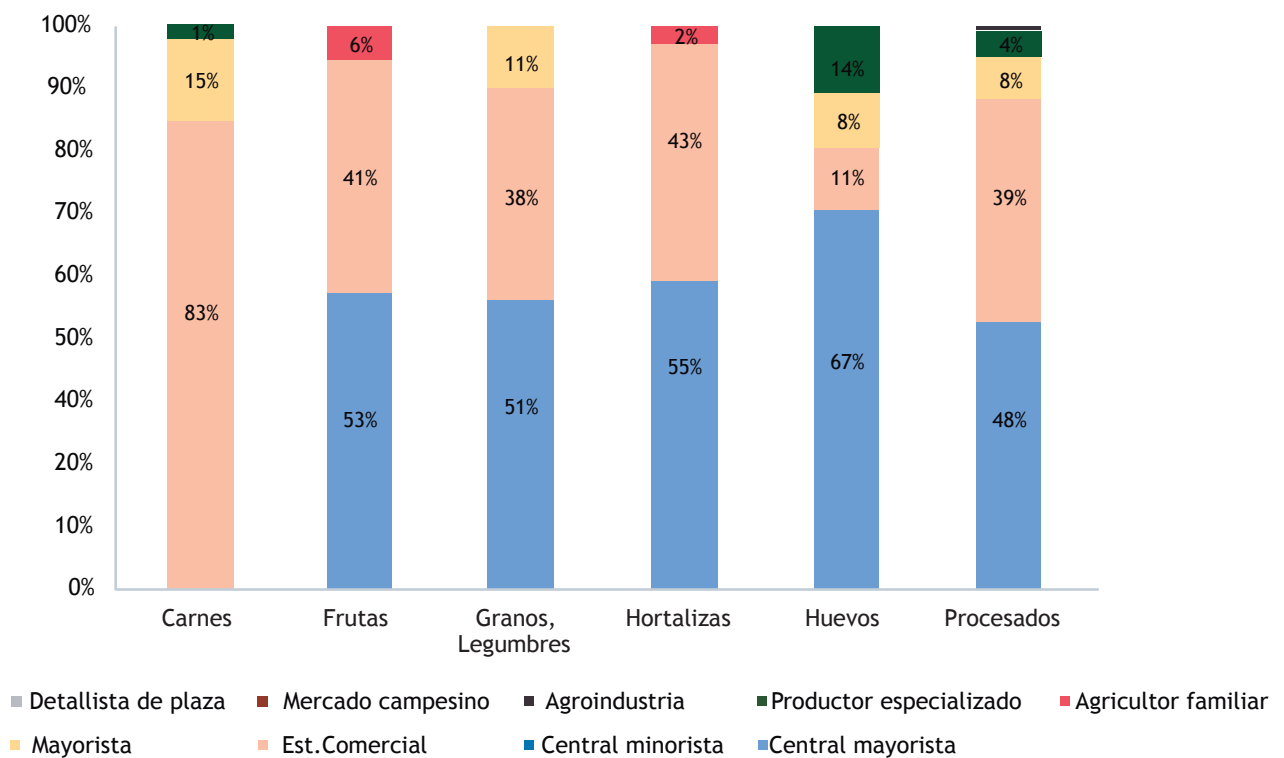
Gráfico 21. Participación de los proveedores directos del Mercado Institucional según procedencia de la compra - Nordeste (% Volumen y % Frecuencia)



Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas con los operadores de los mercados institucionales. Proyecto MANÁ-FAO (2015).

En el Gráfico 22 se relaciona la participación de los proveedores directos con los rubros que abastecen, encontrando que para el operador es más efectivo abastecerse en su mayoría de la central de abastos y de los establecimientos comerciales de la región, debido a que manejan un portafolio de productos más amplio, tienen la disponibilidad de los mismos en cualquier momento y el precio es conforme al mercado. Puntualmente, en la Mayorista se obtienen más del 50% de todos los productos, excepto los procesados que se adquieren allí en un 48% y las carnes que se compran en los establecimientos comerciales.

Gráfico 22. Participación de los proveedores directos del Mercado Institucional según rubro de alimentos - Nordeste (%)



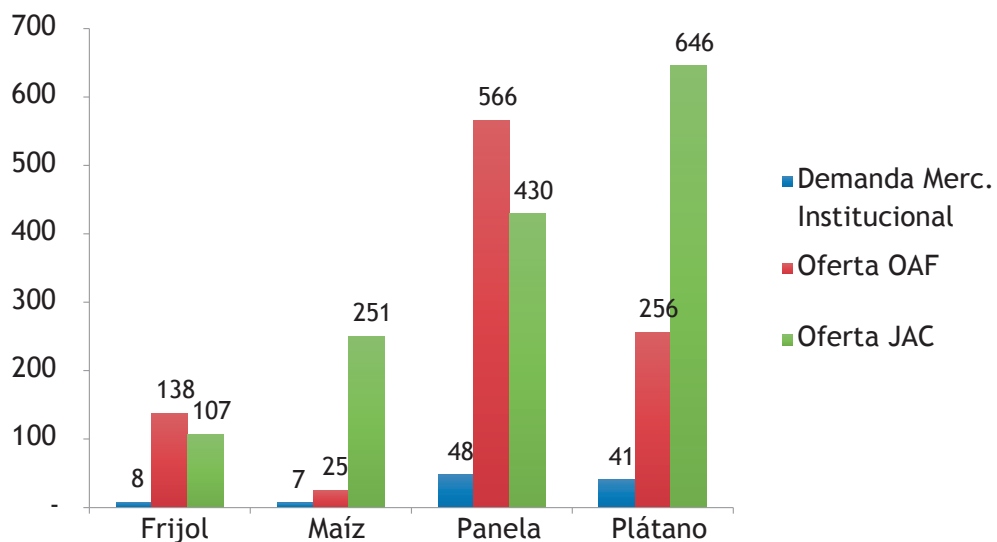
Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas con los operadores de los mercados institucionales. Proyecto MANÁ-FAO (2015).



Potencialidad de la Agricultura Familiar para abastecer en forma directa a los mercados institucionales

Entre los rubros demandados en la subregión, y para los cuales se identificó capacidad productiva por parte de las Organizaciones de Agricultura Familiar y las Juntas de Acción Comunal, se destaca la panela. Producto que es el más representativo en la subregión y para el cual no se identificó participación directa en el abastecimiento del mercado institucional. Pese a que la caña panelera debe pasar por un proceso de transformación para convertirse en panela, en el territorio existen organizaciones de productores que se encargan directamente de su transformación, y cumplen con la normatividad para proveer directamente el producto. En el Gráfico 23, se observa que la Agricultura Familiar encuestada en el Nordeste, reporta un volumen de producción anual de 996 Tn de panela, volumen que es significativamente superior a la demanda institucional. Comportamiento que también se presenta para los rubros plátano, maíz y frijol; y da cuenta del potencial que tiene la AF de la subregión para abastecer directamente dichos rubros.

Gráfico 23. Oferta de OAF y JAC vs demanda de alimentos del Mercado Institucional en Nordeste (Tn/año)



Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas con los operadores de los mercados institucionales. Proyecto MANÁ-FAO (2015).



4 Subregión Norte

Para la subregión Norte, la demanda total de alimentos de Agricultura Familiar por parte de los programas ICBF, MANÁ-PAE e INPEC es de 1.669.411 Kg/año (Tabla 7). Volumen que corresponde en un 65,4% al programa MANÁ-PAE. Al igual que en las demás subregiones del departamento el rubro más demandado es las frutas que representan el 44% del volumen total demandado, seguido por el arroz y los huevos, con una participación del 12% cada uno.

Tabla 7. Demanda de alimentos de Agricultura Familiar por parte del Mercado Institucional en la Subregión Norte (Kg/año)

Rubro / mercado institucional	ICBF	MANA PAE	INPEC	TOTAL	Participación %
Arroz	71.981	98.121	24.667	194.769	12%
Carne de cerdo	9.647		5.391	15.038	1%
Carne de res	10.744			10.744	1%
Fríjol	6.940	42.565		49.505	3%
Fruta	101.355	638.478		739.833	44%
Guineo	4.626			4.626	0%
Hortalizas	44.403	21.141		65.544	4%
Huevo	85.316	105.419	8.486	199.221	12%
Maíz para mazamorra		8.536		8.536	1%
Maíz trillado	17.492			17.492	1%
Panela	57.464	57.043	13.478	127.985	8%
Papa	47.094	38.734	26.957	112.785	7%
Papa criolla	6.728			6.728	0%
Plátano maduro	6.728			6.728	0%
Plátano pintón	2.355			2.355	0%
Plátano verde		56.754	7.488	64.242	4%
Tomate para ensalada	13.455	24.333	5.491	43.280	3%
Total general	486.328	1.091.124	91.958	1.669.411	100%

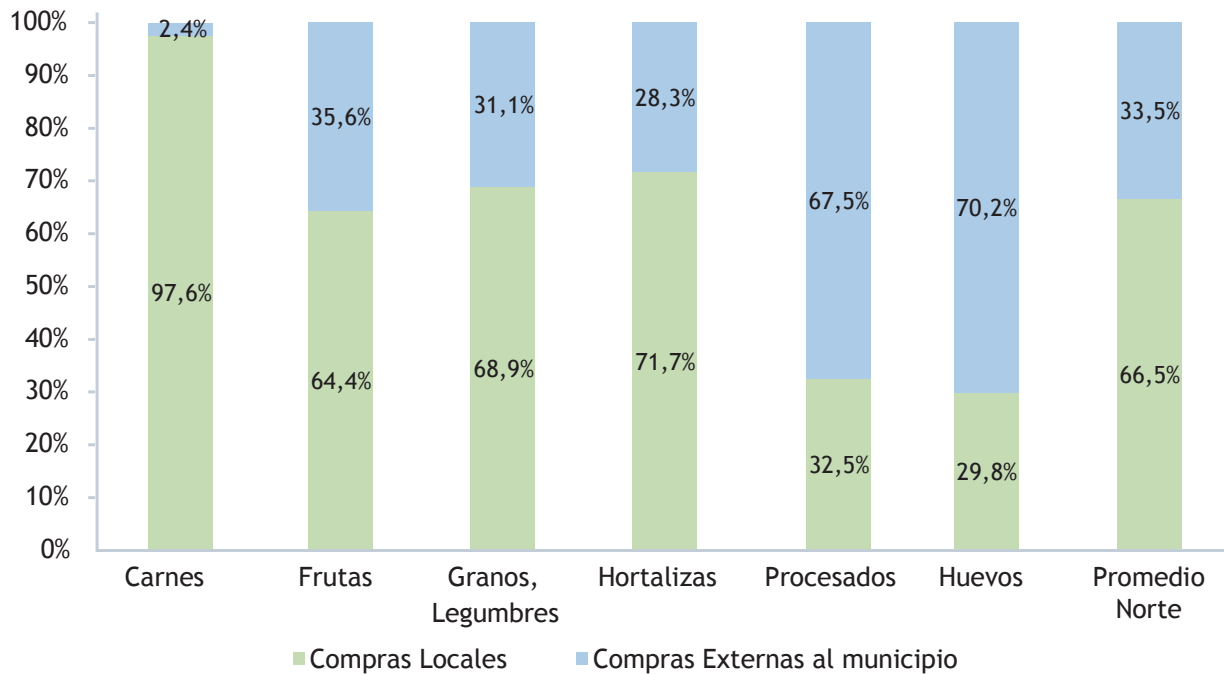
Fuente: elaboración propia a partir de las minutas y entrevistas con los operadores del Mercado Institucional. Proyecto MANÁ-FAO (2015).



La procedencia de los alimentos adquiridos por los operadores de los mercados institucionales, se relacionan en el Gráfico 24, en el cual se observa que en la totalidad de grupos de alimentos se presentan compras locales. Sólo para el caso de los procesados y los huevos predominan las compras externas con una participación cercana al 70% en ambos casos. El promedio ponderado de compra para la subregión, indica que un 66,5% del volumen total comprado por los operadores se adquiere en los mismos municipios de la subregión, lo que la convierte en la subregión con mayor participación de compra local. El comportamiento según mercado institucional, muestra que para el caso del ICBF, un 96% de las compras se realizan localmente. Ello permite inferir que el proceso de abastecimiento está en mano de actores que residen en los municipios donde opera el programa. La excepción en compra externa se presenta en algunos rubros como procesados (4%), huevos 19%, frutas y granos con menos del 7% del volumen. Cabe destacar que los programas del ICBF demandan el 29% del volumen total reportado por los mercados institucionales que forman parte del presente estudio en la subregión.

Para el caso de los otros dos programas considerados, predominan las compras externas, encontrando así que para el INPEC el 98% de las compras se realizan por fuera de los municipios de la subregión y sólo un 2% se compra localmente. Esta última corresponde al establecimiento carcelario del municipio de Ituango, en el que se adquieren productos como carne, panela, frutas, granos, legumbres y panela en el mismo municipio. Para el MANÁ-PAE, la compra externa representa el 76% y la local el 24%, presentando un comportamiento diferencial entre el conjunto de municipios que están descentralizados y los que no. Puntualmente, en los municipios descentralizados (Angostura, Gómez Plata, Ituango, Santa Rosa de Osos y Yarumal) el 32% de las compras se llevan a cabo en los mismos municipios, porcentaje que se reduce hasta el 15% en los municipios de Belmira, Briceño, Campamento, Carolina del Príncipe, Entreríos, Guadalupe, San José de la Montaña, San Pedro de los Milagros, Toledo y Valdivia que operaron en forma centralizada.

Gráfico 24. Procedencia de las compras de los alimentos dirigidos a los Mercados Institucionales - Norte (%)

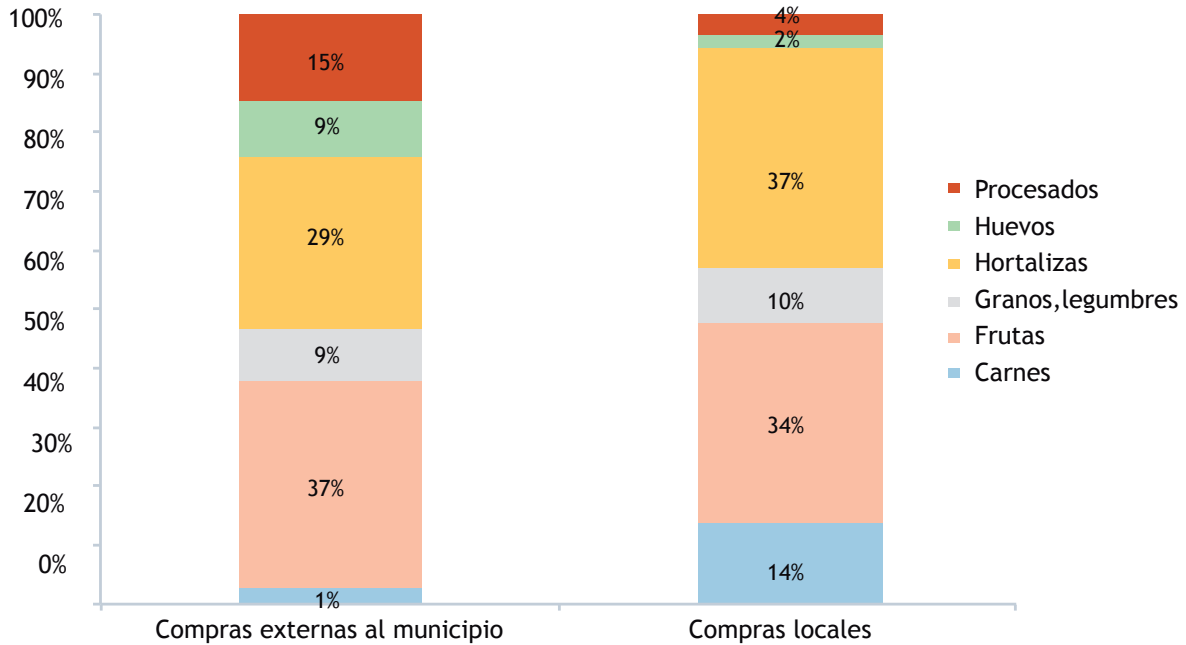


Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas con los operadores de los mercados institucionales. Proyecto MANÁ-FAO (2015)

Al analizar el peso relativo del volumen de cada grupo de alimentos, según la procedencia de compra, se encuentra que todos los grupos de alimentos son adquiridos en alguna medida en ambos orígenes (Gráfico 25). En el caso de las compras externas las frutas, hortalizas y procesados son, en su orden, los más representativos, mientras que en las compras locales los de mayor participación son hortalizas, frutas y huevos.



Gráfico 25. Participación de los rubros de alimentos según procedencia de la compra - Norte (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas con los operadores de los mercados institucionales. Proyecto MANÁ-FAO (2015)

En el Gráfico 26 se observa que en la subregión Norte, el 70% del volumen comprado externamente proviene de la Central Mayorista, el 14% de mayoristas, el 9% de la central minorista y el 7% de comerciante. En cuanto a la compra local, la mayor participación la tienen los establecimientos comerciales con un 93% del volumen y una frecuencia del 82%. Cabe destacar la participación de la Agricultura Familiar con el 4% del volumen y el 9% de las transacciones, conformándose en el segundo proveedor en importancia de las adquisiciones locales.

En esta subregión, es destacable el hecho de que la Agricultura Familiar participa como proveedor directo de los tres mercados institucionales considerados. En el abastecimiento del ICBF, participa con un 3% de las compras locales, en rubros como tomate, tomate de árbol y plátano. Como ya se mencionó, en el caso del INPEC se adquieren localmente varios productos, de los cuales el frijol y la panela son suministrados por los productores locales. Finalmente, en el caso

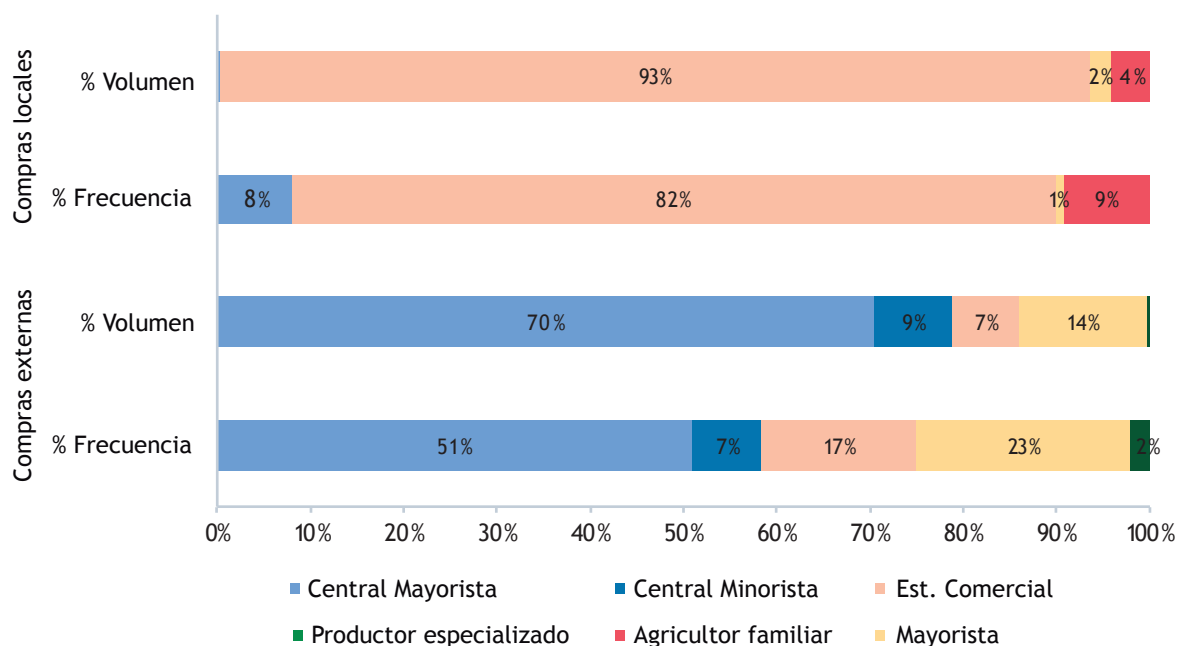


del programa MANÁ-PAE, el 7% de la demanda de los municipios centralizados que abastece la AF, corresponde a los rubros panela, tomate y plátano. Esto último, podría considerarse como un comportamiento atípico en la generalidad del departamento, en el sentido que la mayor participación de la AF suele presentarse en los municipios descentralizados.

No obstante, el principal actor al que recurren los proveedores del ICBF son los establecimientos comerciales tanto en compras locales como externas, 94% y 100% respectivamente. Esto se debe a que los operadores realizan contratación con proveedores locales para que abastezcan las instituciones que ellos atienden, la preferencia corresponde a requerimientos del ICBF en incluir comercio local en las compras, y en la facilidad para el operador para el suministro de alimentos en la misma zona. Para el INPEC el proveedor más importante es la Central Mayorista, con una participación del 97%, y para el MANÁ-PAE la Central Mayorista y los establecimientos de comercio.

Del análisis general se deduce que la integración de productos en un mismo lugar físico, lo cual permite cumplir con las entregas de varios alimentos en un menor número de transacciones y desplazamientos, la disponibilidad constante de los mismos, son factores que para los operadores cobran una especial importancia a la hora de seleccionar los proveedores de los alimentos demandados.

Gráfico 26. Participación de los proveedores directos del Mercado Institucional según procedencia de la compra - Norte (% Volumen y % Frecuencia)

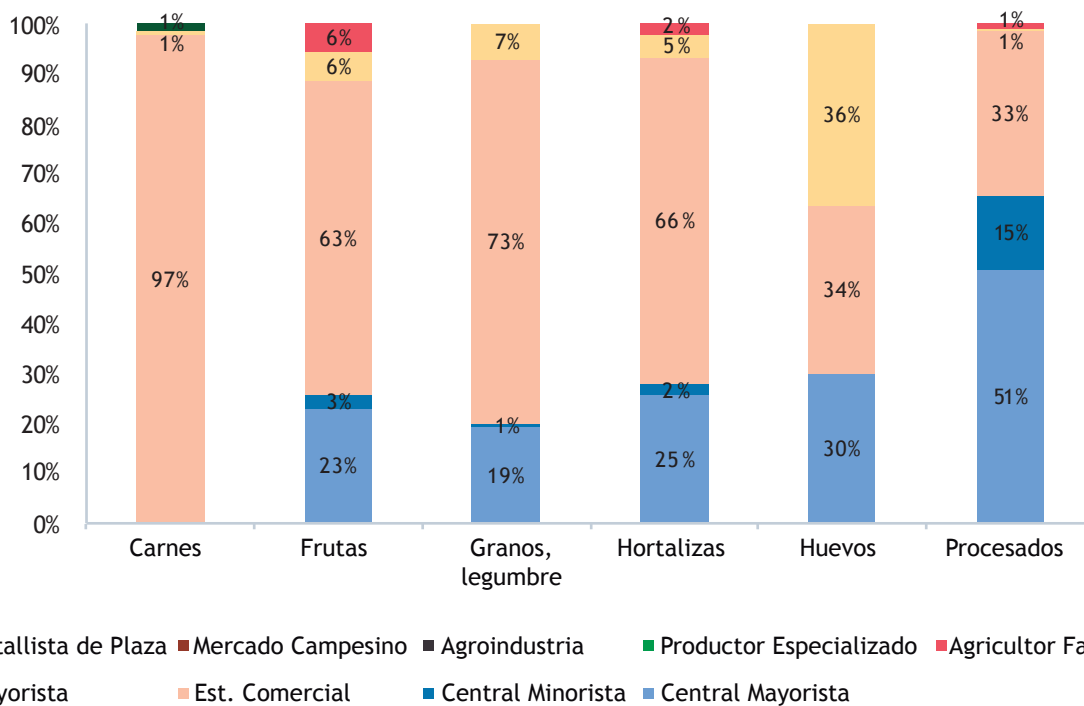


Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas con los operadores de los mercados institucionales. Proyecto MANÁ-FAO (2015)



En el Gráfico 27, se relaciona la participación de los proveedores directos con los rubros que abastecen. La participación en el mercado es liderada por los establecimientos comerciales, quienes participan con todos los grupos de alimentos en porcentajes que van del 33% al 97%. Seguidamente la Central Mayorista, también participa en todos los rubros, con excepción de las carnes. Finalmente, es relevante mencionar una mayor vinculación de la AF, no solo con una participación de frutas (6%) y hortalizas (2%), sino también en alimentos procesados como la panela (1%).

Gráfico 27. Participación de los proveedores directos del Mercado Institucional según rubro de alimentos - Norte (%)



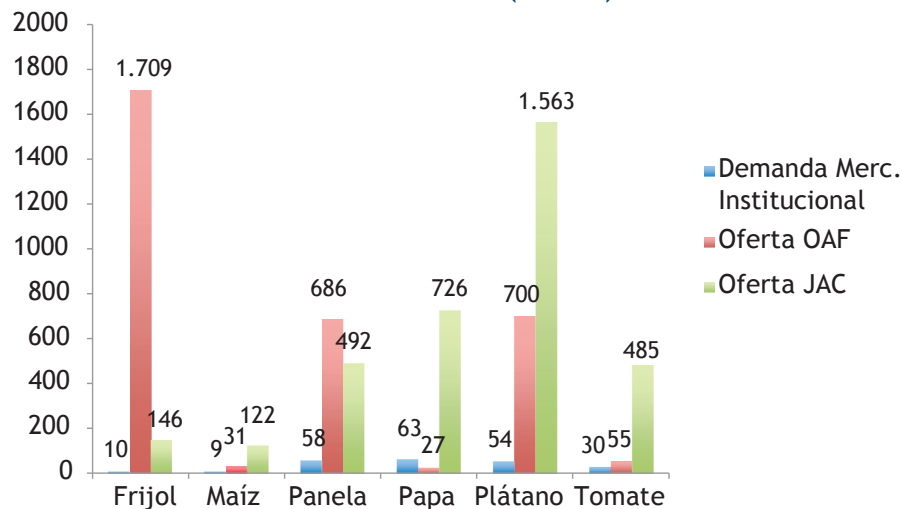
Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas con los operadores de los mercados institucionales. Proyecto MANÁ-FAO (2015)

Potencialidad de la Agricultura Familiar para abastecer en forma directa a los mercados institucionales

En el Gráfico 28, se deja en evidencia que la Agricultura Familiar, representada en este estudio por las Organizaciones de Agricultura Familiar (OAF) y las Juntas e Acción Comunal (JAC), cuentan con el potencial productivo para participar más activamente en el abastecimiento de los mercados institucionales de la región. Al cruzar

la información de demanda institucional y la oferta agrícola de la AF en la subregión Norte, se identifica que la producción subregional en rubros como maíz, panela, frijol, papa, plátano y tomate, es suficiente para suplir la demanda institucional del territorio; contando incluso con excedentes importantes, como en el caso del frijol, que les permitiría participar en el abastecimiento del mercado institucional de subregiones vecinas.

Gráfico 28. Oferta de OAF y JAC vs demanda de Alimentos del Mercado Institucional en Norte (Tn/año)



Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas con los operadores de los mercados institucionales. Proyecto MANÁ-FAO (2015)

5 Subregión Occidente

En la subregión de Occidente, la demanda de alimentos por parte de los programas de ICBF, MANÁ-PAE e INPEC es de 1.590.111 Kg/año (Tabla 8). Al igual que en la mayoría de subregiones del departamento, el mayor volumen demandado es el reportado por el programa MANÁ-PAE (61%) y el menor, por el INPEC (2,5%). Esta subregión es después de Bajo Cauca, la de menor participación en la demanda departamental del INPEC. Asimismo, se identifica que los productos más demandados por dichos programas son las frutas, el arroz y el huevo, y representan el 67% de la demanda institucional.



Tabla 8. Demanda de alimentos de Agricultura Familiar por parte del Mercado Institucional en la Subregión Occidente (Kg/año)

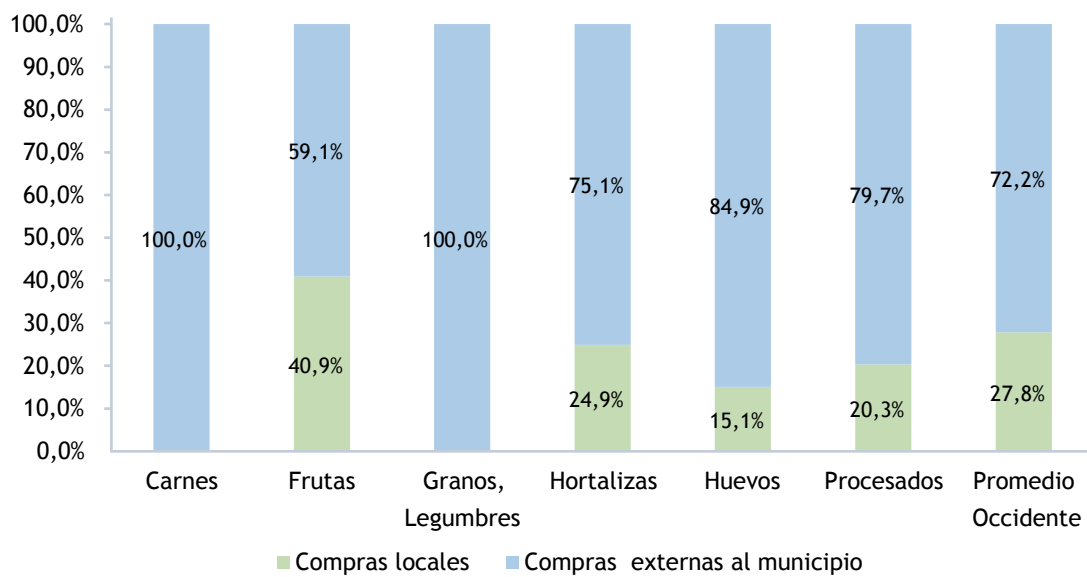
Rubro / mercado institucional	ICBF	MANA PAE	INPEC	TOTAL	Participación %
Arroz	77.550	88.319	3.888	169.757	11%
Carne de cerdo	11.802		778	12.580	1%
Carne de res	13.878			13.878	1%
Frijol	9.266	37.956	346	47.568	3%
Fruta	133.934	569.340	19258	722.532	45%
Guineo	4.960			4.960	0%
Hortalizas	58.825	20.046	6864	85.735	5%
Huevo	83.040	94.015	1.224	178.279	11%
Maíz para mazamorra		7.612		7.612	0%
Maíz trillado	23.160			23.160	1%
Panela	57.473	50.866	1.944	110.283	7%
Papa	62.365	34.540	3.888	100.793	6%
Papa criolla	8.908			8.908	1%
Plátano maduro	8.931			8.931	1%
Plátano pintón	3.141			3.141	0%
Plátano verde		50.608	1.080	51.688	3%
Tomate para ensalada	17.815	21.698	792	40.306	3%
Total general	575.048	975.000	40.062	1.590.111	100%

Fuente: elaboración propia a partir de las minutas y entrevistas con los operadores del Mercado Institucional. Proyecto MANÁ-FAO (2015).

Al analizar el origen de la compra de los alimentos que satisfacen la demanda de los programas de compras públicas (Gráfico 29), se halla que el 27,8% de los alimentos son adquiridos localmente, es decir en los mismos municipios donde se van a consumir. Los grupos de alimentos en los que las compras locales presentan alguna participación, son en su orden: frutas, hortalizas procesados y huevos. Cabe aclarar que para esta subregión, los análisis de procedencia de la compra y actores con los que se llevan a cabo las transacciones comerciales, corresponden a los programas del INPEC y el MANA-PAE. Esto, debido a que la subregión de Occidente fue en la que se realizó la prueba piloto del estudio de abastecimiento, y a partir de la cual se realizaron algunos correctivos y por tanto, la información obtenida y actores involucrados, no es la misma que en las demás subregiones.

Dado lo anterior, la participación de los mercados locales en el abastecimiento institucional de la subregión, es determinada por el programa MANÁ-PAE, para el que un 34% de las compras tienen origen local. Es de resaltar que la procedencia de la compra de MANÁ-PAE, presenta un comportamiento diferencial entre municipios centralizados y descentralizados. Para el caso de los municipios Anzá, Armenia, Cañasgordas, Dabeiba, Ebéjico, Heliconia, San Jerónimo y Santa Fe de Antioquia, los cuales operaron en forma descentralizada el 51% de las compras son locales; participación que se reduce al 32% en el caso de los municipios Abriaquí, Buriticá, Caicedo, Frontino, Giraldo, Liborina, Olaya, Peque, Sabanalarga, Sopetrán y Uramita que se mantuvieron bajo el esquema departamental. Por otra parte, en el caso del INPEC la procedencia de las compras es 100% externa a los municipios de la subregión.

Gráfico 29. Procedencia de las compras de los alimentos dirigidos a los Mercados Institucionales - Occidente (%)

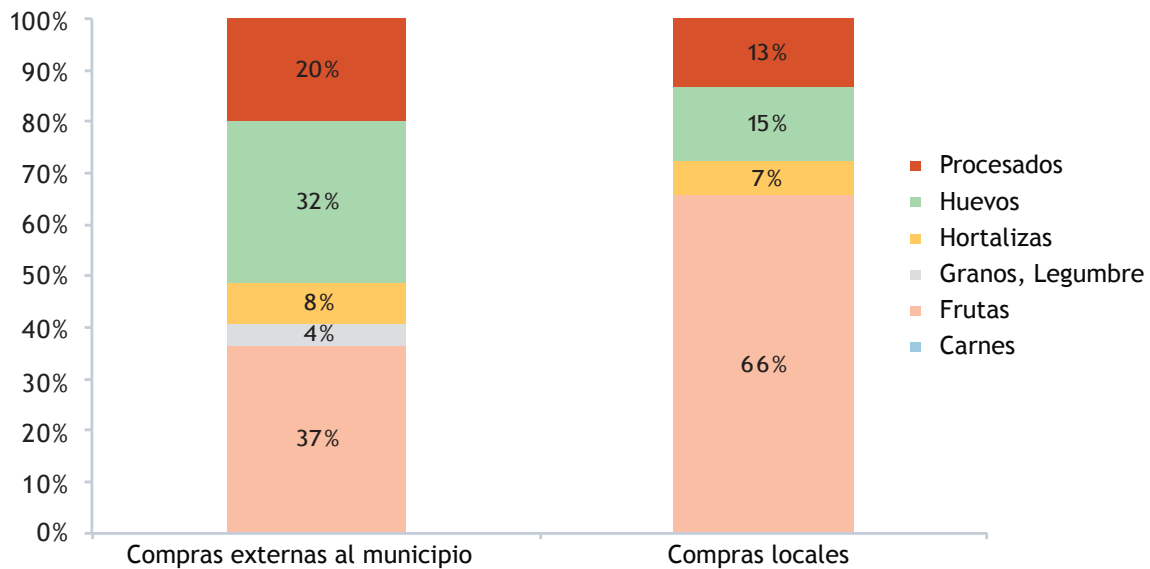


Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas con los operadores de los mercados institucionales. Proyecto MANÁ-FAO (2015).



El análisis por rubros en función de la procedencia (Gráfico 30), permite apreciar que dentro del 27,4% de compra local, los principales productos son las frutas que representan el 66% y huevos con el 15%. En el caso de las compras externas, los rubros con mayor participación son frutas (37%), huevos (32%) y procesados (20%).

Gráfico 30. Participación de los rubros de alimentos según procedencia de la compra - Occidente (%)



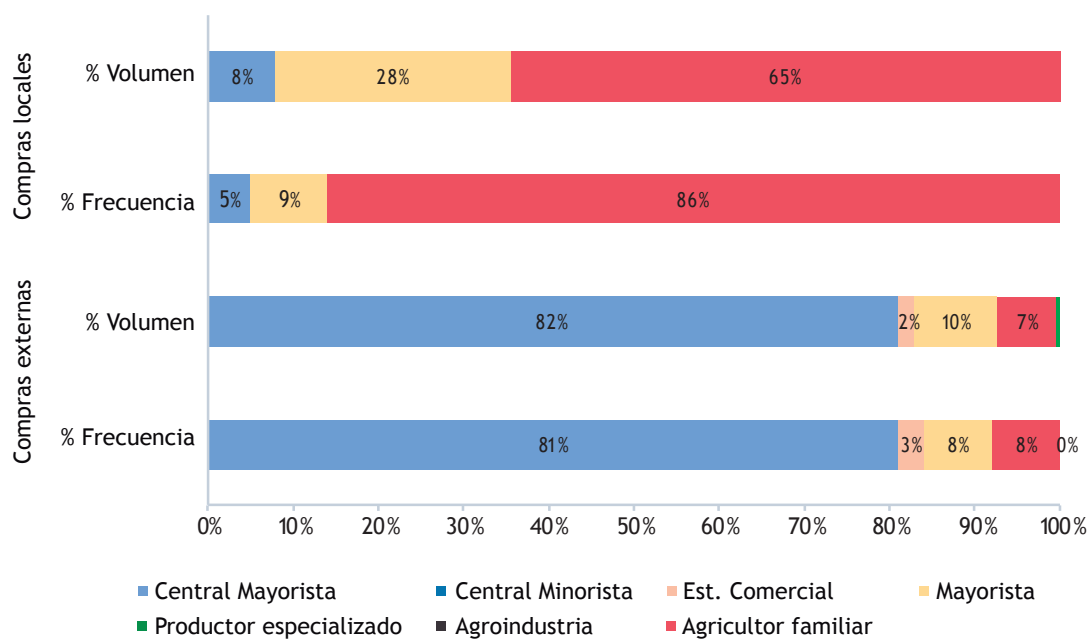
Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas con los operadores de los mercados institucionales. Proyecto MANÁ-FAO (2015).

En el Gráfico 31, se puede apreciar que las compras realizadas fuera de los municipios donde se entrega el producto (compras externas), se llevan a cabo en un 82% en la Central Mayorista de Antioquia, actor que además representa el 81% de las transacciones. Dentro de dichas compras, la Agricultura Familiar participa con el 7% del volumen adquirido externamente. En lo que respecta a las compras locales, los operadores se abastecen de productores en un 65%, lo cual la constituye en la subregión del departamento donde la AF se vincula en mayor medida con el mercado institucional. Entre las razones vale mencionar que varios municipios de Occidente llevan varios años funcionando en forma descentralizada y cuentan con una elevada presencia de OAF, lo cual favorece su vinculación.



En el caso particular del INPEC, tal y como ocurre en la mayoría de subregiones de Antioquia, se adquieren el 94% de los alimentos en la Central Mayorista y 6% restante a través de establecimientos de comercio. En el caso del programa MANÁ-PAE, los actores a los cuales recurren los operadores para adquirir los alimentos son: la Central Mayorista, mayoristas y agricultores familiares.

Gráfico 31. Participación de los proveedores directos del Mercado Institucional según procedencia de la compra - Occidente (% Volumen y % Frecuencia)

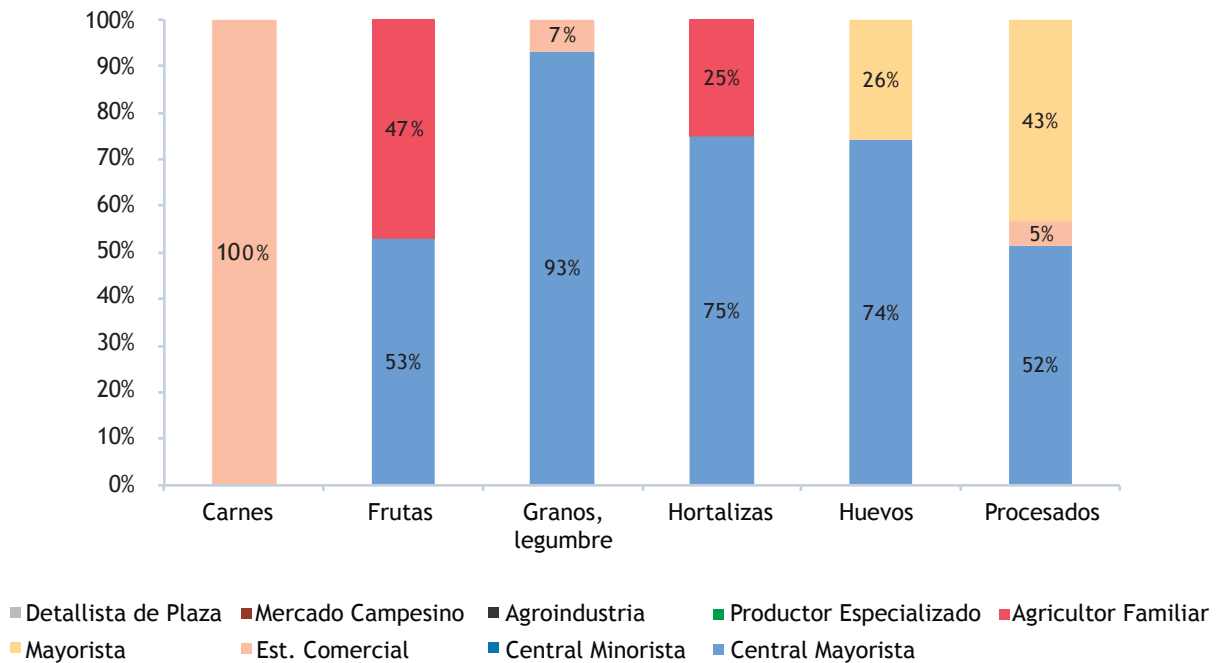


Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas con los operadores de los mercados institucionales. Proyecto MANÁ-FAO (2015).

A continuación se relaciona la participación de los proveedores directos con los grupos de alimentos que abastecen (Gráfico 32), evidenciando que en la Central de Abastos de Itagüí se adquieren todos los grupos de alimentos excepto las carnes, y es el grupo de granos y legumbres en el que este actor tiene una mayor representatividad (93%). En cuanto a la AF, su participación se registra en hortalizas (47%) y frutas (25%), en rubros como tomate, plátano, naranja, mango, maracuyá y banano.



Gráfico 32. Participación de los proveedores directos del Mercado Institucional según rubro de alimentos - Occidente (%)

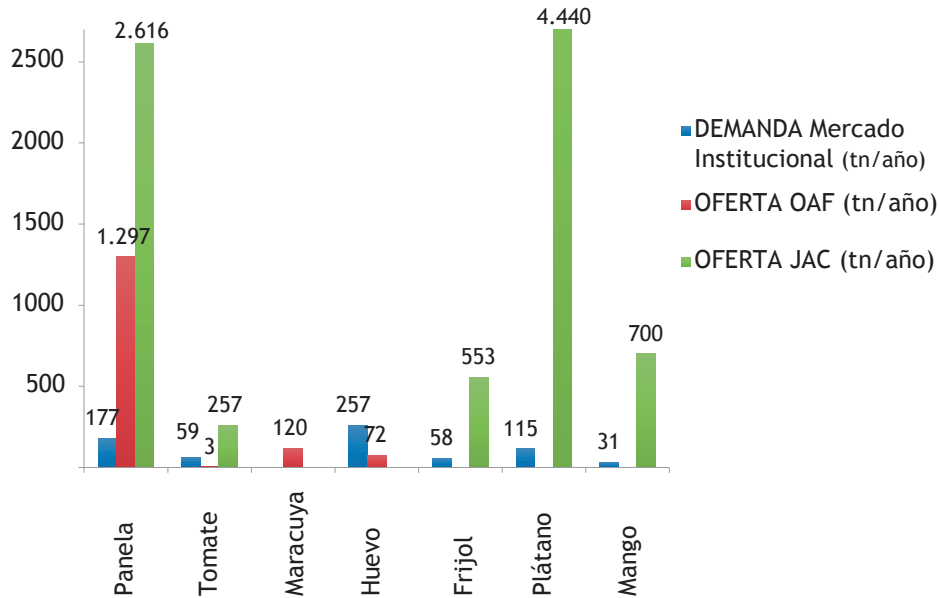


Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas con los operadores de los mercados institucionales. Proyecto MANÁ-FAO (2015).

Potencialidad de la Agricultura Familiar para abastecer en forma directa a los mercados institucionales

En la subregión de Occidente se identificaron Organizaciones de Agricultura Familiar y Juntas de Acción Comunal, que producen uno o varios de los rubros demandados por los mercados institucionales en el territorio. Como se observa en el Gráfico 33, la oferta de la Agricultura Familiar en los rubros panela, tomate, maracuyá, fríjol, plátano, mango y huevo, supera la demanda institucional, lo que evidencia que los pequeños productores cuentan con la capacidad productiva para abastecer totalmente estos rubros a los mercados institucionales, o al menos tener una mayor participación.

Gráfico 33. Oferta de OAF y JAC vs demanda de Alimentos del Mercado Institucional en Occidente (Tn/año)



Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas con los operadores de los mercados institucionales. Proyecto MANÁ-FAO (2015).

6 Subregión Oriente

La subregión de Oriente, es después de las subregiones Valle de Aburrá y Urabá, la que presenta una mayor demanda por parte de los mercados institucionales. En la Tabla 9, se muestra la demanda de alimentos de Agricultura Familiar para los programas del INPEC, ICBF y MANÁ-PAE, la cual asciende a un total de 2.591.981 kg/año. La participación de cada uno de los programas mencionados, es de 6,3, 27,7 y 66% respectivamente. Los rubros fruta, arroz y huevo representan el 70% de todo el mercado institucional de la subregión.



Tabla 9. Demanda de alimentos de Agricultura Familiar por parte del Mercado Institucional en la Subregión Oriente (Kg/año)

Rubro / mercado institucional	ICBF	MANA PAE	INPEC	TOTAL	Participación %
Arroz	86.173	163.867	24.171	274.211	11%
Carne de cerdo	16.072		5.054	21.127	1%
Carne de res	15.389			15.389	1%
Fríjol	9.563	70.523	1.094	81.180	3%
Fruta	135.439	1.057.842	61.142	1.254.424	48%
Guineo	6.558			6.558	0%
Hortalizas	60.067	36.062	21.696	117.825	5%
Huevo	91.868	174.911	7.956	274.735	11%
Maíz para mazamorra	14.143			14.143	1%
Maíz trillado	23.596			23.596	1%
Panela	61.728	94.509	12.636	168.874	7%
Papa	63.574	64.018	25.272	152.864	6%
Papa criolla	9.168			9.168	0%
Plátano maduro	9.168			9.168	0%
Plátano pintón	3.269			3.269	0%
Plátano verde	94.030	7.020		101.050	4%
Tomate para ensalada	18.135	41.116	5.148	64.400	2%
Total general	717.940	1.709.868	164.169	2.591.981	100%

Fuente: elaboración propia a partir de las minutas y entrevistas con los operadores del Mercado Institucional. Proyecto MANÁ-FAO (2015).

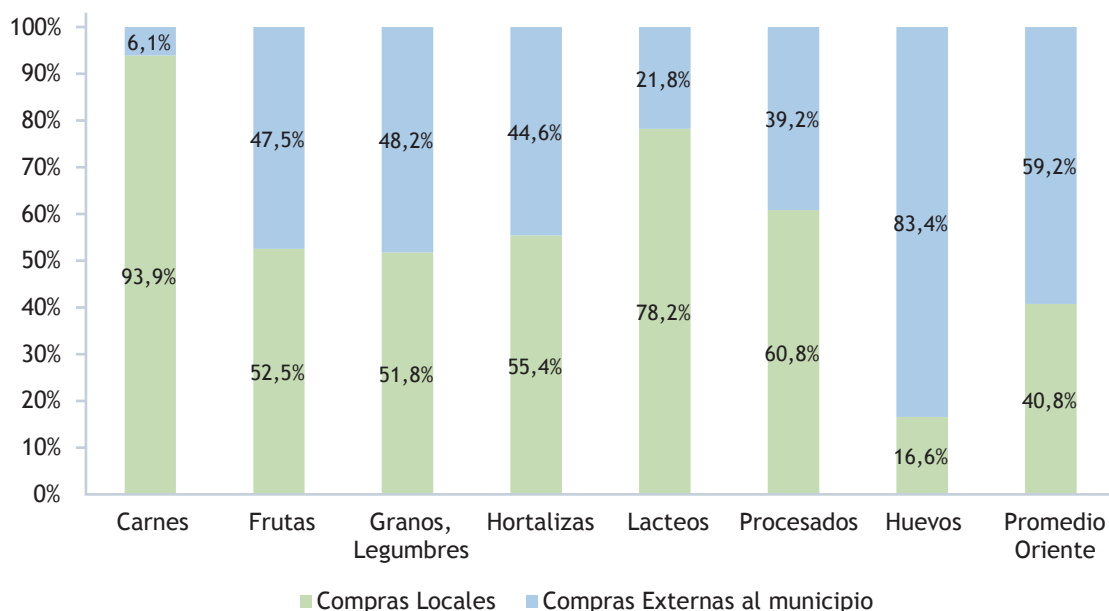
La procedencia de las compras se presenta en el Gráfico 34, encontrando un promedio ponderado de compra local, es decir en los mismos municipios en los que se va a consumir, de 40,8%; por tanto el 59,2% corresponde a compras externas. Cada uno de los grupos de alimentos considerados, presenta una tendencia a ser adquiridos en los mismos municipios de la subregión, excepto en el caso del huevo para el que predomina la compra externa al municipio (16,6%), rubro que como ya se evidenció en la tabla anterior, representa el 11% de la demanda institucional de Oriente, y por ende tiene una incidencia importante en el comportamiento general.

El comportamiento según los mercados institucionales, evidencia que los programas del ICBF se abastecen de alimento adquiridos en los mercados municipales en un 96%, los lácteos son el único grupo de alimentos para el que predominan las compras externas (100%), pese

a que la subregión presenta altos niveles de producción de leche y cuenta con diferentes agroindustrias que producen derivados. Por el contrario, para el INPEC y el programa MANÁ-PAE, la procedencia de las compras es principalmente externa; en el caso del primero el abastecimiento externo es del 100% y en el del segundo del 96%. Cabe destacar que para este último programa, sólo en los rubros carne y lácteos se registra una participación importante de compra local, 94 y 100% respectivamente.

De otra parte, al analizar el comportamiento para el programa MANÁ - PAE según modalidad de operación, se identifican tendencias diferentes. Los 15 municipios que están bajo el esquema descentralizado en la subregión (Cocorná, El Carmen de Viboral, El Retiro, El Santuario, Granada, Guarne, La Ceja del Tambo, la Unión, Marinilla, Rionegro, San Carlos, San Francisco, San Rafael, San Vicente Ferrer y Sonsón) registran comprar localmente el 32% de los productos, mientras los 8 municipios restantes (Abejorral, Alejandría, Argelia, Concepción, El Peñol, Guatapé, Nariño y San Luis), sólo el 5%.

Gráfico 34. Procedencia de las compras de los alimentos dirigidos a los Mercados Institucionales - Oriente (%)

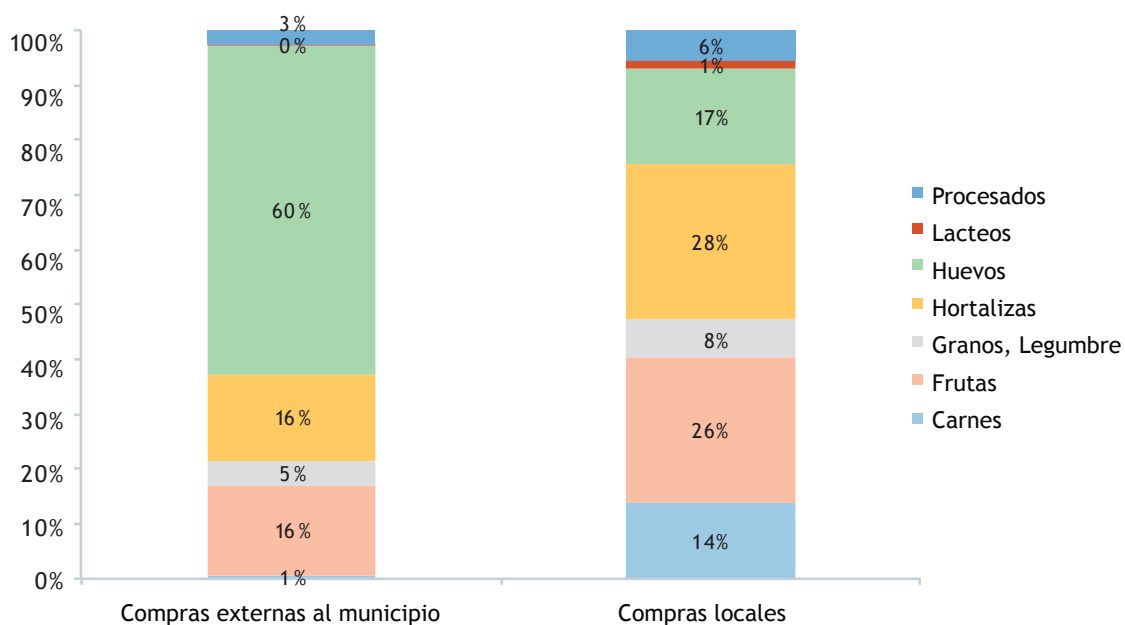


Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas con los operadores de los mercados institucionales. Proyecto MANÁ-FAO (2015)



El peso relativo del volumen de cada grupo de alimentos, de acuerdo a la procedencia de la compra (Gráfico 35), da cuenta que dentro del 40,8% de los productos que se compran en el mismo municipio donde se consumen, es decir compras locales, los principales productos son hortalizas y frutas, que representan el 28% y 26% respectivamente. En el caso del total de compras externas, los rubros con mayor participación son huevos (60%) y frutas y hortalizas, con el 16% cada uno.

Gráfico 35. Participación de los rubros de alimentos según procedencia de la compra - Oriente (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas con los operadores de los mercados institucionales. Proyecto MANÁ-FAO (2015)

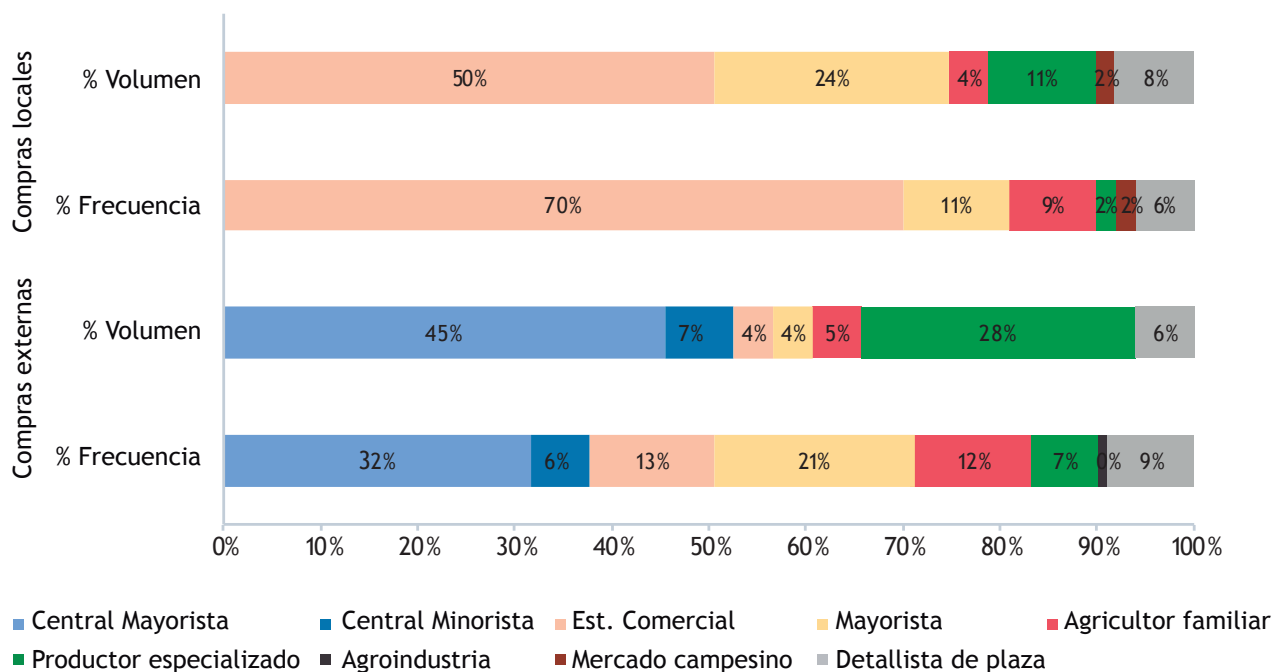
Como se mencionó anteriormente, son varios los factores considerados por los operadores de los respectivos programas, para seleccionar a los proveedores directos de los alimentos demandados. En el Gráfico 36, se puede apreciar que en la subregión de Oriente el abastecimiento externo (compras realizadas fuera de los municipios donde se entrega el producto) proviene en un 45% de la Central Mayorista, actor con quien se llevan a cabo el 55% de las transacciones. Otros actores con los que se relacionan externamente los operadores son productores especializados, central minorista, detallistas de plaza, comerciantes, mayoristas y agricultores familiares (5%).



En lo que respecta a las compras locales, la distribución y participación de los actores, en algunos casos, cambia significativamente. De un lado el 50% del volumen total se adquiere con comerciantes, con quien se llevan a cabo el 70% de las transacciones, esto se explica en el hecho de que tienen disponibilidad constante y alta variedad de productos a nivel local. De otro lado, la Agricultura Familiar participa con el 4% del aprovisionamiento de productos de manera directa; al igual que en las compras externas participan actores como mayoristas, productores especializados, detallistas de plaza y mercados campesinos. Es de resaltar la participación de este último actor como proveedor del mercado institucional, y es la única subregión del departamento en la que se tiene registro del mismo.

El detalle por programa, da cuenta de la prevalencia de los establecimientos comerciales en el abastecimiento local del ICBF (100%), en el externo lo son los mayoristas (55%) y las agroindustrias (30%). En lo que respecta al INPEC, se mantiene la tendencia presentada hasta el momento en las diferentes subregiones, en lo referente a la elevada participación de la Central Mayorista (97%) como proveedor. Finalmente, para el caso del programa MANÁ-PAE, se identifica la participación de un grupo más amplio de proveedores, que en el caso de los otros programas y otras subregiones; destacando el rol que juega en este mercado los productores especializados.

Gráfico 36. Participación de los proveedores directos del Mercado Institucional según procedencia de la compra - Oriente (% Volumen y % Frecuencia)

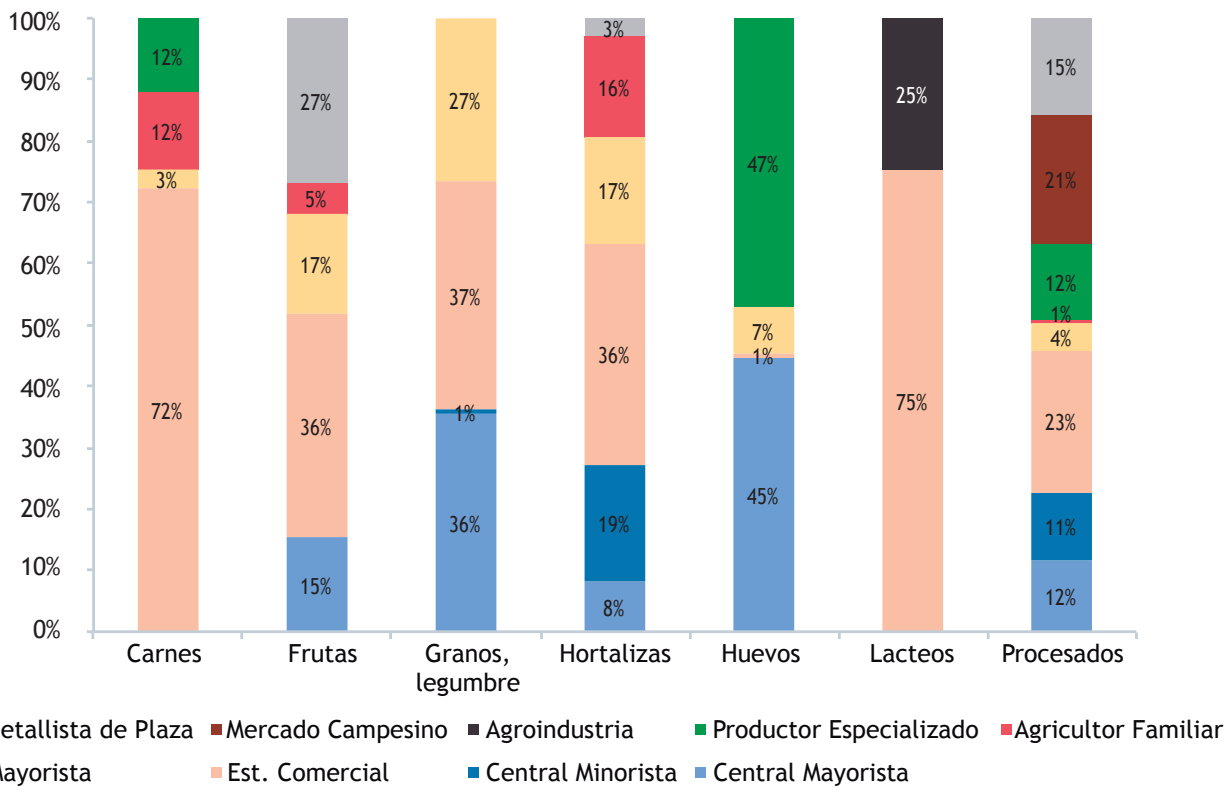


Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas con los operadores de los mercados institucionales. Proyecto MANÁ-FAO (2015)



La participación de los proveedores directos según grupo de alimentos, se muestra en el Gráfico 37, encontrando que el actor comerciante es a través de quien se adquiere la mayor proporción de carnes y lácteos. De igual manera, se observa que el productor especializado participa en el suministro de panela, carnes y, principalmente, huevos. Esto último, está asociado a la presencia de varias avícolas en el territorio. En lo que respecta a la Agricultura Familiar, su participación se registra en carnes (12%), frutas (5%) y hortalizas (16%), específicamente en rubros como lechuga, zanahoria, papa, plátano, tomate, repollo, mora, panela y carne de res; siendo esta subregión la que presenta la mayor cantidad de rubros vinculados el mercado institucional, de las nueve que conforman el departamento. Lo anterior, es coherente con la vocación productiva del territorio.

Gráfico 37. Participación de los proveedores directos del Mercado Institucional según rubro de alimentos - Oriente (%)

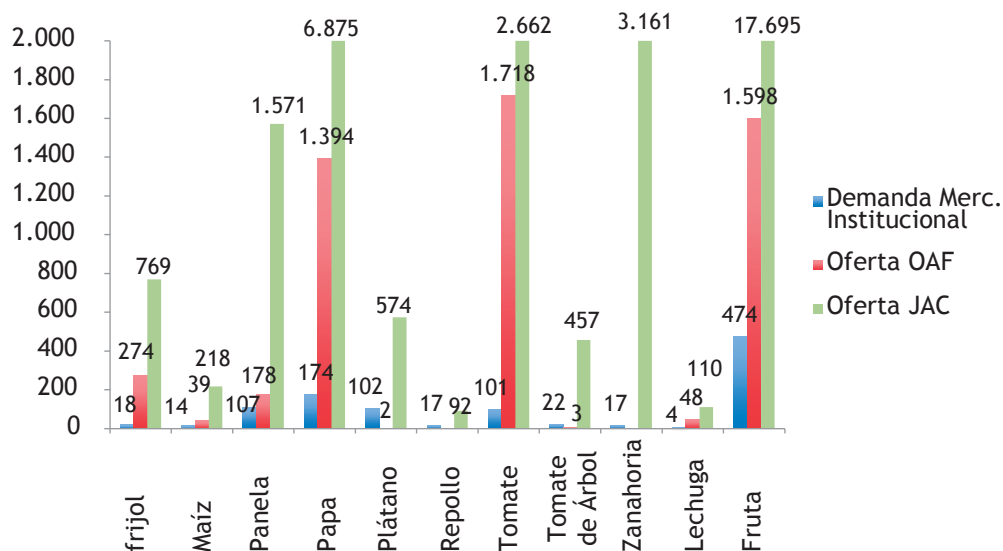


Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas con los operadores de los mercados institucionales. Proyecto MANÁ-FAO (2015)

Potencialidad de la Agricultura Familiar para abastecer en forma directa a los mercados institucionales

En la subregión se identificaron Organizaciones de Agricultura Familiar y Juntas de Acción Comunal, que producen uno o varios de los rubros demandados por los mercados institucionales en el territorio. Como se observa en el Gráfico 38, la oferta de la Agricultura Familiar en los diferentes rubros relacionados, que en su mayoría corresponde a productos perecederos, supera considerablemente la demanda institucional, lo que evidencia que los pequeños productores cuentan con la capacidad productiva para abastecer totalmente dichos rubros a los mercados institucionales, o al menos tener una mayor participación.

Gráfico 38. Oferta de OAF y JAC vs demanda de Alimentos del Mercado Institucional en Oriente (Tn/año)



Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas con los operadores de los mercados institucionales. Proyecto MANÁ-FAO (2015)

7 Subregión Suroeste

Los programas de compras públicas analizados en este estudio, presentan una demanda de alimentos en rubros de Agricultura Familiar en la subregión del Suroeste, de 2.272.704 Kilogramos/año. Volumen que como se observa en la Tabla 10, corresponde en mayor medida al programa MANÁ-PAE (60,8%), seguido en su orden por el ICBF (23,8%) y el INPEC (15,4%). Asimismo, se identifica que los productos más demandados por dichos programas son frutas, arroz y huevo.



Tabla 10. Demanda de alimentos de Agricultura Familiar por parte del Mercado Institucional en la Subregión Suroeste (Kg/año)

Rubro / mercado institucional	ICBF	MANA PAE	INPEC	TOTAL	Participación %
Arroz	82.265	125.169	64.219	271.653	12%
Carne de cerdo	12.516		13.789	26.305	1%
Carne de res	12.096			12.096	1%
Fríjol	7.910	53.785	1.469	63.164	3%
Fruta	103.540	806.778	81.929	992.246	44%
Guineo	5.823			5.823	0%
Hortalizas	47.957	28.760	29.160	105.876	5%
Huevo	101.812	133.349	21.706	256.866	11%
Maíz para mazamorra	10.786			10.786	0%
Maíz trillado	18.892			18.892	1%
Panela	65.652	74.064	34.474	174.190	8%
Papa	50.863	47.310	68.947	167.120	7%
Papa criolla	7.266			7.266	0%
Plátano maduro	7.266			7.266	0%
Plátano pintón	2.543			2.543	0%
Plátano verde	71.714	19.152		90.866	4%
Tomate para ensalada	14.532	31.169	14.045	59.746	3%
Total general	623.433	1.319.536	329.738	2.272.704	100%

Fuente: elaboración propia a partir de las minutas y entrevistas con los operadores del Mercado Institucional. Proyecto MANÁ-FAO (2015).

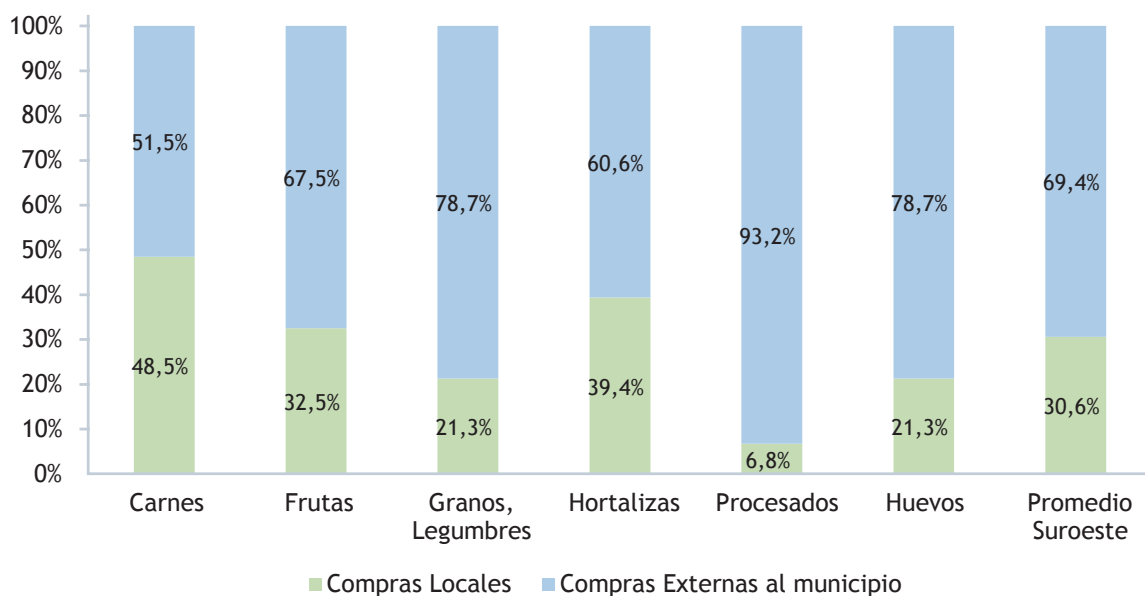
En el Gráfico 39 se relaciona la procedencia de los alimentos adquiridos por los operadores de los mercados institucionales. Como se observa, el promedio ponderado para la subregión indica que el 69,4% del total de los alimentos son comprados a actores comerciales que residen fuera de los municipios a los que va destinado el producto; no obstante, cabe aclarar que para todos los grupos de alimentos se registra algún porcentaje de compra local, especialmente para los perecederos como carnes, frutas y hortalizas.

En lo que respecta a la tendencia por programa, se evidencia que los operadores del INPEC y MANÁ-PAE realizan, predominantemente, las compras en mercados externos a los municipios de la subregión; en el caso del primero este origen representa el 100% y en el del segundo el 83%. Cabe anotar en este último caso, que el comportamiento

entre los municipios descentralizados y centralizados no difiere notoriamente³⁸, mientras que los primeros compran un 14% de lo que demandan localmente, los segundos compran un 18%. En este sentido, la subregión se sale de la tendencia de las demás subregiones del departamento, en las que los municipios descentralizados son quienes reportan la mayor participación en compras locales.

Por el contrario, las compras de alimentos del ICBF se originan en un 89% en los mercados locales, lo que permite inferir que el proceso de abastecimiento está en manos de actores que residen en los municipios donde opera el programa. Únicamente los procesados (pana) se adquieren en su mayoría en mercados externos a los municipios de la subregión.

Gráfico 39. Procedencia de las compras de los alimentos dirigidos a los Mercados Institucionales - Suroeste (%)



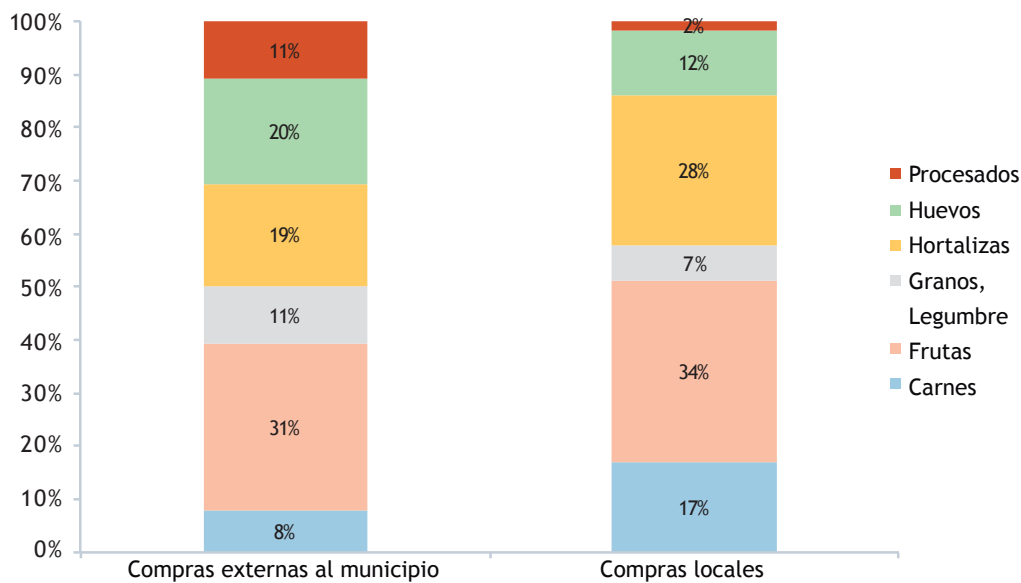
Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas con los operadores de los mercados institucionales. Proyecto MANÁ-FAO (2015)

³⁸ En la subregión del Suroeste los municipios de Amagá, Angelópolis, Betania, Caramanta, Ciudad Bolívar, Concordia, Fredonia, Hispania, Jardín, Jericó, La Pintada, Pueblorrico, Santa Bárbara, Támesis, Tarso, Titiribí y Venecia operaron en forma centralizada, mientras que Andes, Betulia Montebello, Salgar, Urrao y Valparaíso de forma descentralizada.



El peso relativo del volumen de cada grupo de alimentos, según procedencia de compra, indica que todos los rubros se adquieren tanto en mercados locales como externos (Gráfico 40). No obstante, al comparar la participación que tiene cada grupo de alimentos dentro de los mercados considerados (local y externo), se encuentra que los alimentos perecederos como frutas, hortalizas y carne se adquieren, en mayor proporción, en los mismos municipios donde se van a consumir. En tanto los productos que tienen una mayor durabilidad, como los procesados y granos, tienen una mayor participación en las compras externas.

Gráfico 40. Participación de los rubros de alimentos según procedencia de la compra - Suroeste (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas con los operadores de los mercados institucionales. Proyecto MANÁ-FAO (2015)

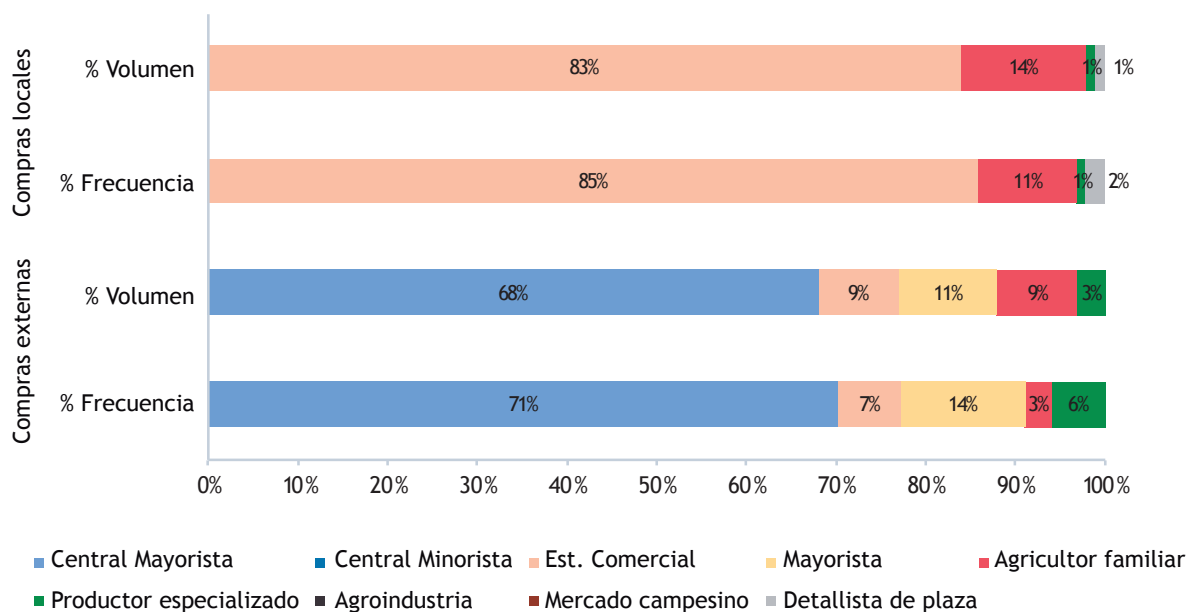
Ahora bien, al considerar el actor del que se abastecen los operadores según procedencia de la compra (Gráfico 41), se encuentra que las compras realizadas por fuera de los municipios donde se consume el producto, se realizan principalmente en la Central Mayorista (68%), actor con el que se lleva a cabo el 71% de las transacciones. Con un porcentaje menor participan los mayoristas (11%), establecimientos comerciales y Agricultura Familiar (9% cada uno), y los productores especializados (3%). En cuanto a las compras locales, los operadores se abastecen de establecimientos comerciales en el 83% de los casos,



representando un valor similar (85%) en el total de las transacciones. Otros actores que participan del abastecimiento local son la Agricultura Familiar (14%), los detallistas de plaza y productores especializados.

Como se observa, esta subregión presenta una participación destacada de la Agricultura Familiar en el abastecimiento institucional, la cual se registra tanto para el programa MANÁ-PAE como para el ICBF. En el caso de la modalidad centralizada del programa MANÁ-PAE, la participación de la AF es del 14%, porcentaje que incrementa a un 25% para los municipios descentralizados. Sin embargo, la Central Mayorista es el principal actor al que recurren los operadores del ICBF (en el caso de las compras externas), del MANÁ-PAE y el INPEC, para comprar los alimentos; sólo en el caso de las compras locales del ICBF, los comerciantes proveen la mayor proporción del volumen demandado.

Gráfico 41. Participación de los proveedores directos del Mercado Institucional según procedencia de la compra - Suroeste (% Volumen y % Frecuencia)

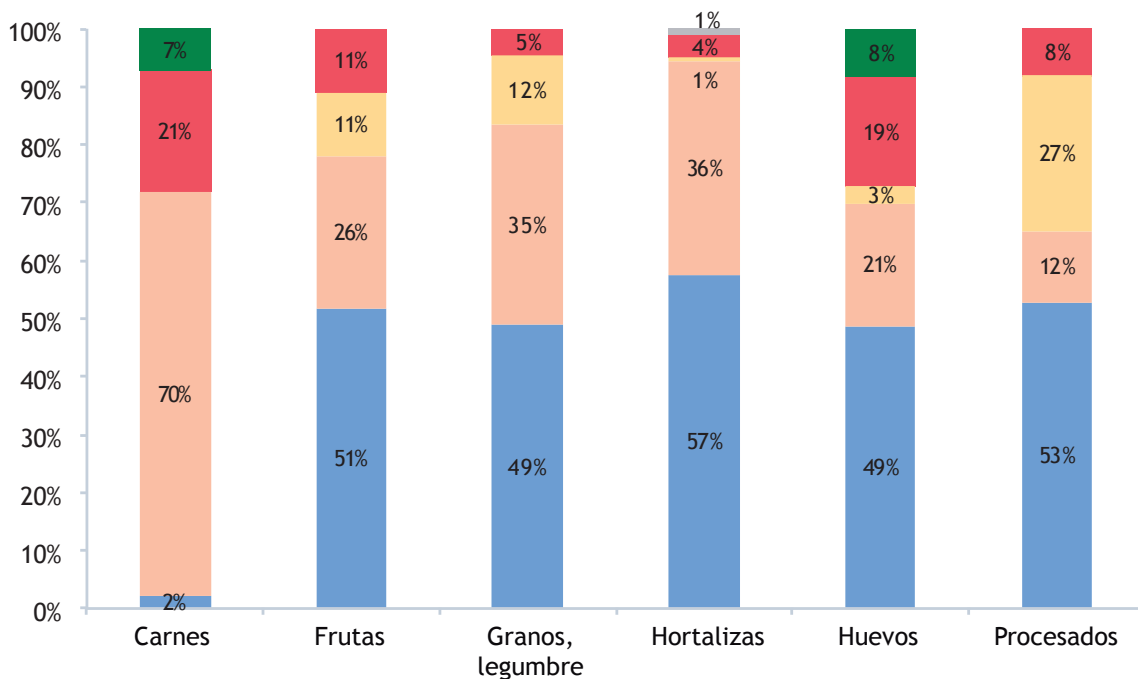


Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas con los operadores de los mercados institucionales. Proyecto MANÁ-FAO (2015)



A continuación se relaciona la participación de los proveedores directos con los rubros que abastecen (Gráfico 42), encontrando que para el operador es más efectivo abastecerse en su mayoría de la central de abastos y de los establecimientos comerciales de la región, debido a que manejan un portafolio de productos más amplio, tienen la disponibilidad de los mismos en cualquier momento y el precio es conforme al mercado. No obstante, en la subregión se observa un comportamiento destacable, y una tanto atípico si se compara con las demás subregiones, en el sentido que la Agricultura Familiar participa, en alguna proporción, en el abastecimiento de todos los grupos de alimentos; puntualmente en los rubros tomate, plátano, banano, frijol, panela, huevo y carnes de res. Estos dos últimos rubros, son los de mayor contribución con el 19 y 21% respectivamente.

Gráfico 42. Participación de los proveedores directos del Mercado Institucional según rubro de alimentos - Suroeste (%)



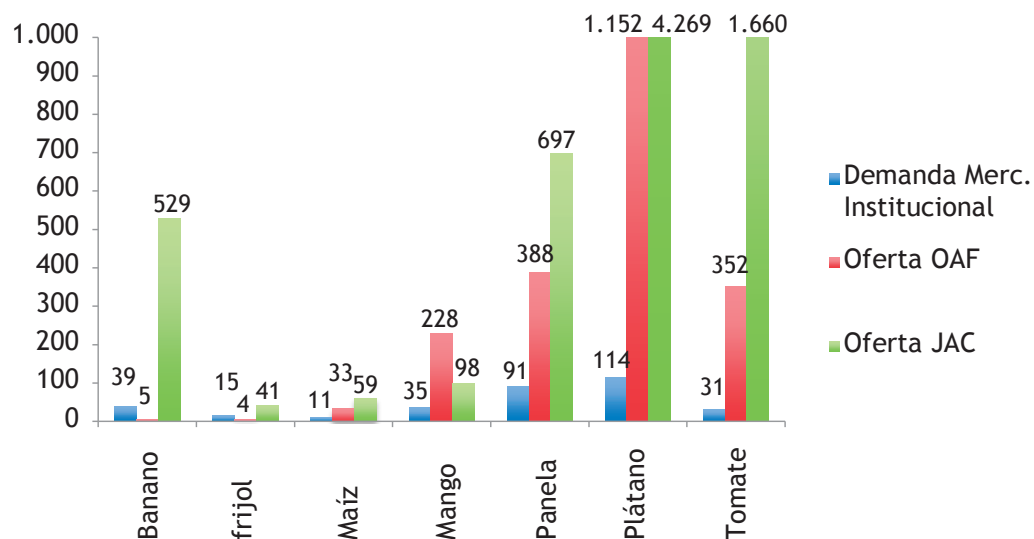
■ Detallista de Plaza ■ Mercado Campesino ■ Agroindustria ■ Productor Especializado ■ Agricultor Familiar
 ■ Mayorista ■ Est. Comercial ■ Central Minorista ■ Central Mayorista

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas con los operadores de los mercados institucionales. Proyecto MANÁ-FAO (2015)

Potencialidad de la Agricultura Familiar para abastecer en forma directa a los mercados institucionales

En la subregión de Suroeste se identificaron Organizaciones de Agricultura Familiar y Juntas de Acción Comunal, que producen uno o varios de los rubros demandados por los mercados institucionales en el territorio. Como se observa en el Gráfico 43, la oferta de la Agricultura Familiar en rubros como banano, frijol, maíz, mango, panela, plátano y tomate, supera en la totalidad de los casos la demanda institucional, lo que indica que los pequeños productores de la subregión, cuentan con la capacidad productiva para abastecer totalmente dichos rubros a los mercados institucionales, o al menos tener una mayor participación.

Gráfico 43. Oferta de OAF y JAC vs demanda de Alimentos del Mercado Institucional en Suroeste (Tn/año)



Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas con los operadores de los mercados institucionales. Proyecto MANÁ-FAO (2015)

8 Subregión Urabá

En la subregión de Urabá, la demanda anual de alimentos por parte de los programas de ICBF, MANÁ-PAE e INPEC es de 4.538.502 Kg (Tabla 11). Volumen que es significativamente superior al demandado por las demás subregiones del departamento, diferentes al Valle de Aburrá. Del total demandado en la subregión por los tres programas considerados en este estudio, el MANÁ-PAE es el más importante con una participación del 67,9%. Asimismo, al considerar la demanda



total del programa en el departamento, se encuentra que la subregión participa con el 20,8%. De otra parte, los rubros de mayor peso en el mercado institucional de Urabá son las frutas, huevos y arroz, los cuales representan el 69% del total.

Tabla 11. Demanda de alimentos de Agricultura Familiar por parte del Mercado Institucional en la Subregión Urabá (Kg/año)

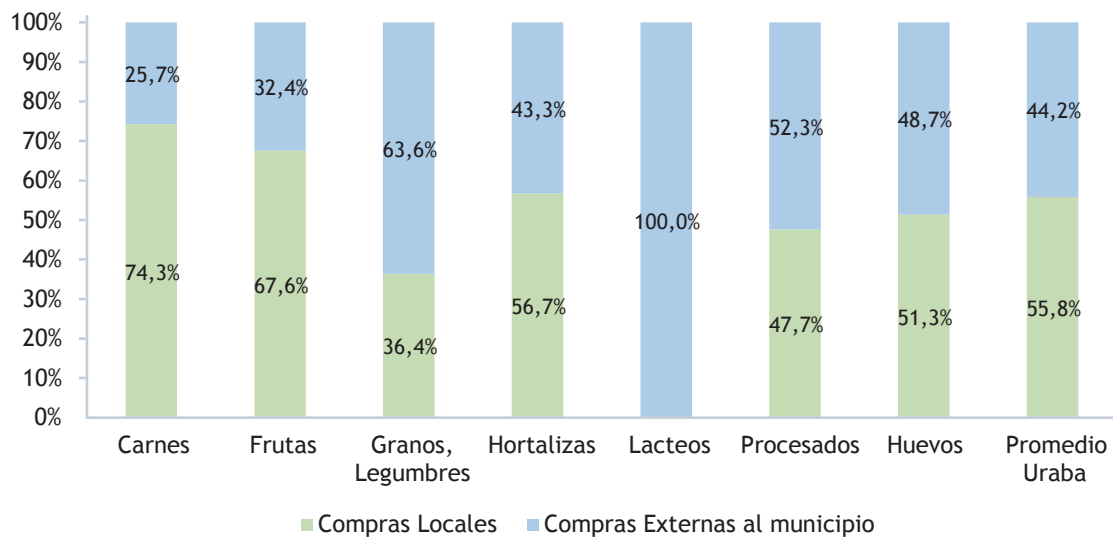
Rubro / mercado institucional	ICBF	MANA PAE	INPEC	TOTAL	Participación %
Arroz	129.624	278.194	45.360	453.178	10%
Carne de cerdo	23.371		9.072	32.443	1%
Carne de res	24.516			24.516	1%
Fríjol	16.624	119.996	4.032	140.652	3%
Fruta	216.582	1.799.946	225.120	2.241.648	49%
Guineo	12.244			12.244	0%
Hortalizas	101.000	62.327	79.968	243.296	5%
Huevo	152.112	297.377	14.280	463.769	10%
Maíz para mazamorra		24.065		24.065	1%
Maíztrillado	39.768			39.768	1%
Panela	99.743	163.457	22.680	285.880	6%
Papa	107.082	107.016	45.360	259.458	6%
Papa criolla	15.323			15.323	0%
Plátano maduro	15.295			15.295	0%
Plátano pintón	5.381			5.381	0%
Plátano verde		159.995	12.600	172.595	4%
Tomate para ensalada	30.591	69.160	9.240	108.991	2%
Total general	989.256	3.081.533	467.712	4.538.502	100%

Fuente: elaboración propia a partir de las minutas y entrevistas con los operadores del Mercado Institucional. Proyecto MANÁ-FAO (2015).

Al analizar el origen de la compra de los alimentos que satisfacen la demanda de los programas de compras públicas (Gráfico 44), se halla que el 55,8% de los alimentos son adquiridos localmente, es decir en los mismos municipios donde se van a consumir. Los grupos de alimentos en los que las compras locales presentan la mayor participación, son en su orden: carnes, frutas, hortalizas y huevos; en los demás rubros también se reporta una participación importante, excepto en el caso de los lácteos.

El comportamiento general de la subregión es determinado por el presentado por el ICBF y el programa MANÁ-PAE para los cuales el 97 y 41% de las compras tienen origen local. Es de resaltar que el origen de la compra de MANÁ-PAE, presenta un comportamiento diferencial entre municipios centralizados y descentralizados. Para el caso de los municipios centralizados (Murindó, Necoclí, San Pedro de Urabá y Vigía del Fuerte), el 8% de las compras se realizan en los mismos municipios; participación que incrementa a un 53% en los municipios que operan bajo de manera descentralizada, a saber: Apartado, Arboletes, Carepa, Chigorodó, Mutatá, San Juan de Urabá, y Turbo. Por otra parte, en el caso del INPEC la procedencia de las compras es 100% externa a los municipios de la subregión.

Gráfico 44. Procedencia de las compras de los alimentos dirigidos a los Mercados Institucionales - Urabá (%)

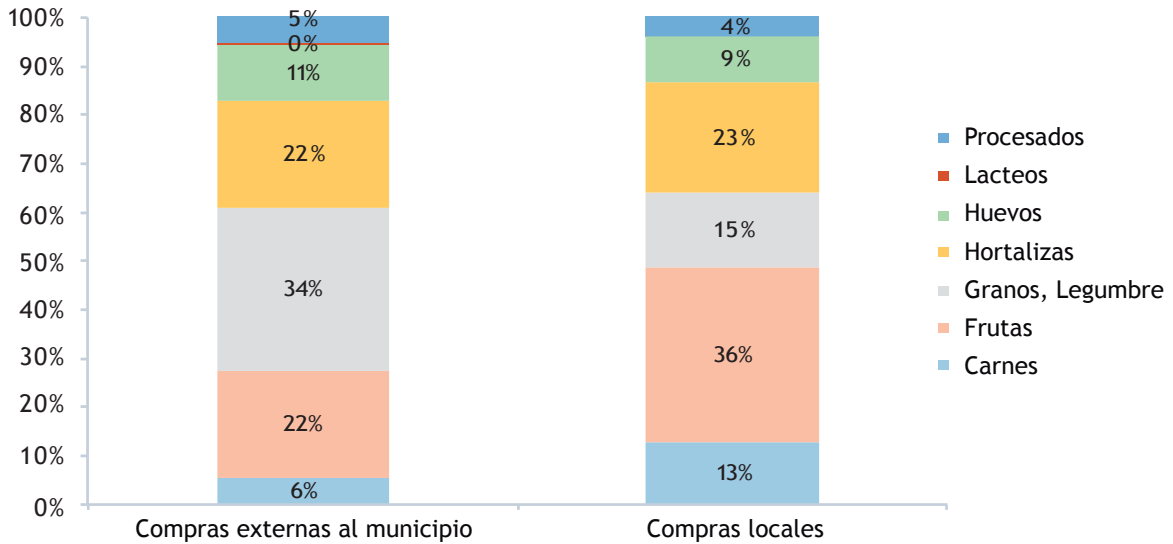


Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas con los operadores de los mercados institucionales. Proyecto MANÁ-FAO (2015)

El análisis por rubros en función de la procedencia (Gráfico 45), permite apreciar que dentro del 55,8% de compra local, los principales productos son las frutas que representan el 36%, hortalizas y huevos con el 23 y 15% respectivamente. En el caso de las compras externas, los rubros con mayor participación son granos (34%), frutas y hortalizas.



Gráfico 45. Participación de los rubros de alimentos según procedencia de la compra - Urabá (%)



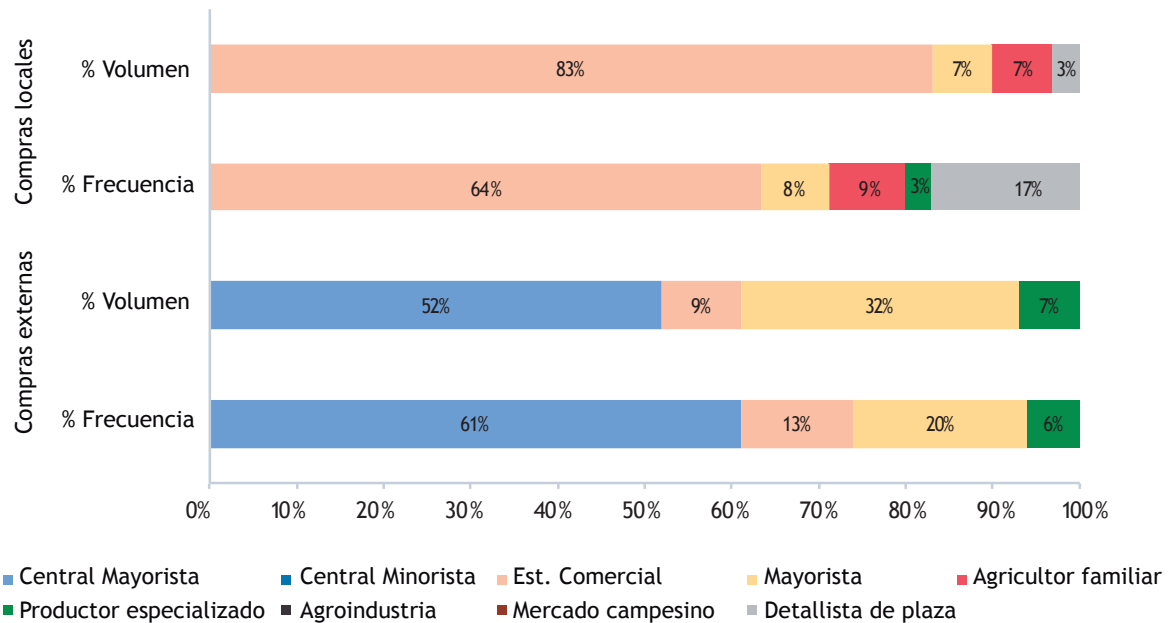
Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas con los operadores de los mercados institucionales. Proyecto MANÁ-FAO (2015)

En el Gráfico 46, se puede apreciar que las compras realizadas fuera de los municipios donde se entrega el producto (compras externas), se llevan a cabo en un 52% en la Central Mayorista de Antioquia, actor que además representa el 61% de las transacciones. Dentro de dicho origen, también tienen una participación importante los mayoristas (32,4%). En lo que respecta a las compras locales, los operadores se abastecen, principalmente, de comerciantes (83% del volumen); no obstante se resalta la vinculación de la Agricultura Familiar, como proveedor del 7% de los alimentos adquiridos localmente.

El detalle por programa, evidencia que en el caso del INPEC, tal y como ocurre en la mayoría de subregiones de Antioquia, se adquieren el 81% de los alimentos en la Central Mayorista y 19% restante a través de establecimientos de comercio. En el caso del ICBF predominan los establecimientos de comercio locales. Finalmente, los operadores del programa MANÁ-PAE recurren a una mayor variedad de proveedores, entre los que se encuentra la Agricultura Familiar, tanto en el escenario descentralizado (7%) como en el centralizado (4%).



Gráfico 46. Participación de los proveedores directos del Mercado Institucional según procedencia de la compra - Urabá (% Volumen y % Frecuencia)

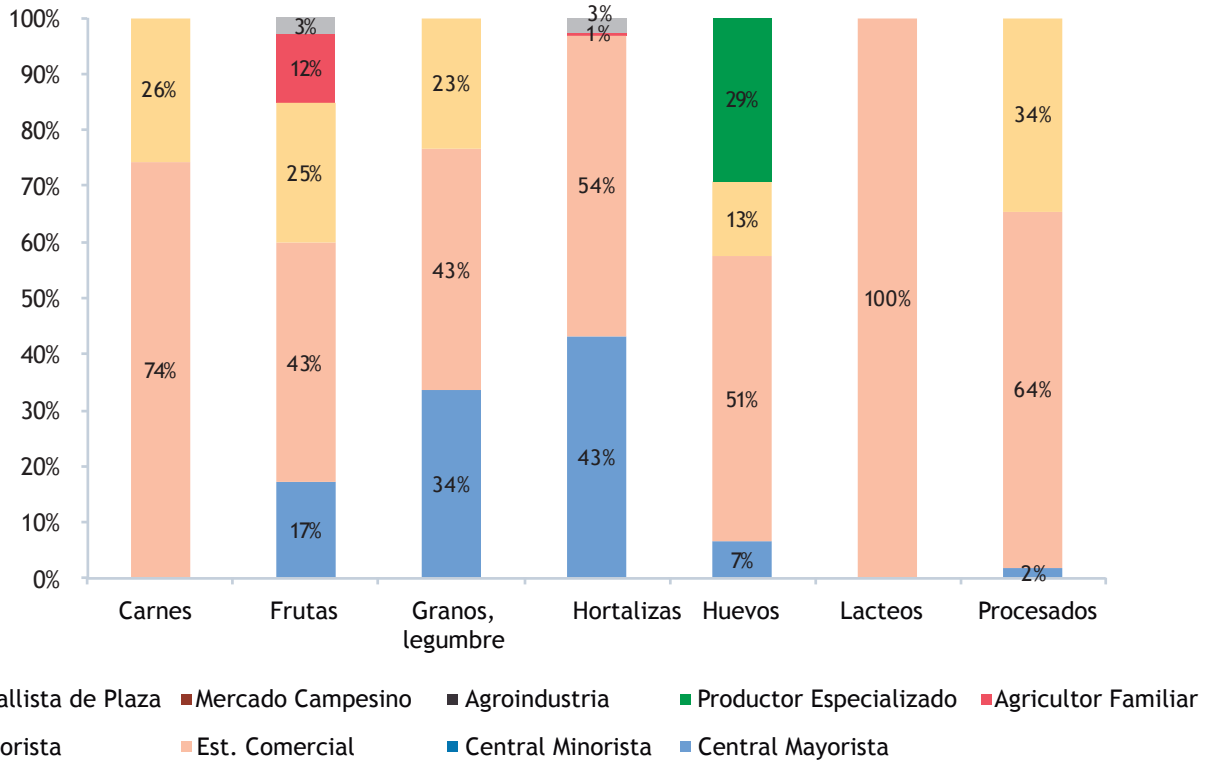


Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas con los operadores de los mercados institucionales. Proyecto MANÁ-FAO (2015)

A continuación se relaciona la participación de los proveedores directos con los grupos de alimentos que abastecen (Gráfico 47), lo que permite evidenciar que en los establecimientos de comercio se adquiere la mayor proporción de todos los rubros, a excepción de las frutas y granos. En cuanto a la Agricultura Familiar, su participación está asociada al abastecimiento de frutas (12%) y hortalizas (1%), específicamente en los rubros plátano y yuca.



Gráfico 47. Participación de los proveedores directos del Mercado Institucional según rubro de alimentos - Urabá (%)

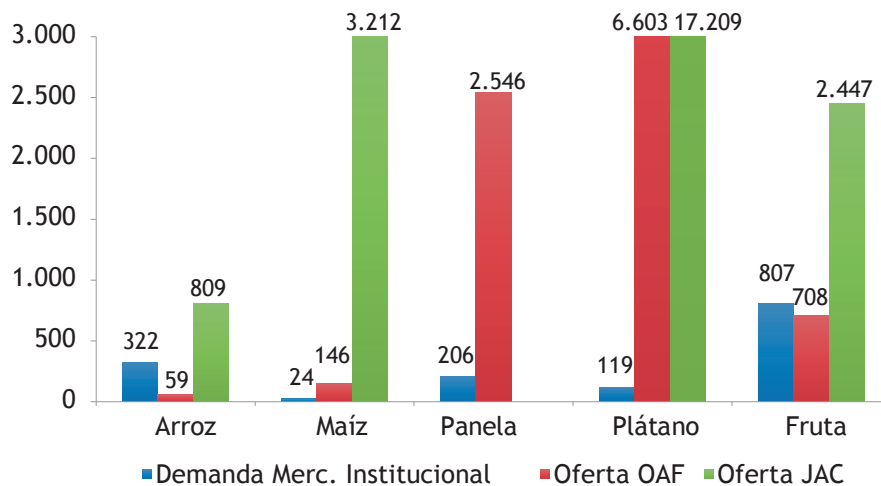


Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas con los operadores de los mercados institucionales. Proyecto MANÁ-FAO (2015)

Potencialidad de la Agricultura Familiar para abastecer en forma directa a los mercados institucionales

En el Gráfico 48, se deja en evidencia que la Agricultura Familiar, representada en este estudio por las Organizaciones de Agricultura Familiar (OAF) y las Juntas e Acción Comunal (JAC), cuentan con el potencial productivo para participar más activamente en el abastecimiento de los mercados institucionales de la región. Al cruzar la información de demanda institucional y la oferta agrícola de la AF en la subregión de Urabá, se identifica que la producción subregional en rubros como arroz, maíz, panela, plátano y fruta, es suficiente para suplir la demanda institucional del territorio; contando incluso con excedentes importantes, que les permitiría participar en el abastecimiento del mercado institucional de subregiones vecinas.

Gráfico 48. Oferta de OAF y JAC vs demanda de Alimentos del Mercado Institucional en Urabá (Tn/año)



Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas con los operadores de los mercados institucionales. Proyecto MANÁ-FAO (2015)

9 Subregión Valle de Aburrá

Para la subregión del Valle de Aburrá, la demanda total de alimentos de Agricultura Familiar por parte de los programas ICBF, MANÁ-PAE e INPEC es de 14.653.460 Kg/año (Tabla 12). Contrario a lo que sucede en las demás subregiones del departamento, el INPEC es el mercado institucional de mayor participación dentro del volumen total reportado para el Valle de Aburrá (45%). De igual manera, la demanda subregional del INPEC representa el 80,8% del total departamental reportado para este programa, lo cual se explica en el hecho de que en el Valle de Aburrá se encuentran los principales centros penitenciarios, y por ende, el mayor número de internos, de todo Antioquia. Esto último, también aplica en los casos del ICBF y MANÁ - PAE, en los cuales la demanda de la subregión representa el 48,9 y 24,8% del total departamental de los respectivos programas, debido a que de las nueve subregiones es la de mayor población.



Tabla 12. Demanda de alimentos de Agricultura Familiar por parte del Mercado Institucional en la Subregión Valle de Aburrá (Kg/año)

Rubro / mercado institucional	ICBF	MANA PAE	INPEC	TOTAL	Participación %
Arroz	409.501	329.494	676.969	1.415.964	10%
Carne de cerdo	144.729		136.521	281.249	2%
Carne de res	144.999			144.999	1%
Frijol	83.374	142.936	54.778	281.087	2%
Fruta	1.347.210	2.144.034	3.058.378	6.549.622	45%
Guineo	52.068			52.068	0%
Hortalizas	562.727	70.992	1.084.896	1.718.614	12%
Huevo	246.884	354.000	214.894	815.777	6%
Maíz para mazamorra		28.665		28.665	0%
Maíz trillado	221.012			221.012	2%
Panela	219.361	191.552	341.302	752.214	5%
Papa	595.032	130.071	682.603	1.407.707	10%
Papa criolla	85.005			85.005	1%
Plátano maduro	85.005			85.005	1%
Plátano pintón	29.752			29.752	0%
Plátano verde		190.581	189.612	380.193	3%
Tomate para ensalada	170.009	95.469	139.049	404.527	3%
Total general	4.396.668	3.677.794	6.579.002	14.653.460	100%

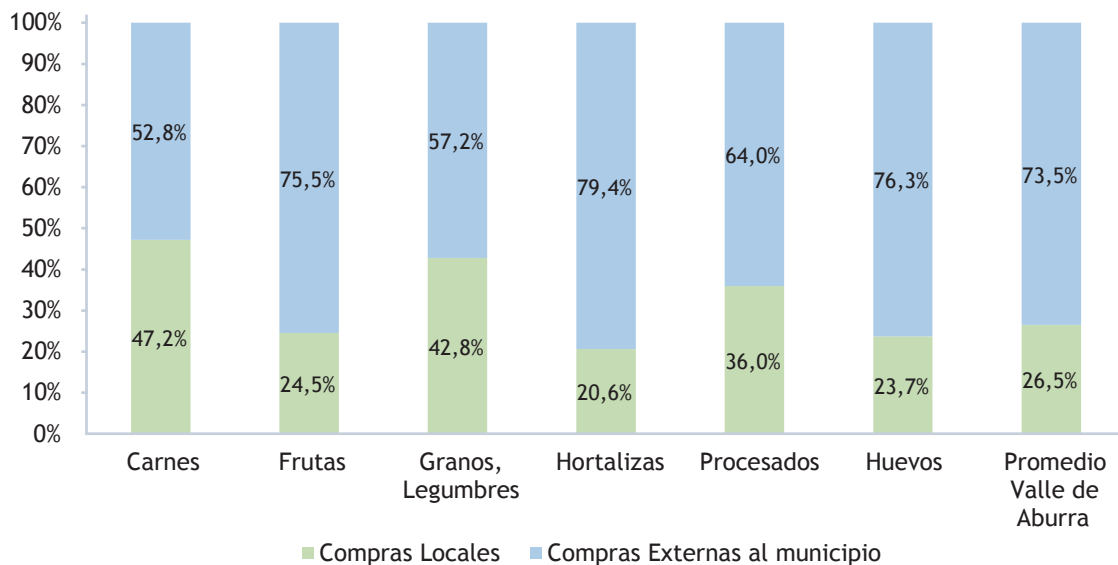
Fuente: elaboración propia a partir de las minutas y entrevistas con los operadores del Mercado Institucional. Proyecto MANÁ-FAO (2015).

La procedencia de los alimentos adquiridos por los operadores de los mercados institucionales, se relacionan en el Gráfico 49, en el cual se observa que en la totalidad de grupos de alimentos se presentan compras locales. El promedio ponderado de compra para la subregión, indica que un 26,5% del volumen total comprado por los operadores se adquiere en los mismos municipios de la subregión, y por tanto, las compras externas representan el 73,5%. El comportamiento según los mercados institucionales, muestra que para el caso del ICBF, un 58% de las compras se realizan localmente. En lo que respecta al INPEC y al MANÁ-PAE, prevalece el abastecimiento desde mercados externos con un 85 y 93% respectivamente.

Este último programa presenta un comportamiento diferencial según la modalidad bajo la que se opera. En el valle de Aburra, de los nueve municipios que conforman la subregión, sin contar el Municipio de

Medellín, siete (Girardota, Bello, Envigado, Sabaneta, Itagüí, Caldas y La Estrella) operaron en forma descentralizada, mientras que Barbosa y Copacabana lo hicieron bajo el esquema departamental. Para los primeros, no se encontró participación alguna de las compras locales, mientras que para los segundos el 34% del abastecimiento es adquirido en el mercado local. Dicho comportamiento, es diferente al de las demás subregiones, a excepción de Suroeste, y se explica por la presencia de la Central Mayorista en la subregión, que como ya se ha visto, facilita la adquisición de un mayor número de rubros en cualquier momento del año.

Gráfico 49. Procedencia de las compras de los alimentos dirigidos a los Mercados Institucionales - Valle de Aburrá (%)

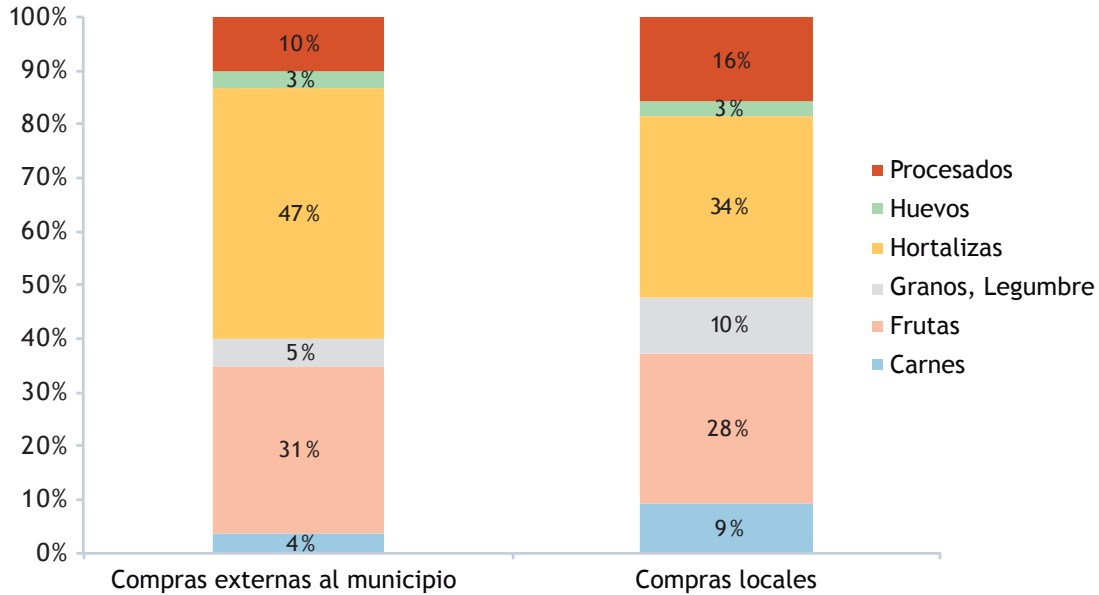


Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas con los operadores de los mercados institucionales. Proyecto MANÁ-FAO (2015)

Al analizar el peso relativo del volumen de cada grupo de alimentos, según la procedencia de compra, se encuentra que todos los grupos de alimentos son adquiridos en alguna medida en ambos orígenes (Gráfico 50). Tanto en el caso de las compras externas como locales, las hortalizas, frutas y procesados son, en su orden, los más representativos.



Gráfico 50. Participación de los rubros de alimentos según procedencia de la compra - Valle de Aburrá (%)



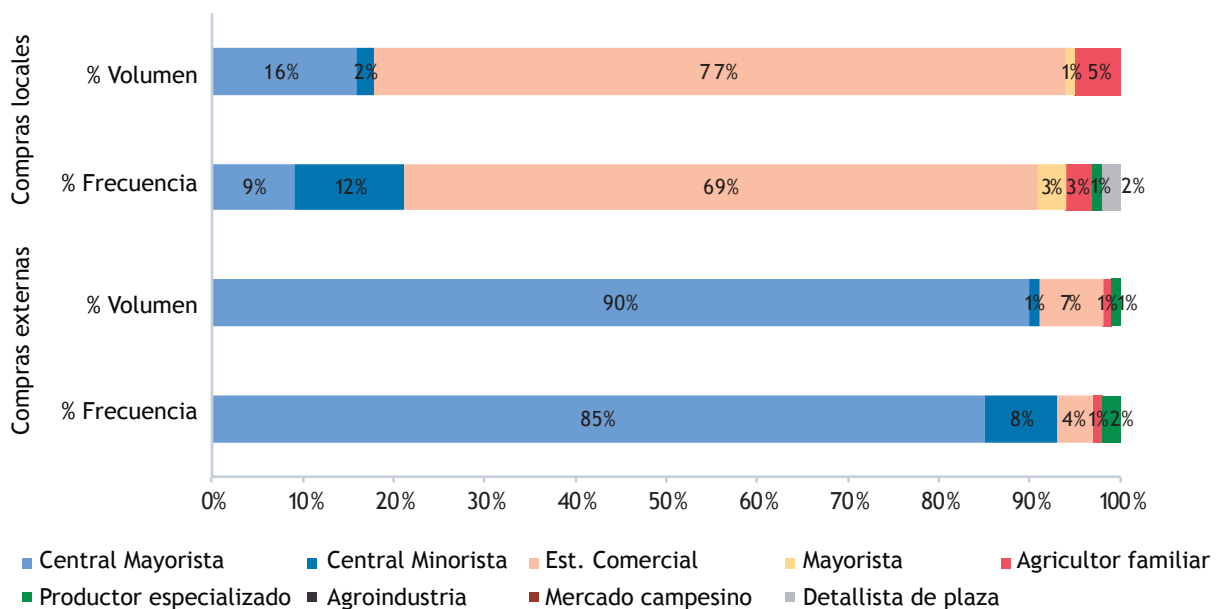
Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas con los operadores de los mercados institucionales. Proyecto MANÁ-FAO (2015)

Ahora bien, al considerar el actor del que se abastecen los operadores según procedencia de la compra (Gráfico 51), se encuentra que las compras realizadas por fuera de los municipios donde se consume el producto, se llevan a cabo principalmente en la Central Mayorista (90%), actor con el que se realizan el 85% de las transacciones. Con un porcentaje menor participan los establecimientos comerciales (7%) y con un 1% otros tres actores entre los que se encuentra la Agricultura Familiar. En cuanto a las compras locales, los operadores se abastecen de establecimientos comerciales en un 77%, de igual manera se recurren a otros actores como la Central Mayorista, la plaza minorista, mayoristas y la Agricultura Familiar, que en este caso particular, provee el 5% del volumen. Es de aclarar que la participación de la Central Mayorista en el abastecimiento local, corresponde a las diferentes compras que se realizan allí para atender la demanda institucional de Itagüí, dado que las instalaciones físicas de la central de abastos se encuentran en este municipio.

El comportamiento por programa evidencia varios hechos importantes. En primer lugar, los establecimientos comerciales son el principal proveedor del ICBF en los mercados locales, lo que

está asociado a que gran parte de los operadores de los programas son los propios comercios locales, o bien, los operadores de otros municipios realizan acuerdos comerciales con establecimientos de cada localidad. En segundo lugar, en el abastecimiento externo del ICBF, el MANÁ-PAE centralizado y descentralizado, y el INPEC, el actor más representativo es la Central Mayorista. En último lugar, la participación de la Agricultura Familiar es más destacada en el caso del MANÁ-PAE centralizado (37%).

Gráfico 51. Participación de los proveedores directos del Mercado Institucional según procedencia de la compra - Valle de Aburra (% Volumen y % Frecuencia)



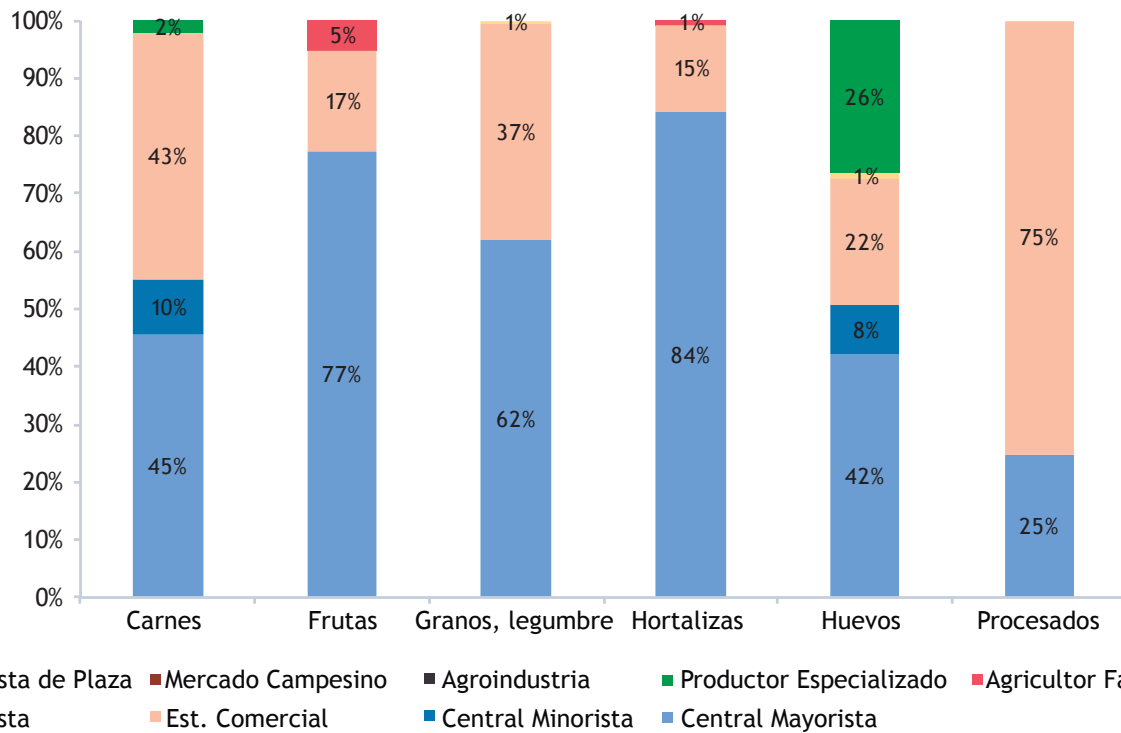
Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas con los operadores de los mercados institucionales. Proyecto MANÁ-FAO (2015)

La participación de los proveedores directos según grupo de alimentos, se muestra en el Gráfico 52, encontrando que la Central Mayorista es el actor a través del cual se adquiere la mayor proporción de frutas, granos y hortalizas, y en menor medida los demás alimentos. De igual manera, los establecimientos de comercio participan en el suministro de todos los rubros, sobresaliendo en el suministro de panela. En lo que respecta a la Agricultura Familiar, su participación se registra en frutas (5%) y hortalizas (1%), específicamente en rubros



como banano, plátano, cebolla y tomate, que son producidos en la zona Norte de la subregión, municipios que dentro de la subregión, son los de mayor vocación agrícola.

Gráfico 52. Participación de los proveedores directos del Mercado Institucional según rubro de alimentos - Valle de Aburrá (%)



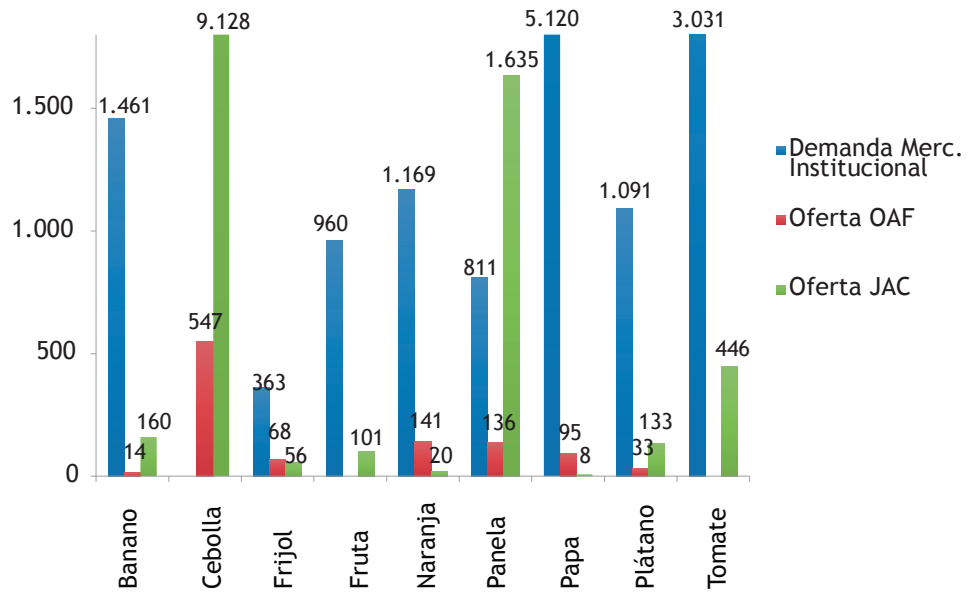
Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas con los operadores de los mercados institucionales. Proyecto MANÁ-FAO (2015)

Potencialidad de la Agricultura Familiar para abastecer en forma directa a los mercados institucionales

En la subregión del Valle de Aburrá se identificaron Organizaciones de Agricultura Familiar y Juntas de Acción Comunal, que producen uno o varios de los rubros demandados por los mercados institucionales en el territorio. Como se observa en el Gráfico 53, la oferta de la Agricultura Familiar en rubros como banano, frijol, fruta, naranja, panela, papa, plátano y tomate, es inferior en la totalidad de los casos a la demanda institucional, excepto en el caso de la panela, lo que indica que los pequeños productores de la subregión, no cuentan con la capacidad productiva para abastecer totalmente dichos rubros a los mercados institucionales. Esto último está asociado al hecho de que el Valle

de Aburrá es el principal centro de consumo del departamento, y la actividad productiva está orientada, principalmente, hacia sectores económicos diferentes al primario.

Gráfico 53. Oferta de OAF y JAC vs demanda de Alimentos del Mercado Institucional en Valle de Aburrá (Tn/año)



Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas con los operadores de los mercados institucionales. Proyecto MANÁ-FAO (2015)



Anexo 2: Marco normativo relacionado al abastecimiento de alimentos y a la Agricultura Familiar. Antioquia. Colombia.

Tipo de política pública	Instrumento legal	Incidencia sobre el Plan de abastecimiento
Funciones de las entidades		
Consejo Nacional de Política Económica Social	CONPES 113 de 2008	Establece y define las políticas de seguridad alimentaria y nutricional en lo referente a la disponibilidad permanente de alimentos. La disponibilidad hace referencia directa a la oferta o suministro de alimentos de la canasta básica. Las dos principales características que debe tener la oferta de alimentos de la canasta básica son la suficiencia y la estabilidad de al menos todos los grupos de alimentos definidos en esta.
	CONPES 3622 de 2009	El programa de alimentación escolar es de importancia estratégica para el Gobierno Nacional.
Constitución Política de Colombia	Artículos 64, 65 y 66 1991: establecen los deberes del Estado en materia de producción de alimentos.	Para la fundamentación y definición de principios, objetivos, estrategias, programas y proyectos, del Plan de abastecimiento y distribución de alimentos, adquiere especial relevancia lo estipulado por el Artículo 64 en cuanto que “es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa [...]”; y por el Artículo 65 en cuanto que “la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado”.
	Artículo 93, consagra el denominado “Bloque de Constitucionalidad”, por medio del cual todos los convenios suscritos por Colombia, en materia de derechos humanos, harán parte integrante de la Constitución.	Al establecerse que los derechos y deberes consagrados por la Constitución se interpretan de conformidad con los tratados internacionales, ratificados por Colombia; los programas y proyectos relacionados con el Plan deben orientarse y establecer relación, entre otros, con los Derechos del Niño (1.989), la Cumbre Mundial a Favor de la Infancia (1.990), la Declaración sobre el derecho al desarrollo (Artículo 8), la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de discriminación Contra la Mujer (Artículos 11, 12 y 14), la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial.
	Artículos 311, 339 y 340: obligatoriedad de los entes territoriales de elaborar los planes de desarrollo como instrumento orientador de la inversión pública.	La incorporación de los programas de abastecimiento de alimentos debe comprender la parte estratégica del desarrollo rural y sus relaciones con las cabeceras municipales y los planes plurianuales de inversiones.
Creación y fortalecimiento de la asistencia técnica agropecuaria	Decreto 77 de 1987: Estatuto de descentralización en beneficio de los municipios.	“Los municipios y el Distrito Especial de Bogotá tendrán a su cargo la prestación de los servicios de asistencia técnica agropecuaria directa a pequeños productores, en aplicación de los resultados de las investigaciones realizadas por el ICA y otros organismos de investigación científica debidamente reconocidos por las autoridades, conforme a la ley.”
	Resolución 178 de 2012 de Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Por la cual se crean instrumentos para fortalecer el Servicio de Asistencia Técnica Agropecuaria.
Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014, “Prosperidad para Todos”	Capítulo III, C: Locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo a partir del fortalecimiento del sector agropecuario, y de infraestructura de transporte.	Establece la relación complementaria entre proyectos locales y nacionales para fortalecer los encadenamientos productivos desde el sector agropecuario y la infraestructura de transporte.



Tipo de política pública	Instrumento legal	Incidencia sobre el Plan de abastecimiento
Funciones de las entidades		
Política Pública de Salud y Plan de saneamiento básico	Decreto 3075 de 1997 y Decreto 60 de 2002	El abastecimiento y distribución de alimentos, y sus actividades relacionadas en cuanto fabricación, preparación, procesamiento, envase, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de alimentos, deben realizarse ceñidas a lo dispuesto por estos decretos, en cuanto Buenas Prácticas de Manufactura -BPM- y la aplicación del Sistema de Análisis de Peligros y Puntos de Control Crítico - HACCP-.
Plan Estratégico de Antioquia, -PLANEA- tripartita	Ordenanza 12 de agosto de 1998 de la Asamblea de Antioquia. Comisión creada como un acuerdo entre la Gobernación de Antioquia, la Alcaldía de Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá	De las cuatro estrategias planteadas, la referida a 1. “Integrar y articular territorialmente a Antioquia”, es orientación obligada de todo plan de abastecimiento local y regional, teniendo en cuenta la integración entre regiones teniendo la distribución o reasignación de alimentos como uno de los ejes transversales La comisión tripartita busca coordinar voluntaria y solidariamente acciones entre las diferentes instancias administrativas y políticas para lograr avances en el desarrollo humano integral, la equidad territorial, social y la competitividad de la región.
Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional, para los menores de 14 años y sus familias, en el departamento de Antioquia.	Ordenanza 017 de 2003 de la Asamblea de Antioquia	Es el punto de partida de un nuevo escenario de desarrollo institucional para atender la Política Pública SAN en el Departamento. A ella se deben articular los planes de abastecimiento y distribución de alimentos, para compartir procesos y crear escenarios comunes para incrementar la producción local de alimentos y la oferta de productos agropecuarios básicos, en todos los municipios del Departamento.
Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021: La salud en Colombia la construyes tú	El Ministerio de Salud y Protección Social, en el marco de las competencias otorgadas por el Decreto 4107 de 2011 (Presidencia de la República de Colombia, 2011), aprueba en mayo de 2011 el proceso técnico para formular y adoptar el Plan Decenal de Salud Pública, PDSP, 2012 - 2021.	El Plan Decenal de Salud Pública, PDSP, 2012 - 2021 incorpora diferentes enfoques complementarios: el enfoque de derechos; el enfoque de perspectiva de género y ciclo de vida (persona mayor, adultez, juventud y niñez); el enfoque diferencial (considerando las necesidades específicas de las poblaciones con discapacidad, de las víctimas de la violencia y de los grupos étnicos) y el enfoque de determinantes sociales de salud (DSS), dado que las inequidades en salud están determinadas por procesos, que hacen referencia a las condiciones en las cuales las personas nacen, crecen, viven, trabajan y envejecen y han sido reconocidas como el problema de fondo dominante en la situación de salud en las Américas, a lo cual no escapa Colombia.
Modificación de la estructura del ICBF	Decreto 1927 de 2013:	Modificación del artículo 16 de las funciones de la Dirección de Abastecimiento del ICBF.
Proceso de planeación del desarrollo socio-económico		
Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos” 2012-2015”.	Ley 1450 de 2011, por medio de la cual se aprueba por el Congreso de la República El Plan Nacional de Desarrollo.	Establece la relación complementaria entre proyectos locales y nacionales para fortalecer los encadenamientos productivos desde el sector agropecuario y la infraestructura de transporte. Establece que Programa de Alimentación Escolar (PAE) se traslade del ICBF al Ministerio de Educación Nacional (MEN).
Pacto nacional por el agro y el desarrollo Rural	Decreto 1987 de 2013:	Asignación de funciones a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, los cuales tiene como funciones, entre otras: 1. Asesorar en la toma de decisiones para el desarrollo rural, entendido como la mejoría del nivel de vida en el campo. 2. Asesorar en las medidas para mejorar el nivel de ingresos de los productores.



Tipo de política pública	Instrumento legal	Incidencia sobre el Plan de abastecimiento
Proceso de planeación del desarrollo socio-económico		
Política de precios de insumos agropecuarios	Decreto 1988 de 2013	Definición de la política de intervención de precios de los fertilizantes, plaguicidas, medicamento veterinario y productos biológicos de uso pecuario.
Creación de la Comisión intersectorial de insumos agrícolas y pecuarios	Decreto 2001 de 2013	Fija los lineamientos generales destinados a que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, determine los mecanismos de intervención de la fijación de precios, con el fin de proteger los ingresos de los campesinos.
Planeación ambiental		
	Decreto 3075 de 1997	Regula todas las actividades que puedan generar factores de riesgo por el consumo de alimentos. El Decreto se aplica a todas las fábricas y establecimientos, incluyendo los restaurantes escolares, donde se procesan los alimentos; todas las actividades de fabricación y todas las etapas hasta la comercialización de los alimentos. Se hace además referencia a las condiciones básicas de higiene en la fabricación de alimentos.
	Decreto 60 de 2002	Promueve la aplicación del Sistema de Análisis de Peligros y Puntos de Control Crítico -HACCP- como Sistema o Método de Aseguramiento de la Inocuidad de los Alimentos, establece el procedimiento y reglamenta el proceso de certificación en las fábricas de alimentos, para que sea aplicado, Uno de los prerrequisitos es el cumplimiento de aspectos definidos en el decreto 3075.
Manejo higiénico sanitario	Decreto 3075 de 1997	El transporte, almacenamiento, producción y distribución de alimentos en la ejecución del PAE están enmarcados por los parámetros establecidos y las demás normas vigentes, y para el caso específico del transporte de alimentos perecederos, por los definidos en la Resolución 2505 de 2004.
	Resolución 2505 de 2004	Regula las condiciones mínimas que deben cumplir los vehículos que transporten carne, pescado o alimentos fácilmente corripitbles, en todo el territorio nacional, de conformidad con lo establecido en el artículo 131 literal b) de la Ley 769 de 2002, principalmente en los aspectos relacionados con los requisitos de las unidades de transporte destinadas a dicha actividad y el procedimiento de control.
	Resolución 5109 de 2005	Establece el reglamento técnico a través del cual se señalan los requisitos que deben cumplir los rótulos o etiquetas de los envases o empaques de alimentos para consumo humano envasados o empacados, así como los de las materias primas para alimentos.
	Resolución 779 de 2006	Establece el reglamento técnico a través del cual se señalan los requisitos sanitarios que deben cumplir los establecimientos denominados trapiches paneleros y centrales de acopio de mieles procedentes de trapiches que fabriquen, procesen, envasen, transporten, expendan, importen, exporten y comercialicen la panela con destino al consumo humano, en el territorio nacional, con el fin de proteger la salud y la seguridad humana y prevenir las prácticas que puedan inducir al error a los consumidores.
	Decreto 1500 de 2007	Establece el reglamento técnico a través del cual se crea el Sistema oficial de inspección, vigilancia y control de la carne, productos cárnicos comestibles y derivados cárnicos destinados para el consumo humano y los requisitos sanitarios y de inocuidad que se deben cumplir en su producción primaria, beneficio, desposte, desprese, procesamiento, almacenamiento, transporte, comercialización, expendio, importación o exportación.



Tipo de política pública	Instrumento legal	Incidencia sobre el Plan de abastecimiento
Proceso de planeación del desarrollo socio-económico		
	Decreto 1575 de 2007	Establece el sistema para la protección y control de la calidad del agua, con el fin de monitorear, prevenir y controlar los riesgos para la salud humana causados por su consumo, exceptuando el agua envasada.
	Resolución 4287 de 2007	Establece el reglamento técnico sobre los requisitos sanitarios y de inocuidad de la carne y productos cárnicos comestibles de las aves de corral destinadas para el consumo humano y las disposiciones para su beneficio, desposte, almacenamiento, transporte, comercialización, expendio, importación o exportación.
	Resolución 4282 de 2007	Establece el reglamento técnico sobre los requisitos sanitarios y de inocuidad de la carne y productos cárnicos comestibles de la especie porcina destinada para el consumo humano y las disposiciones para su beneficio, desposte, almacenamiento, comercialización, expendio, transporte, importación o exportación.
Programa de Salud Ocupacional y Seguridad Industrial	Decreto 614 de 1984, Art. 29, Resolución 2013 de 1.986, Resolución 1016 de 1989 Art. 10, 11, 14).	El operador debe velar por la implementación de un programa de salud ocupacional y seguridad industrial, entendido como el conjunto de conocimientos, procedimientos y actividades dedicadas al reconocimiento, evaluación y control de los factores ambientales del lugar de trabajo que pudieran ocasionar enfermedades, destruir la salud y el bienestar o crear malestar significativo entre los trabajadores y usuarios. Se debe prever la minimización de existencia de riesgos de accidentes, particularmente los referentes a quemaduras, heridas, caídas, incendios e incorrecto apilamiento de bultos, entre otros.
	Decreto No. 1713 de 2002	La infraestructura en la que se operan los programas debe incluir un lugar para el almacenamiento temporal de los residuos sólidos, que cumpla con los requerimientos de los Decreto No. 1713 de 2002, emitido por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) (Residuos Sólidos) y 835 de 2005.
	Decreto No. 1594 de 1984	Los vertimientos relacionados con los servicios de alimentación, generalmente son de tipo doméstico por lo que, de acuerdo con este decreto, estos vertimientos deben llevarse al alcantarillado bajo ciertos parámetros. En este aspecto se debe considerar que todas las unidades aplicativas en las que opere el programa, deben verter sus aguas residuales al alcantarillado; aquellas que se encuentren en zonas rurales y que no cuenten con un sistema de alcantarillado, deben verter sus aguas por medio de tanques sépticos. En este sentido, los vertimientos directos a las fuentes de agua (canales, ríos, quebradas, lagunas, humedales) están totalmente prohibidos.
Planeación y ordenamiento territorial		
Organización territorial de los entes municipales, resguardos indígenas y departamentos	La ley 388 de 1997 y Ley 1454 de 2011 de Ordenamiento Territorial. Hace énfasis en el ordenamiento territorial como requisito fundamental para direccionar el desarrollo municipal, distrital, departamental y nacional.	Cada municipio deberá reglamentar el uso del suelo urbano y rural en lo que quedará explícita la mejor ubicación de los sitios de producción, acopio, mercado y consumo del plan de abastecimiento. “Complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, para racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible” (Artículo 6°).



Tipo de política pública	Instrumento legal	Incidencia sobre el Plan de abastecimiento
Normas Sobre Contratación Pública		
Reglamentación del sistema de compras y contratación pública	La Ley 80 de 1993 actualizada con la ley 1150 de 2007 y el decreto 1510 del 17 de julio de 2013	<p>Las compras públicas reguladas por este marco legal deberán ser tenidas en cuenta por las organizaciones de agricultura familiar, sus estructuras de segundo grado a fin de cumplir los requisitos legales de los entes públicos.</p> <p>En el sitio web http://www.colombiacompra.gov.co, se pueden detallar todos los requisitos legales que los particulares deben cumplir para realizar ventas a las entidades públicas. Particularmente debe tenerse en cuenta en las relaciones de contratación entre las OAF y los programas PAE e ICBF.</p>
Disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros	Ley 715 de 2001: Sistema General de Participaciones: Recursos que la Nación transfiera a las entidades territoriales - departamentos, distritos y municipios -, para la financiación de los servicios a su cargo, en salud, educación y otros definidos en la ley.	<p>El plan de abastecimiento de cada municipio tiene en cuenta las demandas de los restaurantes escolares del programa PAE, inserto a su vez a los programas académicos de las escuelas públicas y de los programas de salud pública del orden municipal.</p> <p>“Corresponde a los distritos y municipios garantizar el servicio de restaurante para los estudiantes de su jurisdicción, programas de alimentación escolar... sin detrimento de los que destina el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a este tipo de programas u otras agencias públicas o privadas (...) Estos recursos se distribuirán conforme a la fórmula para la distribución de recursos de la participación de propósito general” (Numeral 17 del Art. 76).</p>
Normas tendientes a fortalecer la descentralización y la racionalización del gasto público nacional	Ley 617 de 2000 de Ajuste Fiscal, reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1.986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993	Tener en cuenta esta reorganización presupuestal y administrativa de los municipios y departamentos a efectos de presentar adecuadamente las iniciativas del Plan de Abastecimiento ante los órganos legislativos: concejos y asambleas.
	Directiva Ministerial No.13 de 2002, Expedida por el MEN y el ICBF	Orientaciones sobre el uso de los recursos de alimentación escolar del Sistema General de Participaciones.
Por el cual se expide el presupuesto del Sistema General de Regalías para la vigencia fiscal de 2012	Ley 1530 de 2012 Sistema General de Regalías	<p>Crea las condiciones para la distribución de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables.</p> <p>Los departamentos, municipios y distritos disponen así de otras fuentes para la financiación de programas de alimentación escolar, provenientes de regalías y de recursos propios, de libre inversión.</p> <p>“Los programas y proyectos de alimentación escolar y régimen subsidiado que en virtud de las normas sobre regalías vigentes antes de la expedición de la presente ley, sean financiados con recursos de regalías directas por las entidades territoriales a que se refiere el inciso segundo del artículo 361 de la Constitución Política, serán cofinanciados por la Nación en el monto necesario para alcanzar la media nacional, y los que sean financiados con recursos de regalías por las entidades territoriales que al entrar en vigencia de la presente ley tengan cobertura por encima del promedio nacional recibirán el monto necesario para mantener la media nacional más un cinco por ciento (5%) adicional, por un periodo de diez (10) años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley” (Artículo 145).</p>



Tipo de política pública	Instrumento legal	Incidencia sobre el Plan de abastecimiento
Leyes Protectoras de Sectores Poblacionales Vulnerables		
<p>La Constitución Política en obligación del Estado el diseño y aplicación de estrategias para la prevención y el control de la deserción escolar y para evitar la expulsión de los niños, niñas y adolescentes del sistema educativo</p>	<p>Ley 1098 de 2006 de Infancia y Adolescencia. Artículo 25. Derecho a los alimentos. Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a los alimentos y demás medios para su desarrollo físico... de acuerdo con la capacidad económica del alimentante. Se entiende por alimentos todo lo que es indispensable... el desarrollo integral de los niños, las niñas y los adolescentes. Los alimentos comprenden la obligación de proporcionar a la madre los gastos de embarazo y parto.</p>	<p>Esta norma establece que las personas menores de 18 años son titulares de derechos, entre ellos el derecho a los alimentos. “Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a los alimentos y demás medios para su desarrollo físico, psicológico (...)” (Artículo 24).</p> <p>Los planes de abastecimiento deben por lo tanto establecer las demandas de este grupo poblacional a fin de tener el cálculo de la demanda proyectada por rubros, lugares de procedencia y responsabilidades del sector productivo.</p>
<p>Plan Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009-2019</p>	<p>Plan Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009-2019</p>	<p>Establece que para lograr un ejercicio efectivo de los derechos, se deberá dar énfasis al desarrollo de políticas públicas locales y territoriales que posibiliten, entre otros, la garantía de existencia de ningún desnutrido o con hambre.</p>
<p>Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política, se dicta la norma para reconocer a las comunidades negras la tenencia de territorios baldíos.</p>	<p>Ley 70 de 1993 Afrocolombianidad.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se reconoce y protege la diversidad étnica y cultural y el derecho a la igualdad de todas las culturas que conforman la nacionalidad colombiana. 2. Respeto a la integralidad y la dignidad de la vida cultural de las comunidades negras. 3. La participación de las comunidades negras y sus organizaciones sin detrimento de su autonomía, en las decisiones que las afectan y en las de toda la Nación en pie de igualdad, de conformidad con la ley.
<p>Medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno</p>	<p>Ley 1448 de 2011, artículo 73. Se establece que la ayuda humanitaria tiene el objetivo de socorrer, asistir, proteger y atender las necesidades de las víctimas indígenas de acuerdo con las especificidades culturales de cada pueblo indígena, en materia de alimentación, entre otros, en condiciones dignas.</p>	<p>El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar está encargado de garantizar la alimentación de los hogares en situación de desplazamiento. La alimentación brindada como parte de la atención humanitaria de transición por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, debe tener en cuenta las prácticas de soberanía alimentaria de las comunidades, las características y restricciones en la dieta y la preparación de alimentos del individuo, familia o comunidad étnica, como parte del acompañamiento al retorno o la reubicación, o en el proceso de transición. Dicha alimentación se proveerá de acuerdo con la disponibilidad del territorio donde sea atendida la familia o comunidad étnica que se encuentre en situación de desplazamiento y deberá garantizar una nutrición adecuada.</p>
	<p>Decreto 3039 de 2007</p>	<p>Adoptó el Plan Nacional de Salud Pública 2007-2010, que definió como una de las prioridades nacionales en salud, mejorar la situación nutricional y estableció, como estrategia para ello, los planes territoriales de seguridad alimentaria y nutricional, asimismo, para que estos permitan dar cumplimiento a las metas de los planes de desarrollo.</p>



Tipo de política pública	Instrumento legal	Incidencia sobre el Plan de abastecimiento
Leyes Protectoras de Sectores Poblacionales Vulnerables		
Desarrollo de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política: asignación especial para alimentación escolar	Ley 1176 de 2007	El programa de alimentación escolar se financiará con recursos de diferentes fuentes y que para el efecto, las entidades territoriales seguirán y aplicarán, en primer término los lineamientos técnico-administrativos básicos respecto de la complementación alimentaria, los estándares de alimentación, de planta física, de equipo y menaje y de recurso humano, y las condiciones para la prestación del servicio, que establezca el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) para el desarrollo del programa. Adicionalmente, establece la necesidad de que se consideren los lineamientos previstos en sus planes de desarrollo.
	Resolución 333 de 2011	Establece el reglamento técnico a través del cual se señalan las condiciones y requisitos que debe cumplir el rotulado o etiquetado nutricional de los alimentos envasados o empacados nacionales e importados para consumo humano que se comercialicen en el territorio nacional, con el fin de proporcionar al consumidor una información nutricional lo suficientemente clara y comprensible sobre el producto, que no induzca a engaño o confusión y le permita efectuar una elección informada.

Fuente: Adaptado de la Universidad Nacional de Colombia basado en PADAM (2011) y MEN (2014). Proyecto MANÁ-FAO, 2015.



Anexo 3: Decreto municipal para la creación de comité local de Agricultura Familiar y encadenamiento productivo en el marco de las compras públicas de alimentos. Municipio de Granada (Antioquia, Colombia)



DECRETO 039 DEL 22 DE SEPTIEMBRE DE 2015

"POR MEDIO DEL CUAL SE CONFORMA EL COMITÉ DE AGRICULTURA FAMILIAR Y ENCADENAMIENTOS PRODUCTIVOS DENTRO DEL CONSEJO DE POLÍTICA SOCIAL DEL MUNICIPIO DE GRANADA – ANTIOQUIA"

El Alcalde del Municipio de Granada-Antioquia, en ejercicio de sus facultades Constitucionales y Legales, en especial las conferidas por el Artículo 6 del Decreto 2163 de 1970 y

CONSIDERANDO:

Que el artículo 2, Constitución Política de Colombia, señala "Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".

Que el artículo 366, ibídem, dispone: "El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población finalidades sociales del estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación".

Que los artículos 11 y 13 del Decreto 1137 de 1999, por el cual se organiza el sistema administrativo de bienestar familiar, establece la conformación de los concejos o comités para la política social en los departamentos y municipios como estrategia fundamental para la articulación y consolidación del sistema nacional de bienestar familiar, para mejorar la calidad de vida de la niñez y las familias.

Que los Consejos De Política Social son espacios para la construcción, concertación, coordinación de políticas públicas sostenibles, orientadas al desarrollo social y la solución de problemas estructurales.



DECRETO 039 DEL 22 DE SEPTIEMBRE DE 2015

“POR MEDIO DEL CUAL SE CONFORMA EL COMITÉ DE AGRICULTURA FAMILIAR Y ENCADENAMIENTOS PRODUCTIVOS DENTRO DEL CONSEJO DE POLÍTICA SOCIAL DEL MUNICIPIO DE GRANADA – ANTIOQUIA”

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: CREASE el Comité de Agricultura Familiar y Encadenamientos Productivos, dentro del Consejo de Política Social del Municipio de Granada – Antioquia

ARTICULO SEGUNDO: NATURALEZA Y OBJETIVOS: Es un espacio de concertación que reúne los diferentes actores directos involucrados en los programas institucionales de alimentación. Se constituye para la planificación en el proceso de encadenamiento productivo de los alimentos provenientes de la agricultura familiar para los servicios institucionales de alimentación presentes en el territorio. En consecuencia el comité será el encargado del proceso de planificación, acompañamiento en la ejecución, monitoreo, evaluación, seguimiento en lo que respecta a la incorporación de la agricultura familiar a los programas institucionales de alimentación en el territorio.

Proporcionara instrumentos que permitan proponer lineamientos en política pública que promuevan estrategias para las compras locales de alimentos y el fortalecimiento de las organizaciones agrícolas familiares, en el marco de la dieta sostenible.

ARTICULO TERCERO: CONFORMACIÓN: El Comité de Agricultura Familiar y Encadenamientos Productivos, dentro del Consejo de Política Social del Municipio de Granada - Antioquia estará conformado por:

- Alcalde Municipal o su delegado quien lo presidirá
- Presidente del Concejo Municipal o su delegado
- Personero Municipal
- Secretaria de Gobierno
- Secretaria Local de Salud
- Secretaria de Educación Municipal
- Comisaria de Familia
- Oficina de Mujer y Genero
- Policía de Infancia y Adolescencia
- Gerente del Hospital o su delegado
- Rectores o representantes de instituciones educativas



DECRETO 039 DEL 22 DE SEPTIEMBRE DE 2015

“POR MEDIO DEL CUAL SE CONFORMA EL COMITÉ DE AGRICULTURA FAMILIAR Y ENCADENAMIENTOS PRODUCTIVOS DENTRO DEL CONSEJO DE POLÍTICA SOCIAL DEL MUNICIPIO DE GRANADA – ANTIOQUIA”

- Representes de la comunidad
- Representantes del sector salud(IPS-EPS)
- Representantes del sistema nacional de bienestar familiar (Hogar comunitario, hogar infantil.)
- Oficina UMATA

ARTÍCULO CUARTO: Modifíquese la conformación del Consejo de Política Social establecida mediante el artículo segundo del Decreto Municipal N° 016 del 29 de Febrero de 2008 y añádase a dicha conformación la unidad municipal de asistencia técnica (UMATA) del Municipio de Granada – Antioquia.

ARTÍCULO QUINTO: FUNCIONES DEL COMITÉ: Será responsabilidad del comité:

El proceso de caracterización de la oferta de la agricultura familiar y la demanda potencial de programas institucionales de alimentación, que pueden incluirse dentro de la estrategia.

La priorización de los productos de la agricultura Familiar así como de los programas institucionales, que serán sujeto de la incorporación de la estrategia.

Promover la recuperación de las especies nativas de la agricultura familiar y su incorporación en el marco de las estrategias fijadas por este comité.

Fomentar la adopción de prácticas agroecológicas buenas prácticas agrícolas y buenas prácticas de mano facturas en la producción agrícola familiar.

Asesorar la planificación sobre el mecanismo de proveeduría y operación de las compras institucionales de la agricultura familiar para facilitar la rendición de cuentas.

Recomendar a los programas institucionales de alimentación, la incorporación de los productos de la agricultura familiar, priorizados en sus minutas y promover su cumplimiento.

Recomendar a los programas institucionales de alimentación, el desarrollo de estrategias de educación alimentaria y nutricional, que promueven el consumo de los



DECRETO 039 DEL 22 DE SEPTIEMBRE DE 2015

“POR MEDIO DEL CUAL SE CONFORMA EL COMITÉ DE AGRICULTURA FAMILIAR Y ENCADENAMIENTOS PRODUCTIVOS DENTRO DEL CONSEJO DE POLÍTICA SOCIAL DEL MUNICIPIO DE GRANADA – ANTIOQUIA”

productos de los productos de la agricultura familiar priorizados desde el enfoque de dietas sostenibles.

Promover un mecanismo de precios basado en sistemas de comercio justos, para lo cual se hará una concertación, previa evaluación del comportamiento mensual de los precios.

Monitorear el desarrollo de la estrategia promoviendo que cumpla los objetivos pactados.

Realizar la evaluación de la estrategia identificando lecciones aprendidas que permitan un mejoramiento continuo del proceso.

Por otra parte, el comité debe incluir entre sus responsabilidades.

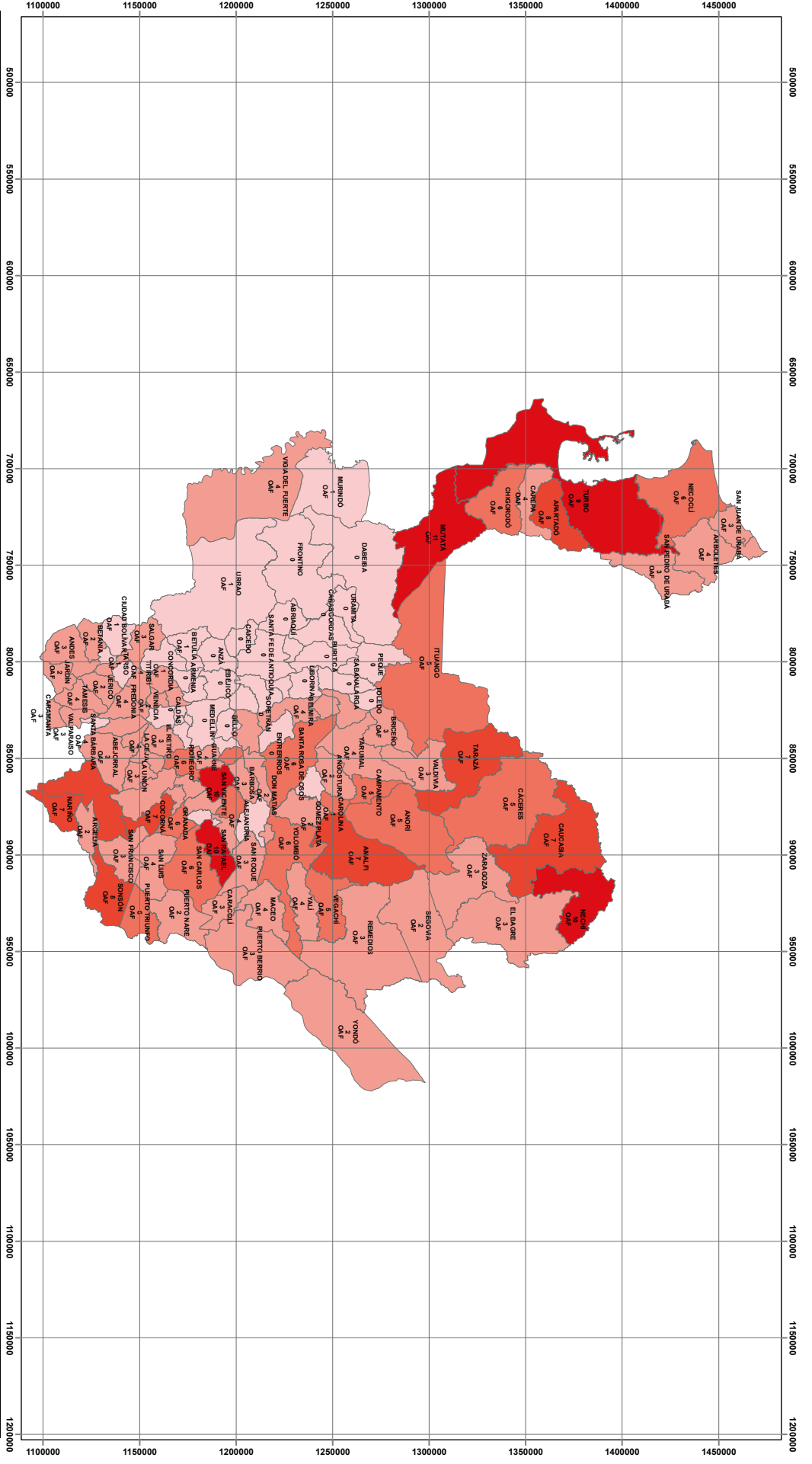
- Asegurar en el nivel local la participación y la coordinación necesarias entre los diferentes actores territoriales para poyar las compras locales de las organizaciones agrícolas familiares.
- Articular y buscar alianzas con otros programas y proyectos.
- Establecer los planes de información y comunicación que permiten divulgación de estrategias.

ARTICULO SEXTO: Una vez instalado el Comité, es necesario que los integrantes elaboren un manual operativo y administrativo.

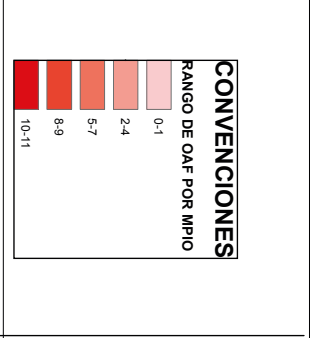
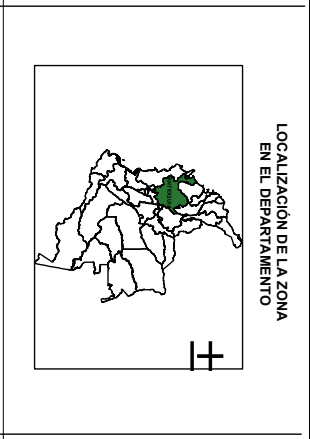
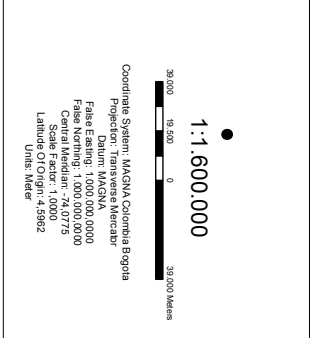
ARTICULO SEPTIMO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Dado en el Municipio de Granada-Antioquia, a los 22 días del mes de septiembre de 2015

FREDDY CASTAÑO ARISTIZABAL
Alcalde Municipal



NÚMERO DE ORGANIZACIONES AGRÍCOLAS FAMILIARES POR MUNICIPIO DEL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA

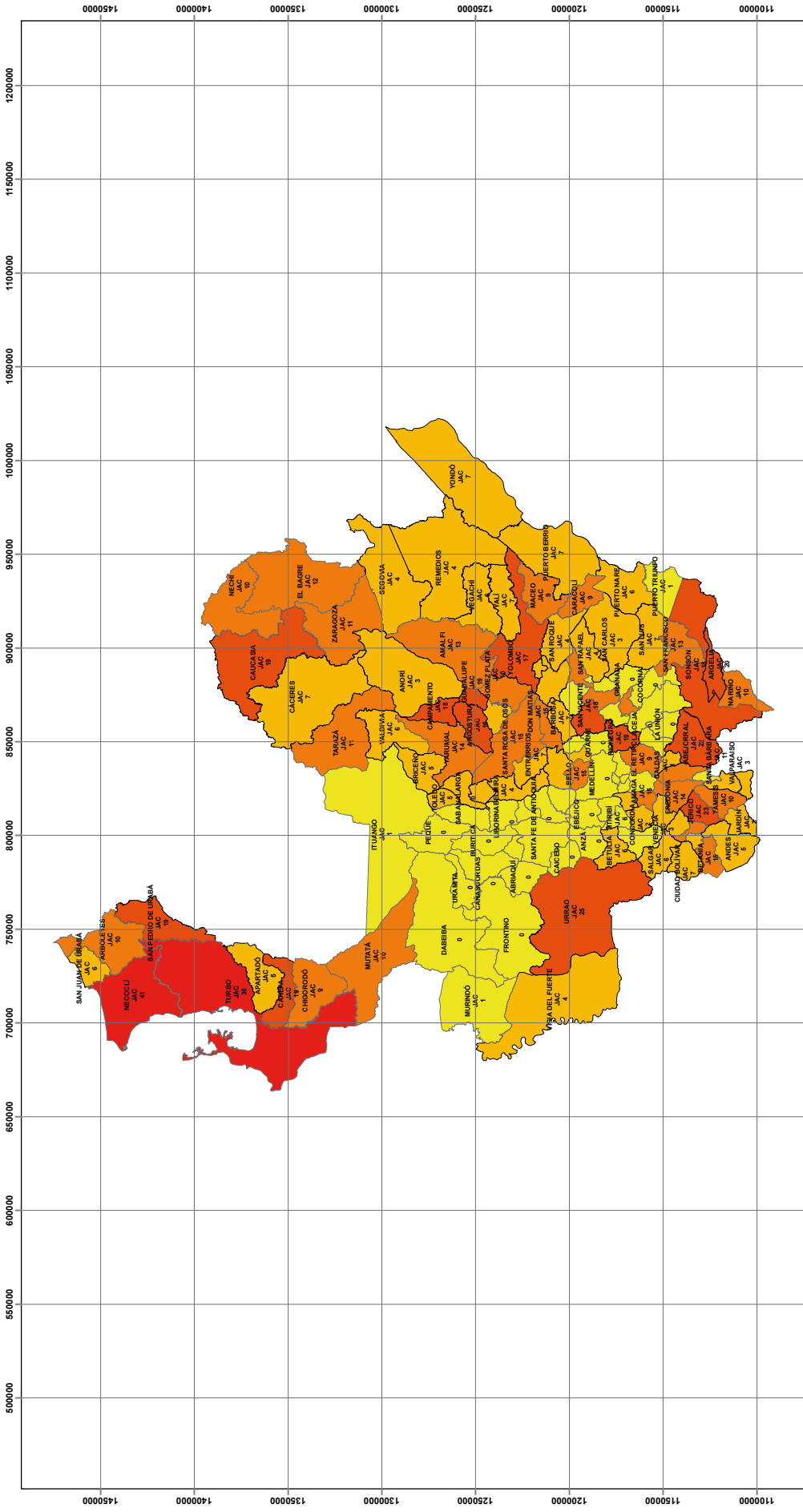


Fuente cartográfica: Sistemas de Información Departamental Secretaría de Infraestructura

Service Layer Credits:
Acuerdo De Cooperación Internacional Gerencia de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Antioquia y Organización de Naciones Unidas Para La Alimentación y La Agricultura.

Anexo 4. Distribución espacial de las OAF en Antioquia

Fuente: elaboración propia con base en el estudio de campo Proyecto MANÁ-FAO, 2015 y (Secretaría de Infraestructura Física . Gobernación de Antioquia, 2015).



NÚMERO DE JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL POR MUNICIPIO DEL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

1:1.700.000

40.000 20.000 0 40.000 Metros

Coordinate System: MAGNA Colombia Bogotá
 Projection: Transverse Mercator
 Datum: MAGNA
 False Northing: 1000,000,000
 Central Meridian: -74,0775
 Scale Factor: 1,0000
 Unit: Meter

LOCALIZACIÓN DE LA ZONA EN EL DEPARTAMENTO

CONVENCIONES

RANGO DE JAC POR MUNICIPIO

Fuente cartográfica: Sistemas de Información Departamental Secretaría de Infraestructura

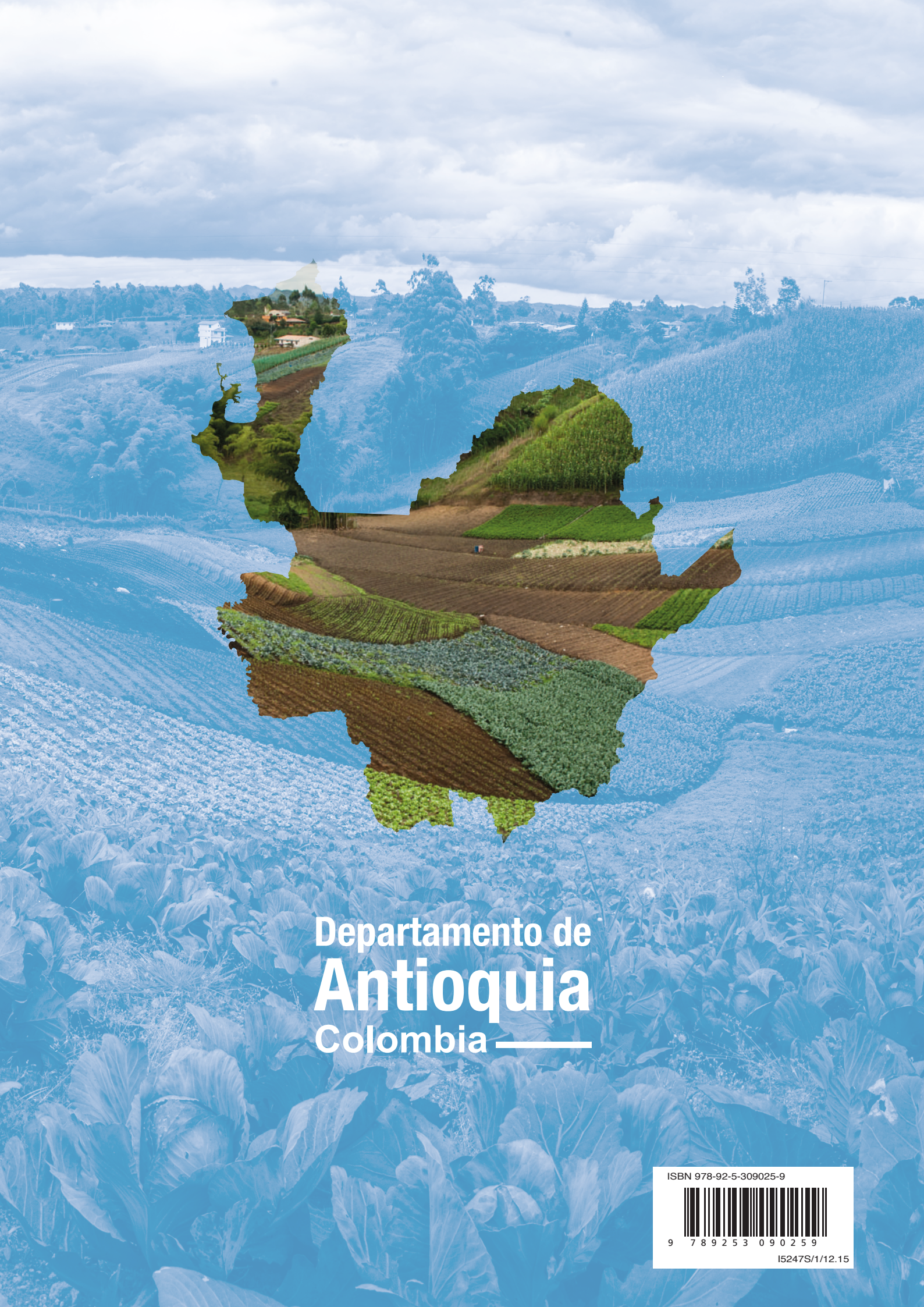
**Service Layer Credits:
 Acuerdo De Cooperación de
 Seguridad Alimentaria
 Nutricional de Antioquia y
 Organización de Naciones
 Unidas Para La Alimentación y
 La Agricultura.**

Anexo 5. Distribución espacial de las JAC en Antioquia

Fuente: elaboración propia con base en el estudio de campo Proyecto MANÁ-FAO, 2015 y (Secretaría de Infraestructura Física . Gobernación de Antioquia, 2015).

Equipo humano del Estudio de Abastecimiento Alimentario,
compras públicas y Agricultura Familiar en Antioquia Colombia.

Cargo desempeñado	Nombre
Analista de Campo	Arbeláez Montoya Luisa Fernanda
	Cárdenas Espinal Yuri Andrea
	Escobar Riomalo José Eduardo
	Medina García Sebastián
	Mejía Abisambra María Alicia
	Valle Villegas Ana María
	Arango Delgado Ana María
	Cruz Henao Jaderson
	Salazar Andrés Felipe
	Pineda Londoño Alejandra
	Quiroz Muñoz Ruth Estella
Auxiliar Administrativa	Garizao Paredes Deyarelis Paola
	Cadavid Usuga Laura Marcela
	Salazar Alarcón Yesined
Consultor en Cadenas Agroalimentarias	Cardona Sánchez Alexander
Consultor en Desarrollo de Mercados	Osorio García Oscar Felipe
Consultor Internacional Especialista en Agricultura Familiar y Mercados Inclusivos	Rodríguez Fazzone Marcos
Consultora en Sistema de Información Geográfica	Martínez Ceballos Elizabeth Cristina
Coordinador Departamental de Proyecto	De Paoli Luca
Coordinador de Comunicaciones y Fortalecimiento	Posada Rada Daniel
Coordinador Estudio de Abastecimiento	Zuluaga Orrego Juan Fernando
Coordinadores zonales e Investigador de estudios de abastecimiento	Duque Jiménez Marta Inés
	González Arismendy Sara Isabel
	Montemiranda Aguirre Tulio Javier
	Gil Zapata Patricio
	Ramírez Gómez Carlos Julián
	Tamayo Úsuga Elkin Darío
	Tribin Rivera Juan Pablo
	González Jaramillo José Manuel
	Pineda Martínez Alexander
	Sánchez Hernández Juan Guillermo
Correctores de Estilo	Echeverry Jaramillo Juan Felipe
Director Estudio de Abastecimiento	Urrea Jorge Alfonso
Diseñadores gráficos	Tabares Jorge David
	Vélez Sossa Gustavo
	Londoño Acevedo Juan Esteban
	Sepúlveda Katherine
Estadísticos	Ruíz Guzmán Marcela
	Alape Ospina Carlos Andrés
	González Rodríguez James Augusto
Servicios Generales	Espinal Valdés María Berenice
Técnicos Gobernación de Antioquia	Guarín Guingue William Alberto
	Alarcón Domínguez Arturo Andrés
	Rodríguez Viviana Patricia
	Marcela Pérez Zaida
	Ramírez Cano Juan Guillermo
Universidad y Empresa Operadoras	Universidad Nacional de Colombia
	Cifras y Conceptos
	Consenso



Departamento de
Antioquia
Colombia

ISBN 978-92-5-309025-9



9 789253 090259

15247S/1/12.15