



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

**Gobierno urbano y derecho humano a la alimentación:  
evaluación de la implementación de la estrategia de integración  
territorial del Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y  
Seguridad Alimentaria para Bogotá a través de los planes de  
desarrollo distritales, 2006 - 2024**

**Cristian Dario Duarte Lesmes**

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Ciencias Económica  
Instituto de Estudios Urbanos  
Bogotá, Colombia  
2025

**Gobierno urbano y derecho humano a la alimentación:  
evaluación de la implementación de la estrategia de integración  
territorial del Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y  
Seguridad Alimentaria para Bogotá a través de los planes de  
desarrollo distritales, 2006 – 2024**

**Cristian Dario Duarte Lesmes**

Trabajo Final de Maestría presentado como requisito parcial para optar al título de:  
**Magister en Gobierno Urbano**

Director:  
Fabio Roberto Zambrano Pantoja

Línea de Investigación:  
Gobierno Urbano y Políticas Públicas

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Ciencias Económica  
Instituto de Estudios Urbanos  
Bogotá, Colombia  
2025

*A Diana, por todo lo que hemos construido.*

## Resumen

### **Gobierno urbano y derecho humano a la alimentación: evaluación de la implementación de la estrategia de integración territorial del Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria para Bogotá a través de los planes de desarrollo distritales, 2006 – 2024**

El gobierno urbano tiene la responsabilidad de garantizar los derechos de las personas que habitan en una ciudad. Entre estos derechos se encuentra el Derecho Humano a la Alimentación, para la preservación de la vida, la dignidad y la igualdad. Entre las alternativas que tiene el gobierno urbano para garantizar este derecho se encuentra la intervención en el sistema de abastecimiento de alimentos. Esta investigación se centrará en las acciones del gobierno urbano de la ciudad de Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá con la formulación e implementación del Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos, como instrumento de planeación a largo plazo para mejorar la calidad de los alimentos, la reducción de los precios para promover el acceso, reducir la intermediación y una mayor participación de la agricultura familiar en el sistema de abastecimiento de alimentos de Bogotá. Se evaluó el cumplimiento de los objetivos de la estrategia implementada desde el Plan Maestro para incidir en el componente de disponibilidad, verificando en los Planes de Desarrollo Distritales ejecutados durante la vigencia del Plan, es decir entre 2006 y 2024. Las conclusiones de la evaluación evidencian las dificultades para el desarrollo de nueva infraestructura física relacionada con el abastecimiento de alimentos, los impactos negativos en la discontinuidad en la implementación de programas por la transición de Planes de Desarrollo y también los resultados positivos de una mayor integración de la agricultura familiar en el sistema de abastecimiento y la generación de instancias de coordinación de municipios y departamentos.

**Palabras clave:** gobierno urbano, derecho humano a la alimentación adecuada, política pública, abastecimiento de alimentos y agricultura familiar.

## Abstract

### **Urban government and the human right to food: evaluation of the implementation of the territorial integration strategy of the Master Plan for Food Supply and Food Security for Bogotá through the district development plans, 2006 - 2024**

Urban government is responsible for guaranteeing the rights of people living in cities. Among these rights is the Human Right to Food, which is essential for the preservation of life, dignity, and equality. One of the alternatives available to urban governments to ensure this right is intervention in the food supply system. This research focuses on the actions of Bogotá's urban government, specifically the Alcaldía Mayor de Bogotá, through the formulation and implementation of the Master Plan for Food Supply, conceived as a long-term planning instrument aimed at improving food quality, reducing prices to enhance access, minimizing intermediation, and increasing the participation of family farming in the city's food supply system. The study evaluates the extent to which the objectives of the strategy—implemented through the Master Plan—have been achieved, particularly in relation to the component of availability, by analyzing the District Development Plans executed during the Plan's timeframe, from 2006 to 2024. The conclusions of the evaluation highlight several challenges, including the limited development of new physical infrastructure for food supply, the negative impacts of program discontinuity due to transitions between Development Plans, and positive outcomes such as the increased integration of family farming into the supply system and the creation of coordination mechanisms among municipalities and departments.

**Palabras clave:** urban government, human right to food, policy, food supply system and family farming.

## Contenido

<b>Resumen</b>	.....	<b>IV</b>
<b>Lista de Siglas</b>	.....	<b>VII</b>
<b>Lista de Tablas</b>	.....	<b>VIII</b>
<b>Lista de Figuras</b>	.....	<b>VIII</b>
<b>Lista de Ilustraciones</b>	.....	<b>IX</b>
<b>Introducción</b>	.....	<b>10</b>
<b>1. Marco Teórico y Normativo</b>	.....	<b>14</b>
1.1. Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHA) y Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN)	.....	14
1.2. Gobernanza Urbana y Derecho Humano a una Alimentación Adecuada	.....	17
1.3. Gobierno Urbano, Ordenamiento Territorial y Sistemas de Abastecimiento de Alimentos	.....	18
1.4. Enfoques y marcos para el análisis de políticas públicas	.....	23
<b>2. Estado del Arte</b>	.....	<b>27</b>
2.1. Normativa y políticas públicas relacionadas sobre abastecimiento de alimentos en Bogotá	.....	27
2.2. Estado actual de la SAN en Bogotá y sus Anillos de Provisión Alimentaria	.....	34
2.3. Experiencias sobre gobierno urbano, integración regional y abastecimiento de alimentos	.....	41
<b>3. Estrategia de Integración Territorial (ESIT) del PMASAB en los PDD de Bogotá entre 2006 - 2024</b>	.....	<b>47</b>
3.1. PDD 2004-2008: <i>“Bogotá sin Indiferencia”</i> , enfoque y estrategias en relación con el PMASAB	.....	57
3.2. PDD 2008-2012: <i>“Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor”</i> , enfoque y estrategias en relación con el PMASAB	.....	59
3.3. PDD 2012-2016: <i>“Bogotá Humana”</i> , enfoque y estrategias en relación con el PMASAB	.....	61
3.4. PDD 2016-2020: <i>“Bogotá Mejor para Todos”</i> , enfoque y estrategias en relación con el PMASAB	.....	65
3.5. PDD 2020-2024: <i>“Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI”</i> , enfoque y estrategias en relación con el PMASAB	.....	68
3.6. Observaciones de la articulación de los PDD con la estrategia de integración del PMASAB	.....	74
<b>4. Análisis detallado del componente de los Mercados Campesinos (MC) como parte de la Estrategia de Integración Territorial (ESIT)</b>	<b>85</b>	
4.1. Análisis de la ubicación, productos y participantes de los MC	.....	85
4.2. Análisis de la ubicación de los participantes en el MC de la Plaza de los Artesanos	.....	88
4.3. Origen de los productos en fresco ofertados en el MC de la Plaza de los Artesanos	.....	90
4.4. Origen de los productos transformados ofertados en el MC de la Plaza de los Artesanos	.....	92
<b>5. Conclusiones</b>	.....	<b>94</b>
<b>6. Bibliografía</b>	.....	<b>99</b>

## Lista de Siglas

<b>ACFC:</b>	Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria
<b>ACNUDH:</b>	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
<b>CAR:</b>	Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca
<b>CEPAL:</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas
<b>CIT:</b>	Comité de Integración Territorial
<b>CNA:</b>	Censo Nacional Agropecuario
<b>CONPES:</b>	Consejo Nacional de Política Económica y Social
<b>DANE:</b>	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
<b>DHA:</b>	Derecho Humano a una Alimentación Adecuada
<b>DNP:</b>	Departamento Nacional de Planeación
<b>ECV:</b>	Encuesta Nacional de Calidad de Vida
<b>ENSIN:</b>	Encuesta Nacional de la Situación Nutricional 2015
<b>ESIT:</b>	Estrategia de Integración Territorial
<b>FAO:</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
<b>FIES:</b>	Escala de Experiencia de Inseguridad Alimentaria
<b>GU:</b>	Gobierno Urbano
<b>IDECA:</b>	Infraestructura de Datos Espaciales para el Distrito Capital
<b>IDT:</b>	Instituto Distrital de Turismo
<b>IGAC:</b>	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
<b>IPES:</b>	Instituto para la Economía Social
<b>IPM:</b>	Índice de Pobreza Multidimensional
<b>MADR:</b>	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
<b>MANÁ:</b>	Gerencia de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Gobernación de Antioquia
<b>MC:</b>	Mercados Campesinos
<b>OCDE:</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
<b>OT:</b>	Ordenamiento Territorial
<b>PDD:</b>	Plan de Desarrollo Distrital
<b>PNSAN</b>	Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN)
<b>PMASAB:</b>	Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria
<b>POT:</b>	Plan de Ordenamiento Territorial
<b>RAP-E (Región Central):</b>	Región Administrativa y de Planificación Especial
<b>SAAB:</b>	Sistema de Abastecimiento de Alimentos de Bogotá
<b>SAN:</b>	Seguridad Alimentaria y Nutricional
<b>SDDE:</b>	Secretaría Distrital de Desarrollo Económico
<b>SDP:</b>	Secretaría Distrital de Planeación
<b>SENA:</b>	Servicio Nacional de Aprendizaje
<b>SIPSA:</b>	Sistema de Información de Precios
<b>UPRA:</b>	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria

## Lista de Tablas

Tabla 1. Porcentaje de población en condición de pobreza multidimensional en 2022 y 2023, Bogotá y Anillos de Provisión .....	29
Tabla 2. Definición de las variables y componentes en la estrategia de integración del PMASAB .....	45
Tabla 3. Inversión en proyectos relacionados con el cumplimiento de las metas del PMASAB en el PDD 2004 – 2008 .....	46
Tabla 4. Inversión del IPES en proyectos relacionados con el cumplimiento de las metas del PMASAB en el PDD 2004 – 2008 .....	48
Tabla 5. Recursos comprometidos para la inversión en proyectos relacionados con el cumplimiento de las metas del PMASAB en el PDD 2008 – 2012 .....	49
Tabla 6. Inversión en proyectos relacionados con el cumplimiento de las metas del PMASAB en el PDD 2012 – 2016 .....	53
Tabla 7. Inversión en proyectos relacionados con el cumplimiento de las metas del PMASAB en el PDD 2016 – 2020 .....	54
Tabla 8. Inversión en proyectos relacionados con el cumplimiento de las metas del PMASAB en el PDD 2020 – 2024 .....	57
Tabla 9. Metas de los programas relacionados con temas de abastecimiento e integración territorial .....	58
Tabla 10. Inversión de la SDDE entre 2020 y 2024 en convenios para el fortalecimiento de actores relacionados con el abastecimiento de alimentos .....	60

## Lista de Figuras

Figura 1. Sistema de Abastecimiento y Anillos de Provisión Alimentaria.....	27
Figura 2. Abastecimiento de alimentos centrales del país y Corabastos .....	28
Figura 3. Porcentaje de hogares que respondieron Si a cada una de las preguntas de la escala FIES, y prevalencia de inseguridad alimentaria moderada o grave, y grave; 2023 .....	30
Figura 4. Esquema de la estrategia de integración del PMASAB, dos componentes: Integración geográfica regional e integración regional de los actores .....	43
Figura 5. Articulación de los Planes de Desarrollo con la estrategia de integración del PMASAB: variable, Anillos de Provisión Alimentaria .....	63
Figura 6. Articulación de los Planes de Desarrollo con la estrategia de integración del PMASAB: variable, Nodos Logísticos .....	66
Figura 7. Articulación de los Planes de Desarrollo con la estrategia de integración del PMASAB: variable, Red de Plazas de Mercado y Tenderos .....	67
Figura 8. Articulación de los Planes de Desarrollo con la estrategia de integración del PMASAB: variable, Mercados Campesinos .....	69

## Lista de Ilustraciones

Ilustración 1. Anillos de Provisión Alimentaria de Bogotá definidos en el PMASAB .....	43
Ilustración 2. Ubicación en la ciudad de las intervenciones del GU a través de la ESIT para los Nodos Logísticos, Plazas de Mercado y Red de Tenderos .....	45
Ilustración 3. Anillos de Provisión Alimentaria de Bogotá, propuesta y resultados de la implementación de la ESIT del PMASAB .....	66
Ilustración 4. Jornadas de MC realizadas en Bogotá entre 2012 al primer trimestre de 2024 .....	70
Ilustración 5. Esquema geográfico de la propuesta de intervención de la ESIT del PMASAB para los Nodos Logísticos, Plazas de Mercado y Red de Tenderos .....	71
Ilustración 6. Resultados de la implementación de la ESIT del PMASAB para los Nodos Logísticos, Plazas de Mercado y Red de Tenderos .....	73
Ilustración 7. Departamentos y municipios de procedencia de los productores participantes en los MC de Bogotá .....	76
Ilustración 8. Ubicación de los mercados campesinos en las localidades de Bogotá .....	77
Ilustración 9. Ubicación y tiempo en el desplazamiento de los productores participantes en el MC permanente de la Plaza de los Artesanos .....	78
Ilustración 10. Número total de productos por municipio .....	79
Ilustración 11. Número total de productos en fresco por municipio y vías primarias, secundarias y terciarias .....	80
Ilustración 12. Número total de productos transformados por municipio y vías primarias .....	82

## Introducción

El gobierno urbano (GU) es la configuración que ha adquirido la entidad política encargada de administrar los recursos de un territorio en particular, la ciudad, para velar por su defensa y el bienestar de los habitantes que allí residen. Históricamente para las sociedades occidentales, las ciudades han sido el centro de la generación del poder político, el desarrollo económico y la cultura; por lo cual se han constituido en el centro del establecimiento del poder y la conformación de los Estados – nación modernos, pero a su vez, también han estado en permanente rivalidad. Si bien no hay una única definición para el concepto de GU, un acercamiento desde lo administrativo lo ofrece la CEPAL<sup>1</sup>:

*“El gobierno urbano es el pilar central que permite el funcionamiento y la habilitación del ambiente adecuado para que los procesos administrativos, marcos legales, gestión, y políticas urbanas funcionen exitosamente. Este tipo de gobierno va acompañado de una gobernanza multinivel y local junto a procesos de descentralización. Es por esto que son actores claves las instituciones locales como nacionales, para lograr una adecuada planificación y desarrollo urbano sustentable.” (CEPAL, 2023).*

El GU es la institución encargada de la generación e implementación de normas, la defensa, administración de los recursos y de la garantía de los derechos de las personas y otras formas de vida que habitan en un territorio determinado. Entre los derechos por los que se debe velar, se encuentra el Derecho Humano a una Alimentación Adecuada (DHA), el cual está en relación directa con la preservación de la vida a través del acceso a una cantidad de alimentos suficiente y de calidad continuamente, adaptándose a las condiciones culturales. El DHA se garantiza a través de cuatro componentes: disponibilidad, acceso, aprovechamiento nutricional y estabilidad en el tiempo. Cuando la alimentación de una persona cuenta con estas cuatro características, se dice que cuenta con Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN).

El abastecimiento de alimentos es un componente clave en la garantía del DHA y de la SAN de la población. En el caso de Bogotá, este proceso involucra una red de ciudades, actores y estrategias de integración territorial que buscan consolidar un sistema eficiente y sostenible; sin embargo, ha existido en la región y en la ciudad una situación de inseguridad alimentaria.

El GU de Bogotá como Distrito Capital, representado por la Alcaldía Mayor de Bogotá y todas las entidades que la conforman, tiene la responsabilidad designada por la Constitución Política colombiana, y los acuerdos internacionales por el país suscritos, de garantizar el DHA de los habitantes de la ciudad. Una opción que tiene para garantizar este derecho es la intervención directa en el Sistema de Abastecimiento de Alimentos de Bogotá (SAAB), dado que con esto incide en los componentes de la SAN de disponibilidad, desde la oferta con base en la producción, el acceso, influyendo en los precios (bien sea por reducción de costos, tarifas impositivas o subsidios), aprovechamiento nutricional con prácticas de manipulación de alimentos y almacenamiento, y en la estabilidad en el tiempo con acciones en el corto, mediano y largo plazo para propiciar que los otros componentes estén presente de manera continua.

---

<sup>1</sup> Plataforma Urbana y de Ciudades de América Latina y el Caribe. CEPAL. Consultado en línea en: <https://plataformaurbana.cepal.org/es/urban-themes/22-gobierno-urbano>

Para la planificación de estas intervenciones, la Alcaldía Mayor de Bogotá formuló y adoptó el Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria (PMASAB) en el 2006, en cumplimiento de lo dispuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del 2000. Este Plan tenía como objetivo principal ser el instrumento de política pública encargado de actuar sobre la función de abastecimiento para generar la disponibilidad suficiente y estable de alimentos de calidad y con criterios nutricionales en la ciudad, brindando un acceso oportuno y permanente para todas las personas que allí residen, por medio de la reducción de los precios de los alimentos y el fortalecimiento de los circuitos económicos en lo urbano y en lo rural.

Para cumplir con este objetivo, en el componente de abastecimiento se estableció en el Plan Maestro la Estrategia de Integración Territorial (ESIT), basada en la integración regional y de los productores al sistema de abastecimiento. Se pretendía con esto, suministrar alimentos en adecuadas condiciones de calidad y cantidad a través de la integración de la oferta rural organizada con la demanda pública y privada de la ciudad, propiciar transformaciones culturales con la adopción de buenas prácticas de manipulación, almacenamiento y transporte de alimentos, mejorar la capacidad productiva y de gestión, y disminuir los costos para distintos actores en el sistema de abastecimiento.

Las acciones de la ESIT estarían centradas en la formación, transferencia tecnológica, el desarrollo de infraestructura física y digital, y la vinculación directa entre oferta y demanda, con el propósito de disminuir la intermediación y garantizar precios más accesibles para el consumidor, y mejores ingresos para el productor. La estrategia contó con 2 componentes: el de Integración Geográfica Regional, con Agroredes y Nutriredes, y el de Integración de Actores. En esta investigación se definieron para analizar la implementación de la estrategia los programas e inversiones en el desarrollo y consolidación de los Anillos de Provisión Alimentaria, los Nodos Logísticos y la Red de Plazas y Tenderos para el componente de Integración Geográfica, y los Mercados Campesinos (MC) para el componente de Integración de Actores.

La puesta en marcha de la ESIT que realizó el gobierno urbano a través del Plan de Desarrollo Distrital (PDD), que establece los objetivos, programas e inversiones que se realizarán en la ciudad durante 4 años, es formulado cada cuatro años por la persona que es elegida como Alcalde Mayor de Bogotá.

La vigencia del PMASAB llegó a su fin con la adopción de la nueva Política Pública de SAN en 2019, y la actualización del POT en 2021. Esto plantea la necesidad de evaluar si la ESIT logró fortalecer el sistema de abastecimiento de alimentos en Bogotá y en qué medida los PDD implementados entre 2006 y 2024 contribuyeron a este objetivo.

La importancia de esta investigación radica en que Bogotá, junto con los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima quienes se conforman como el Primer y Segundo Anillo de Provisión Alimentaria establecidos según el PMASAB, concentran cerca del 30% de la población nacional, lo que hace que su sistema de abastecimiento tenga un impacto significativo en la SAN regional; sin embargo, a pesar de su relevancia, el sistema ha enfrentado retos como la alta dependencia de Corabastos, la fragmentación en la cadena de suministro y la falta de coordinación entre entidades territoriales. Por ello, esta investigación busca responder a la pregunta: ¿En qué medida se implementó la Estrategia de Integración Territorial (ESIT) del PMASAB entre 2006 y 2024, y cómo contribuyó esta estrategia al fortalecimiento del Sistema de Abastecimiento de Alimentos en Bogotá y a la garantía del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada?

Para dar respuesta a esta pregunta, el estudio analizará la incorporación de la ESIT del PMASAB en los PDD vigentes durante su periodo de aplicación, evaluando su impacto y grado de cumplimiento. La hipótesis central es que las metas del PMASAB no se cumplieron en su totalidad debido a limitaciones en la articulación institucional, las barreras estructurales en la intermediación del sistema de abastecimiento y la falta de continuidad en las acciones a implementar a través de los PDD.

Como contraste práctico se hará un análisis a manera de caso de estudio de los Mercados Campesinos que se desarrollan en Bogotá, para tener una aproximación al alcance de la implementación de la ESIT y el impacto en la integración territorial y la superación de las barreras de acceso al mercado de la ACFC como actor en el SAAB.

El objetivo general de la investigación es determinar el nivel de implementación de la ESIT definida en el PMASAB entre 2006 y 2024, evaluando su contribución al fortalecimiento del SAAB y su papel en la garantía del DHA. Para ello, se establecen los siguientes objetivos específicos:

1. Caracterizar la ESIT del PMASAB y su gobernanza, identificando sus justificaciones, componentes estratégicos, líneas de acción y los actores institucionales, sociales y económicos involucrados, así como su rol en la gobernanza del sistema de abastecimiento alimentario.
2. Evaluar la incorporación de la ESIT en los PDD entre 2006 y 2024, examinando su grado de alineación con los objetivos del PMASAB, los programas formulados y las inversiones ejecutadas.
3. Analizar los resultados de la implementación de la ESIT en los PDD, identificando los avances, limitaciones, factores de éxito y políticas públicas que influyeron en su cumplimiento.
4. Medir el alcance de la implementación de la ESIT a través del caso de estudio del desarrollo, fortalecimiento e institucionalización de los MC como componente clave de la integración de actores al SAAB, evaluando su papel en la reducción de barreras de acceso al mercado, su impacto territorial y su contribución a la SAN en Bogotá.

Para responder la pregunta de investigación, se adopta un enfoque de evaluación retrospectiva de políticas públicas, centrado en la fase de implementación de la ESIT del PMASAB en el periodo 2006 y 2024. Este diseño mixto combina análisis documental y geoespacial, con un propósito descriptivo y analítico: identificar componentes, actores, logros, limitaciones y aprendizajes de la ESIT, vinculándolos directamente con los objetivos del Plan Maestro y con la garantía del DHA.

Se realizó un muestreo sistemático de fuentes secundarias, incluyendo los cinco Planes de Desarrollo Distrital (PDD), los informes de gestión de la SDDE, el propio PMASAB y la normativa complementaria, evaluaciones oficiales y literatura académica sobre políticas de abastecimiento alimentario. Con criterios de relevancia temática relacionados con la temporalidad entre 2006 – 2024 y cobertura geográfica, en particular las entidades relacionadas con los Anillos de Provisión Alimentaria, la ESIT fue estructurada en una matriz que organiza la información bajo las variables clave de intervenciones en infraestructura (Anillos de Provisión, Nodos Logísticos, Red de Plazas y Tenderos, Mercados Campesinos), actores institucionales y sociales, inversiones y alcance territorial.

A partir de esto, se llevó a cabo un análisis geoespacial, se utilizó software para georreferenciar municipios, departamentos y equipamientos ligados a la ESIT. Esto permitió cuantificar la dispersión de las intervenciones, medir la densidad de oferta alimentaria por anillo y comparar la cobertura planificada versus

la ejecutada en cada PDD. Complementario al contraste entre los planteamientos y resultados del PMASAB en relación con los de los PDD, se presenta un análisis particular como estudio de caso de los Mercados Campesinos como parte de la ESIT para tener una aproximación en la mediada de implementación de la Estrategia.

Para la evaluación propiamente dicha, se abordará la evaluación de políticas públicas en etapas como fue postulado por autores como Howlett, junto con los criterios para la evaluación planteados por la OCDE. Así, se contrastarán los objetivos y líneas de acción del PMASAB con los logros documentados en los PDD y, de manera específica, en el estudio de caso de los Mercados Campesinos, examinando su contribución a la reducción de barreras de acceso al mercado, la integración de productores y la seguridad alimentaria en Bogotá.

Finalmente, en la fase de síntesis, se cruzaron los hallazgos documentales, cartográficos y bibliográficos para identificar patrones de implementación, brechas de cobertura y factores de éxito o dificultades en la implementación. Este proceso robustece la validez del análisis y ofrece una visión integral de cómo la ESIT ha influido en el fortalecimiento del SAAB y en la garantía del DHA.

Este documento se estructura de la siguiente manera: en primer lugar la introducción, donde se presenta la problemática, la justificación, los objetivos y la metodología del estudio. El primer capítulo desarrolla el marco teórico, en el que se abordan los conceptos fundamentales y enfoques analíticos. El segundo capítulo comprende el estado del arte, donde se revisan estudios previos y normativas relacionadas. En el tercer capítulo se expone la estructura del análisis y metodología utilizada para evaluar la implementación la ESIT propuesta por el PMASAB. En el cuarto se presenta un análisis particular como estudio de caso de los Mercados Campesinos como parte de la ESIT para tener una aproximación de la implementación de la Estrategia. Y finalmente, el quinto capítulo, corresponde con la exposición de las conclusiones y recomendaciones para futuras investigaciones y la formulación de políticas públicas.

Con este estudio se busca aportar al conocimiento sobre la integración regional y el abastecimiento alimentario en Bogotá, brindando insumos para mejorar la planificación y gestión de este sistema esencial para la SAN y la garantía del DHA de la ciudad y la región.

# 1. Marco Teórico y Normativo

La integración territorial es clave para fortalecer la SAN en Bogotá, mediante la intervención en el sistema de abastecimiento de alimentos, para una distribución más equitativa y una conexión efectiva entre productores y consumidores. Los gobiernos locales tienen el deber de generar las condiciones necesarias para que las personas puedan satisfacer sus necesidades básicas de manera autónoma y, en casos específicos, actuar como garantes directos de El DHA, en consonancia con acuerdos internacionales y normativas nacionales.

Este capítulo iniciará con una revisión teórica de la definición del DHA como un principio fundamental de los Derechos Humanos, y la SAN, abordando su reconocimiento en tratados internacionales y su implementación en la legislación colombiana. Planteando cómo en el contexto urbano, la SAN se configura como un eje central de la gobernanza, en la medida en que su garantía no solo depende de la disponibilidad de alimentos, sino también de políticas públicas que faciliten el acceso, la estabilidad, el adecuado aprovechamiento de estos y la superación de inequidades sociales y económicas. Además, se analizan las competencias del GU en la regulación del abastecimiento alimentario y su relación con el POT, identificando cómo la planeación territorial influye en la sostenibilidad del sistema de abastecimiento.

Seguidamente, se analizan las competencias del gobierno urbano (GU) en la regulación del abastecimiento alimentario y su relación con los instrumentos de planeación territorial, en particular el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) al ser el marco normativo generador de los Planes Maestros, en particular del Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos de Bogotá (PMASAB). Se establece cómo la planeación urbana incide en la sostenibilidad del SAAB, en la garantía del DHA y en la implementación de políticas públicas como la Estrategia de Integración Territorial (ESIT) del PMASAB.

Por último, se introduce el enfoque analítico que guía esta investigación, centrado en el análisis de políticas públicas. En particular, se adopta la modelación por etapas para la adopción de una política pública autores como Howlett y Ramesh, con énfasis en la etapa de implementación. Esta estructuración por etapas resulta útil para ubicar temporal y analíticamente el objeto de estudio y comprender cómo se ejecutó la ESIT entre 2006 y 2024. Se recurre así a una evaluación retrospectiva, orientada a valorar los resultados alcanzados frente a los objetivos planteados en el PMASAB. Esta aproximación permite identificar logros, limitaciones y factores del entorno institucional que influyeron en su desempeño.

De esto se establece que este marco teórico integra los conceptos fundamentales del derecho a la alimentación, la gobernanza urbana y el análisis de políticas públicas. Esta articulación ofrece las herramientas necesarias para comprender la ESIT como un componente operativo del PMASAB, evaluar su grado de implementación y generar recomendaciones para el diseño y gestión de futuras estrategias de intervención territorial que fortalezcan el SAAB y contribuyan a garantizar el derecho a la alimentación en Bogotá.

## 1.1. Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHA) y Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN)

Para entender a qué se refiere el DHA, se hace una revisión de lo establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y lo definido por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), siendo este último el organismo especializado del sistema de Naciones Unidas encargado del seguimiento mundial del estado nutricional, la alimentación y la agricultura, generando

lineamientos y recomendaciones a los estados en estos temas, con el propósito de librar a la humanidad del hambre, con mejores niveles de nutrición y calidad de vida (FAO, 2017)<sup>2</sup>.

En un principio, el DHA fue reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 en relación con un nivel de vida adecuado, y consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. Asimismo, ha sido amparado en tratados regionales y constitucionales nacionales. Por lo cual, como se establece en el Folleto Informativo no. 34, de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: *“La lucha contra el hambre y la desnutrición es más que una obligación moral o una opción política; en muchos países es una obligación de derechos humanos jurídicamente obligatoria.”* (ACNUDH, 2010)<sup>3</sup>.

La definición actualmente usada del DHA se estableció en la Observación General no. 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1999<sup>4</sup>, en su numeral 1:

*“(..) El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales trata el derecho a una alimentación adecuada más extensamente que cualquier otro instrumento internacional. En el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto, los Estados Parte reconocen "el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia", y en el párrafo 2 del artículo 11 reconocen que posiblemente deberán adoptarse medidas más inmediatas y urgentes para garantizar "el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre" y la malnutrición. El derecho a una alimentación adecuada es de importancia fundamental para el disfrute de todos los derechos. Ese derecho se aplica a todas las personas (...)"* (Naciones Unidas, 1999)

Dando alcance a la definición establecida en la Observación General no. 12, de acuerdo con ACNUDH (2010), se establece que es un derecho incluyente, que no se limita a una ración mínima de calorías, proteínas y otros elementos; por el contrario, es el derecho a todos los elementos nutritivos que una persona necesita para vivir una vida sana y activa, y los medios para tener acceso a todos estos nutrientes, teniendo presente que esta alimentación debe ser culturalmente aceptable, desde el punto de vista de principios religiosos, hábitos y costumbres. Para completar la definición, como establece Mander (2015), parte de la garantía del derecho implica también asegurar el acceso al alimento, bien sea que se cultive, se compré o se reciba.

En cuanto al acceso a la alimentación por parte de las personas, el DHA no significa un derecho a ser alimentado; en principio, a excepción de condiciones extremas como guerra o por un desastre natural, las personas deberían poder satisfacer sus necesidades alimenticias con su propio esfuerzo y utilizando sus recursos.

---

<sup>2</sup> Basic texts of Food and Agriculture Organization of the United Nations. Volumes I and II. (2017). Consultado en línea en: <https://research.un.org/es/docs/unsystem/fao>

<sup>3</sup> La FAO y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, dedican el Folleto Informativo no. 34 al Derecho a la Alimentación Adecuada, precisando la definición y su alcance y la responsabilidad de los gobiernos sobre su garantía y promoción. Folleto Informativo no. 34. (2010). El Derecho a la Alimentación Adecuada. Oficina del Alto Comisionado Para los Derechos Humanos. Consultado en: <https://www.fao.org/4/b358s/b358s.pdf>

<sup>4</sup> El derecho a una alimentación adecuada (art. 11): OBSERVACIÓN GENERAL 12. (General Comments). Consejo Económico y Social, Naciones Unidas. (1999). Consultado en línea en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1450.pdf>

Esto implica que los Estados deben generar y garantizar unas condiciones propicias para que las personas puedan producir, recolectar o adquirir alimentos adecuados para ellas y sus familias. Generalmente se reduce la garantía del derecho a una alimentación adecuada solamente a un problema de producción; sin embargo, la falta de acceso a los alimentos puede estar relacionada con condiciones de pobreza, la exclusión social y la discriminación. Aclara la FAO que:

*“(...) el mundo produce suficiente cantidad de alimentos para alimentar a toda su población. La causa básica del hambre y la desnutrición no es la falta de alimentos sino la falta de acceso a los alimentos disponibles. (...)” (ACNUDH, 2010).*

En este orden de ideas es importante recordar que el DHA, es un derecho humano reconocido en el derecho internacional y, por lo tanto, asigna a los estados nacionales las responsabilidades y obligaciones con sus ciudadanos:

*“(...) El derecho a la alimentación impone a los Estados obligaciones jurídicas de superar el hambre y la desnutrición y de hacer realidad la seguridad alimentaria para todos. El derecho a la alimentación se refiere además a las obligaciones de los Estados más allá de sus fronteras, incluidos los unidos por lazos de comercio.” (...). (ACNUDH, 2010).*

De acuerdo con lo establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, por las Naciones Unidas y la FAO, esta investigación reconoce el DHA como un principio fundamental del derecho internacional. El cual garantiza a todas las personas el acceso a alimentos suficientes, nutritivos y culturalmente adecuados para llevar una vida saludable y activa. Su alcance no se limita únicamente a la cantidad de alimentos disponibles, la producción agropecuaria o el suministro de nutrientes; también abarca las condiciones sociales y económicas que influyen en el acceso a la alimentación, así como las desigualdades derivadas de estas. Por ello, es esencial que las personas cuenten con los medios y oportunidades necesarias para obtener alimentos por su propio esfuerzo, salvo en situaciones excepcionales como conflictos o desastres naturales.

Esto implica responsabilidades tanto para los Estados nacionales y para los gobiernos urbanos, quienes deben garantizar entornos que favorezcan la producción, adquisición y distribución equitativa de los alimentos. Para ello, es fundamental eliminar barreras estructurales como la pobreza y la exclusión social, así como realizar un seguimiento a las condiciones nutricionales de la población. De este modo, el DHA se ejerce plenamente cuando todas las personas, de manera individual o colectiva, tienen acceso continuo a una alimentación adecuada en condiciones de dignidad y en concordancia con sus tradiciones y costumbres. La continuidad en el tiempo de las condiciones mencionadas para el goce del DHA es lo que se entiende como SAN.

La FAO, establece que *“La seguridad alimentaria existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana”*. Los componentes de las SAN planteados son: 1) disponibilidad física de los alimentos, 2) acceso económico y espacial a los alimentos, 3) aprovechamiento biológico y 4) estabilidad en el tiempo (FAO, 2011).

Determinado esto, a continuación, se hará una revisión de la normativa colombiana, que asigna responsabilidades y competencias a los GU para la garantía del DHA a través de la implementación de acciones e inversiones en los componentes de la SAN.

## 1.2. Gobernanza Urbana y Derecho Humano a una Alimentación Adecuada

El gobierno urbano (GU) tiene la responsabilidad de generar las condiciones para que las personas puedan suplir sus necesidades alimentarias por cuenta propia, y en algunas ocasiones ser proveedor directo, con el propósito de la garantía efectiva de los derechos, amparados tanto por la suscripción de acuerdos internacionales y regionales, como en las reglamentaciones internas de cada país. Estas necesidades pueden ir desde las que permiten preservar la vida, como la alimentación y la salud, a las de incidencia política, libertad y participación ciudadana.

Con el fin de garantizar el goce de este derecho, los gobiernos intervienen directamente en los sistemas de abastecimiento de alimentos de acuerdo a sus competencias, bien sea en uno o varios de los eslabones o componentes de este sistema, como lo pueden ser: el mercado de insumos agropecuarios, en la generación de infraestructura para la integración territorial, como de centros de acopio y espacios de comercialización, sobre el precio de combustibles que afecta el transporte de alimentos, en las plazas de mercado, estableciendo regulaciones sobre el precio de algunos alimentos, estructuras tributarias diferenciadas, propiciando la transferencia tecnológica o promoviendo la productividad, entre otros.

El GU tiene un rol clave en el sistema de abastecimiento de alimentos, ya que su intervención garantiza la disponibilidad de estos, un componente fundamental de la SAN y, por ende, del DHA. Esto lo convierte en una responsabilidad directa del GU, como se expuso previamente. A continuación, se analizará el marco normativo colombiano que le asigna esta competencia desde una perspectiva de los derechos humanos.

Así, la Constitución Política de Colombia establece en sus Principios Fundamentales, que:

*“(...) Artículo 2. 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. (...)”*

La Constitución Política de Colombia de 1991, reconoce a los ciudadanos una variedad de derechos: fundamentales, económicos y ambientales; y le asigna la responsabilidad al Estado Colombiano de ser el garante para el goce y disfrute de estos derechos, bien sea generando condiciones para que las personas accedan por sus medios a ellos, o como abastecedor de los bienes y servicios necesarios para acceder a estos derechos.

El DHA está vinculado al derecho fundamental a una vida digna, lo que implica que el Estado debe generar condiciones para que todas las personas puedan ejercerlo. Esto cobra especial relevancia en grupos poblacionales priorizados, como niños, adultos mayores y personas privadas de la libertad, quienes requieren un mayor respaldo institucional.

Diferentes artículos de la Constitución refuerzan estos principios. En los Derechos Fundamentales se relacionan con el derecho a la salud y la alimentación el Artículo 5, en el cual el Estado establece la primacía

inalienable de los derechos de las personas; por su parte, en el Artículo 11 se consagra el derecho a la vida como inviolable y no habrá sentencia de muerte; y en el Artículo 13, garantiza la igualdad ante la ley, prohibiendo la discriminación y exigiendo acciones afirmativas para proteger a grupos en condición de vulnerabilidad. *“Título II de los Derechos, las Garantías y los Deberes”; en el Capítulo 1 de los Derechos Fundamentales”*.

En relación con los Derechos Sociales, Económicos y Culturales, por su parte, en el Artículo 43 reconoce la igualdad de derechos y oportunidades que tienen mujeres y hombres, sin discriminación, y que durante el embarazo y después del parto, la mujer gozará de especial asistencia y protección, recibiendo subsidio alimentario si estuviere desempleada o desamparada. El Artículo 44 hace una alusión directa a los derechos de los niños, como el de la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, a una alimentación equilibrada, nombre, nacionalidad y al tener una familia, entre otros; y recibirán una protección especial por parte del Estado.

Igualmente, el Artículo 46 dispone una protección especial a los adultos mayores, garantizando servicios de seguridad social y subsidio alimentario en caso de ser requerido. El Artículo 65 tiene gran importancia al establecer que la producción de alimentos gozará de especial protección, priorizando el desarrollo de actividades agropecuarias, la construcción de infraestructura física requerida para ello, la adecuación de tierra, la investigación y la transferencia tecnológica. *“Título II de los Derechos, las Garantías y los Deberes”; en el Capítulo 2 de los Derechos Sociales, Económicos y Culturales.*

En cuanto a los Derechos Colectivos y del Ambiente, el Artículo 78 establece que el Estado regula la calidad de los bienes y servicios, también como la información que debe ser proporcionada a los consumidores. Asimismo, sancionará a quienes atenten contra la salud, la seguridad o el abastecimiento adecuado, *“Título II de los Derechos, las Garantías y los Deberes”; en el Capítulo 3 de los Derechos Colectivos y del Ambiente.*

El DHA, ha sido reconocido en acuerdos internacionales, busca garantizar el acceso a alimentos sanos, nutritivos y culturalmente apropiados, esenciales para una vida activa y saludable. En Colombia, este derecho está estrechamente vinculado con diversos derechos fundamentales, económico, colectivos y ambientales; consagrados en la Constitución Política de 1991, como el derecho a la vida, la igualdad y la no discriminación, así como la protección especial de poblaciones vulnerables, incluidos los niños y los adultos mayores. También, se relaciona con el acceso a la producción de alimentos, la protección de los consumidores y la regulación estatal para garantizar su disponibilidad.

Garantizar el acceso a una alimentación adecuada, fortalece la protección de la vida, la dignidad y la igualdad, al tiempo que cumple con los compromisos internacionales adquiridos por el país y el mandato constitucional. Esto resalta la necesidad de políticas públicas integrales que promuevan acciones efectivas para garantizar la SAN desde un enfoque de derechos para la disminución de desigualdades y el cierre de brechas sociales y económicas en Colombia. En este sentido, la intervención activa del gobierno urbano es crucial para asegurar un abastecimiento equitativo y sostenible, eliminando barreras estructurales que impiden el acceso a la alimentación y promoviendo condiciones que permitan a las personas obtener alimentos de manera digna y estable.

### **1.3. Gobierno urbano, Ordenamiento Territorial y Sistemas de Abastecimiento de Alimentos**

El gobierno urbano es la figura administrativa que ha tomado el Estado – nación moderno al nivel de las ciudades. Es un concepto relativamente nuevo en la historia de la humanidad y tiene mayor relevancia en el

orden político occidental. Puede que este concepto inicialmente haga alusión a las ciudades, pero concentra la administración, seguridad, planificación y gestión de recursos, a través de la coordinación con otros actores de gobierno y la concertación con los habitantes de un territorio específico que puede ser urbano y rural. Por lo general, el gobierno urbano está liderado por una persona y un equipo de trabajo que lo apoya.

Esta no es una definición estándar, las formas administrativas de las ciudades son diversas en el mundo, incluso en Estados occidentales, dado los distintos regímenes políticos, los modelos económicas, los acuerdos constitucionales, la geografía, tradiciones culturales y otros factores. En el trabajo doctoral de Miguel Silva (2018), queda recogido en parte el desarrollo histórico, político y económico que llevó a la configuración del gobierno urbano. Este recorrido que puede identificar su inicio desde la Edad Media hasta su cúspide en el Siglo XX, en el cual se lleva a cabo un proceso de concentración del poder político, la monopolización del ejercicio de la violencia y el establecimiento de una autoridad central para un territorio delimitado por fronteras; que derivó en la constitución de los Estados - nación. Siendo el centro de esta concentración de poder la ciudad, allí las sociedades tuvieron la capacidad de acumular capital, hacerlo circular y concentrar personas que se dedicaran a la producción y a la defensa, esto como pilar del poder político. Así, se establece que:

*“En este contexto, adquiere gran relevancia el gobierno urbano en la medida en que las grandes sociedades de hoy requieren de un tipo de orden político que permita conducir la acción colectiva hacia un fortalecimiento de las capacidades de receptáculo de las ciudades y que al mismo tiempo contribuya a la gestión de los problemas públicos que se aparecen en ella, debido a las grandes dimensiones y a la vulnerabilidad que le generan. Asuntos como el derecho a la ciudad y la justicia espacial en el contexto del rol estratégico que asumen las ciudades en el marco de la globalización y de la era de la información implican el despliegue de una serie de acciones políticas de carácter urbano, bien sea desde el andamiaje de los Estados-nación o de los cada vez más poderosos gobiernos locales. La yuxtaposición de escalas a la cual se encuentran sometidos tanto las sociedades como los sujetos marca el derrotero de las condiciones de la reconfiguración de un orden político capaz de aprovechar las ventajas del triunfo de las ciudades y contener sus dificultades. El gobierno urbano aparece entonces en el mundo contemporáneo como el garante para el desarrollo de sociedades abiertas, en el marco de las cuales se pueda llevar a cabo los procesos de innovación propios de las sociedades pero también con las suficientes capacidades para mantener el orden en sociedades cada vez más grandes y complejas sujetas a dinámicas definidas muchas veces más allá de su propio territorio.” (Silva Moyano, 2018).*

El Ordenamiento Territorial (OT) es una de las competencias del gobierno urbano para la planificación del crecimiento de las ciudades, el uso de los recursos naturales, la protección de la fauna y la flora, las fuentes hídricas y el bienestar de los ciudadanos. Esta competencia se ejerce en una de las subdivisiones territoriales colombianas, bien sea el departamento o el municipio. Para esto existen instrumentos de planificación como los Planes de Ordenamientos Territorial (POT). Uno de los componentes que direccionan estos POT son los sistemas de abastecimiento de alimentos. El GU interviene en el sistema de abastecimiento a través del diseño del POT, en este, establece las acciones generales en el corto, mediano y largo plazo. En este aspecto, sus planteamientos deben estar en línea con la Política Pública y la normativa vigente.

En particular, el POT de Bogotá adoptado por medio del Decreto 619 de 2000, con una compilación normativa y ajustes por medio del Decreto 190 de 2004, proyecto como principios rectores que Bogotá se establezca en un modelo ordenamiento territorial abierto, en dónde es un nodo principal en una red de municipios y

departamentos. Permitiendo con eso mejorar las condiciones de SAN, la seguridad ciudadana y humana, la sostenibilidad económica y ambiental. Esto se consigue en una coordinación de la planeación del Distrito Capital con las entidades territoriales en la red, para una integración regional que permita una gestión eficiente y sostenible del desarrollo económico, social y territorial.

El GU de Bogotá, representado por su Alcaldía Mayor, adoptó el PMASAB, por medio del Decreto Distrital 315 de 2006, como un instrumento con el objetivo principal de regular la función de abastecimiento alimentario del Distrito para garantizar la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, de calidad, nutritivos, con acceso oportuno y permanente; además de generar una reducción en el precio y fortalecer los circuitos económicos urbanos y rurales. Actualmente, este Plan se encuentra derogado por el Artículo 608 del Decreto 555 de 2021 Alcaldía Mayor de Bogotá *“Por el cual se adopta la revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.”*

Este PMASAB, incluyó estrategias y acciones operativas para la integración regional, tales como la constitución y consolidación de Agroredes, Nodos Logísticos, Anillos de Provisión Alimentaria y Mercados Campesinos, los cuales se detallarán más adelante. Los alcaldes mayores de Bogotá, como representantes del GU de la ciudad, debían implementar los planes y estrategias del PMASAB para promover la integración regional en el sistema de abastecimiento de alimentos aras de la SAN.

Los sistemas de abastecimiento de alimentos permiten el acceso por parte de los consumidores urbanos de productos agropecuarios generados en zonas rurales, e incluso al interior de las ciudades. En estos sistemas participan actores en los procesos de acopio, transformación, transporte y en los diferentes niveles de comercialización (mayoristas, minoristas, tenderos, plazas de mercado). Es este esquema están presentes los intermediarios, que operan entre el productor y el consumidor, facilitando las transacciones de mercado al relacionar productos de diversos orígenes poniéndolos a disposición de los consumidores, centralizan información sobre cantidades de oferta y preferencias en la demanda, propiciando a través del análisis de precios ventajas para el consumidor (Rubiano & Bulla, 2011).

En el caso particular del PMASAB, este define al Sistema de Abastecimiento de Alimentos de Bogotá (SAAB) en el Artículo 2 como:

*“(…) Sistema de Abastecimiento: Es el conjunto interrelacionado de funciones de producción, transformación y comercialización, en el que intervienen agentes públicos y privados, orientado a satisfacer las necesidades de alimentos de los ciudadanos de Bogotá D.C. y de las zonas de influencia, a través de una red de servicios.” (PMASAB, 2006)*

Los planes maestros son instrumentos estructurantes que plantean un horizonte a largo plazo asociados a la estrategia de ordenamiento territorial, adoptados para alinear la programación de la inversión y los requerimientos del suelo en el desarrollo de infraestructura y equipamientos; Secretaría Distrital de Planeación (SDP)<sup>5</sup>. En particular, el PMASAB plantea entre sus fundamentos la construcción de las condiciones del ejercicio efectivo, progresivo y sostenible de los derechos humanos, en especial el DHA.

---

<sup>5</sup> Consultado en la página web de la Secretaría Distrital de Planeación: <http://www.sdp.gov.co/transparencia/informaci%C3%B3n-inter%C3%A9s/glosario/plan-maestro#:~:text=de%20la%20programaci%C3%B3n%20de%20la,desarrollo%20de%20infraestructura%20y%20equipamientos.>

Por todo ello, el PMASAB establece que el DHA se garantiza con la SAN, y que el gobierno urbano tiene responsabilidad en el abastecimiento de alimentos a través de la reducción del precio y el fortalecimiento de los circuitos comerciales:

*“Que el Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá, D.C., se constituye en un instrumento de la política de Seguridad Alimentaria y Nutricional que actuará sobre la función de abastecimiento para garantizar por un lado, la disponibilidad suficiente y estable de los suministros de alimentos con calidad y con criterio nutricional en el nivel local, y por el otro, el acceso a éstos de manera oportuna y permanente por parte de todas las personas, por la vía de la reducción del precio y el fortalecimiento de los circuitos económicos tanto urbanos como rurales.”*  
(PMASAB, 2006)

El PMASAB adopta es sus principios la garantía de los Derechos Humanos, el DHA y la búsqueda de las condiciones que permitan a los ciudadanos de Bogotá su SAN. Sin embargo, las estrategias y acciones del Plan no se enmarcan exclusivamente en alguno de los componentes que se han presentado de la SAN de acuerdo con la FAO, dado que pueden apuntar a más de uno. Por ejemplo, las acciones orientadas a la integración regional impactan tanto la disponibilidad de alimentos como el aprovechamiento biológico. En particular, la presente investigación se centra en evaluar el cumplimiento de los objetivos del PMASAB relacionados con la disponibilidad de alimentos, según la definición de la FAO, a través de las acciones e inversiones que el gobierno urbano de Bogotá implementa mediante los PDD.

A continuación se analizará lo dispuesto en la Constitución de 1991 sobre Ordenamientos Territorial, Planes de Desarrollo y la conformación del Estado en los diferentes niveles; en particular el de los municipios y Distritos. El Artículo 286 plantea que son entidades territoriales los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas. El Artículo 287 define que estas entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y contarán con los derechos de ser gobernados por autoridades propias, ejercer las competencias que se les asignen, administrar recursos, establecer tributos, impuestos, tasas y contribuciones; y participar en las rentas nacionales. El Artículo 288 postula que existirá una distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, y que principios de coordinación, asistencia y subsidiariedad; son los rectores de las relaciones que se establezcan. *“Título XI de la Organización Territorial”*; en el Capítulo 1 de las Disposiciones Generales.

En relación con la división territorial, el Artículo 311, define a los municipios como las entidades fundamentales de la división político-administrativa del Estado, a los cuales les corresponde prestar los servicios públicos, desarrollar infraestructura, el ordenamiento de su territorio, propiciar la participación, desarrollar acciones de gestión social y cultural para el bienestar de sus habitantes, entre otras funciones que se le asignen. *“Título XI de la Organización Territorial”*; en el Capítulo 3 del Régimen Municipal.

En cuanto a Bogotá, se establece en el Artículo 322, que será la capital de Colombia y Cundinamarca, organizado como Distrito Capital, con régimen político, fiscal y administrativo particular, sin perjuicio de las disposiciones existentes para los demás municipios. El territorio de este Distrito estará dividido en localidades con funciones y obligaciones administrativas. Las autoridades distritales garantizarán el desarrollo armónico e integrado, y la eficiente prestación de los servicios en Bogotá, y a las autoridades de las localidades les corresponde la gestión de asuntos propios de sus territorios.

En el mismo apartado de la Constitución sobre el Régimen Especial, el Artículo 325 estableció la posibilidad que el Distrito Capital conformará con los municipios aledaños y el departamento de Cundinamarca, con

quien comparte dinámicas territoriales, sociales y económicas, establecer una entidad administrativa denominada como Región Metropolitana de Bogotá – Cundinamarca, con el propósito de llevar a cabo la implementación de planes de desarrollo integral y la prestación oportuna de servicios de común interés. Se establece también que los entes territoriales que conformen la Región Metropolitana no perderán autonomía y que el Distrito Capital podrá conformar otras áreas metropolitanas con otros departamentos. *“Título XI de la Organización Territorial”*; en el Capítulo 4 del Régimen Especial.

El Artículo 325 fue modificado por el Acto Legislativo 02 de 2020 con el cual creó la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca en una entidad administrativa de Régimen Especial, para la asociatividad entre el Distrito Capital, los municipios circundantes y el departamento de Cundinamarca, permitiendo la coordinación de planes para desarrollo y la prestación adecuada de servicios. A su vez, la Ley 2199 de 2022 adoptó el marco regulatorio para el funcionamiento de esta Región Metropolitana, estableció su estructura, principios, competencias y órganos de gobierno, como el Consejo Regional.

Cabe mencionar en este espacio de revisión del marco normativo relacionado con el OT a la Ley 1454 de 2011 que estableció el marco normativo general para la organización político administrativo del ordenamiento territorial en Colombia. Es está se promueve la descentralización, planificación coordinada y la asociatividad entre entidades territoriales. Se reconocen las entidades de articulación para la gobernanza como las áreas metropolitanas, las regiones administrativas y de planificación, las regiones como entidades territoriales, y establece instrumentos para la coordinación interinstitucional, el fortalecimiento regional y la gestión compartida de competencias; manteniendo la autonomía de las entidades territoriales que las conforman. Como se verá más adelante, esto tiene especial relevancia para el SAAB con la conformación de la RAP-E Región Central y la misma Región Metropolitana.

En lo que respecta a los Planes de Desarrollo el Artículo 339, plantea que habrá un Plan Nacional de Desarrollo compuesto por una parte general, que establece los objetivos, estrategias y orientaciones de la política económica, social y ambiental a mediano y largo plazo, y un plan de inversiones con presupuestos plurianuales para proyectos públicos dentro de un marco de sostenibilidad fiscal. A nivel territorial, los departamentos y municipios deben elaborar sus propios planes de desarrollo en coordinación con el gobierno nacional, asegurando el uso eficiente de recursos y el cumplimiento de sus funciones, mediante una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo.

El Artículo 342, manifiesta que se reglamentarán normativamente los procedimientos para la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo, garantizando su armonización con los presupuestos oficiales. Además, se propiciará la participación ciudadana en la formulación y modificación de dichos planes. *“Título XII del Régimen Económico y de la Hacienda Pública”*; en el Capítulo 2 de los Planes de Desarrollo.

La Constitución Política de Colombia y demás normativa, establecen un marco normativo en el que el DHA se vincula con el ordenamiento territorial y la administración de los recursos a nivel local. Los artículos 286, 287 y 288 de la Constitución, garantizan autonomía administrativa y fiscal a las entidades territoriales, permitiéndoles formular e implementar políticas públicas que respondan a las necesidades de la población, incluida la SAN. En el caso de Bogotá, el artículo 322 y 325, refuerzan esta autonomía dentro del régimen especial del Distrito Capital, facilitando la adaptación de estrategias de abastecimiento de alimentos en un contexto urbano y regional.

En este sentido, los planes de desarrollo constituyen herramientas clave para la materialización de políticas públicas que garantizan el acceso a los alimentos mediante inversiones en infraestructura, programas sociales y el fortalecimiento de los circuitos de producción y distribución agroalimentaria. El PMASAB se

estructuró con este propósito, para promover la integración regional y la sostenibilidad del sistema de abastecimiento. Sin embargo, su evolución y reciente derogación en el marco del Decreto 555 de 2021 evidencian la necesidad de una planificación coordinada con el entorno regional para garantizar la disponibilidad y continuidad en el abastecimiento de alimentos.

Así, la planeación territorial no solo debe concebirse como un instrumento de ordenamiento físico y normativo, sino también como un mecanismo de garantía de Derechos Humanos fundamentales. En el contexto del DHA, su adecuada implementación permite fortalecer la disponibilidad, accesibilidad y calidad de los alimentos, asegurando que las políticas públicas contribuyan de manera efectiva al bienestar de la población, y a la consolidación de un modelo de desarrollo sostenible e incluyente.

Cómo se evidenció, existe una relación directa entre el gobierno urbano, la SAN, y las acciones y políticas públicas que se adopten en temas de política monetaria, fiscal, comercial y social, que, acompañadas de inversiones estratégicas, pueden crear entornos y condiciones que mitiguen los efectos de fuertes fluctuaciones económicas, permitan una estabilidad en los ingresos y accesibilidad a los mercados (Figueroa Pedraza, 2003).

El análisis teórico y normativo, confirma que la SAN y el DHA dependen de múltiples factores interrelacionados, incluyendo la disponibilidad, accesibilidad y estabilidad en el tiempo de la distribución de los alimentos. La planeación territorial y la integración regional son fundamentales para garantizar estos derechos en entornos urbanos. La normatividad colombiana reconoce la importancia del abastecimiento alimentario y la responsabilidad del GU en su regulación, lo que subraya la necesidad de fortalecer las políticas públicas para mejorar la eficiencia del sistema de abastecimiento de Bogotá, y la validación del cumplimiento de los objetivos y metas que se establecieron en el PMASAB.

#### **1.4. Enfoques y marcos para el análisis de políticas públicas**

En los apartados anteriores se han expuesto las competencias y responsabilidades del gobierno urbano (GU) como figura administrativa del Estado - nación en el ámbito de las ciudades, haciendo énfasis en su papel fundamental para garantizar el goce efectivo de los derechos de sus habitantes. Se explicó que el GU ejecuta intervenciones planificadas mediante instrumentos como los Planes de Desarrollo y los Planes Maestros, orientados al abastecimiento de servicios y la mejora de las condiciones urbanas, estas intervenciones planificadas es lo que se abordará en este documento como política pública.

Antes de avanzar hacia los análisis específicos de los capítulos siguientes, se profundizará en el concepto de política pública, sus posibles etapas de formulación y una herramienta útil para evaluar sus resultados. Se propone una visión práctica que entiende el diseño de una política pública como un proceso interrelacionado, no necesariamente secuencial, que comúnmente inicia con la identificación de un problema, la definición de objetivos para su solución, la ejecución de acciones planificadas y la evaluación de sus efectos. Este enfoque facilitará la comprensión del conjunto de documentos y normativas que se compilarán y que estarán relacionadas con la ESIT del PMASAB, asimismo, permitirá el análisis de las decisiones, recursos y actores que intervinieron en su implementación dentro de un entorno cambiante.

Para ello, se presentarán los principales marcos teóricos y metodológicos del análisis de políticas públicas, incluyendo el ciclo de políticas que han planteado autores como Howlett y los criterios para su evaluación establecidos por la OCDE. A través de estos referentes, se estructurará la metodología de evaluación de

resultados retrospectiva centrada en la fase de implementación de la ESIT, como política pública que hace parte del PMASAB, y sus impactos en el SAAB de Bogotá.

En primer lugar, Valdivieso (2012) realiza una revisión de algunos de los documentos de Howlett sobre el diseño de políticas públicas y una propuesta de abordaje sobre su estructuración, tema que es por demás complejo<sup>6</sup>. En esta revisión se plantea que las políticas públicas son intervenciones o acciones planificadas por los Estados para intentar resolver problemas identificados o definidos, para lo cual utilizan las herramientas e instrumentos que tienen a su disposición. En este diseño influyen factores como el tipo de régimen político, el marco institucional, la cantidad de actores con los cuales interactúa el Estado, y muchos otros factores. En un escenario que es cambiante en el tiempo pretender tener un modelo único o estandarizado de caracterización de las políticas públicas y su diseño podría sobrepasar la capacidad de análisis:

*“El concepto de “política pública” dista de ser autoevidente y adquiere significados diversos según el contexto en que se aplique, por lo que cualquier tipología de instrumentos de política resulta, por definición, incompleta y provisional. Pero eso no significa que no tenga objeto hacer la tipología.”* (Valdivieso, 2012).

Así, el trabajo de Howlett y otros autores permite tener un abordaje de evaluación estructurado para, entender las dificultades que se pueden presentar y obtener aprendizajes para otros procesos de diseño: *“En esencia, ese es el propósito del análisis de políticas: ofrecer herramientas reflexivas y críticas que faciliten la comprensión, el diseño y la valoración de las intervenciones estatales.”* (Valdivieso, 2012).

En el trabajo de Benoit (2013) se presenta una estructuración en cinco etapas que sintetiza el modelo propuesto de formulación y evaluación de políticas públicas: (1) establecimiento de la agenda, (2) formulación de la política, (3) adopción o toma de decisiones, (4) implementación y (5) evaluación<sup>7</sup>. Este modelo secuencial permite realizar un análisis sistemático de una política pública, ya que facilita la identificación de los períodos de tiempo correspondientes a cada etapa, los tipos de actores involucrados y el momento preciso en el que se produce la acción que se busca analizar.

La etapa de establecimiento de agenda es el proceso en el que un problema se reconoce como de interés público, identificando la situación problemática, causas y posibles soluciones. La problemática puede ser incluida en la agenda porque adquirió visibilidad general o por ser un tema abordado por el Estado, o en este análisis el GU. En la etapa de formulación la entidad competente aborda las opciones de política que pueden dar solución a la problemática identificada. Los autores plantean que es en esta etapa en la que los actores políticos pueden ejercer influencia para priorizar las problemáticas o las opciones de solución. Es en la etapa de adopción en la que el Estado privilegia una opción o varias para el abordaje del problema identificado.

Continuando con la modelación propuesta en Benoit (2013), la etapa de implementación hace referencia a la ejecución de las acciones y el uso de las herramientas, como se planificó en las etapas anteriores. Varios factores se combinan para determinar el impacto en la resolución de la problemática, tales como: la

---

<sup>6</sup> Principalmente el libro de Michael P. Howlett denominado *“Designing Public Policies: Principles and Instruments”* del 2011, además de otros documentos relevantes para el tema como *“Governance modes, policy regimes and operational plans: a multilevel nested model of Policy instrument choice and policy design”* de 2009, y el publicado con Ramesh en 2003 titulado: *“Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems.”*

<sup>7</sup> Traducido del inglés: *“agenda setting, policy formulation, adoption (or decision making), implementation and evaluation”*, en (Benoit, 2013).

complejidad del problema abordado, la magnitud determinada en el objetivo establecido, los recursos humanos y financiero puestos a disposición de la efectividad de la política, el marco normativo y el apoyo institucional que se dé para la implementación, presentando una alta exigencia para las instituciones del Estado. Por último, en la etapa de evaluación se verifica si la implementación y sus efectos respondieron a los objetivos establecidos.

Esta modelación no se presenta como una receta infalible o universalmente aplicable a todas las políticas públicas, sino como una metodología que permite llevar a cabo el análisis para dar respuesta a la pregunta de esta investigación. En el trabajo de Tommasi & Stein (2006)<sup>8</sup> queda de manifiesto como el uso de “recetas” para la adopción de políticas públicas en América Latina no ha sido suficiente para abordar las problemáticas identificadas, y por el contrario ha tenido consecuencias que han empeorado la situación.

Plantean los autores que el diseño y la implementación son fundamentales para el éxito de la política pública, teniendo presente la incidencia de múltiples actores, como el jefe de gobierno, los partidos políticos, sindicatos, empresarios y otras organizaciones civiles, cada cual con sus propios incentivos y motivaciones:

*“Cuidado con las recetas prefabricadas de política. La experiencia de América Latina con las reformas del Consenso de Washington en años recientes demuestra que reformas de similar orientación y contenido pueden producir resultados muy diversos de un país a otro. Uno de los escollos de propugnar recetas prefabricadas es que las políticas no se adoptan y aplican en el vacío. Antes bien, deben proceder en el contexto de las instituciones políticas del país. Esas instituciones políticas, así como los procesos legislativos que a su vez contribuyen a moldearlas, pueden tener repercusiones profundas en el éxito o fracaso de cualquier política.”* (Tommasi & Stein; 2006).

Complementario al modelo expuesto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha desarrollado un criterio de evaluación para medir el alcance de diversas intervenciones, bien sea un proyecto, programa, política pública, estrategia, asistencia técnica o un mecanismo de financiación; que ha permitido evaluar el desempeño de la intervención para orientar el diseño y la ejecución de nuevas políticas y programas que logren mejores más equitativos y sostenibles. Los 6 criterios establecidos por OCDE (2021)<sup>9</sup>: (1) Relevancia ¿La intervención está haciendo lo correcto?, (2) Coherencia ¿Qué tan bien encaja la intervención?, (3) Sostenibilidad ¿Se mantendrán los beneficios?, (4) Eficacia ¿La intervención está logrando sus objetivos?, (5) Impacto ¿Qué diferencia genera la intervención? Y, (6) Eficiencia ¿Qué tan bien se están utilizando los recursos?

Este enfoque por etapas es de utilidad para estructurar el análisis del nivel de implementación de la ESIT del PMASAB, dado que permite ubicar temporal y analíticamente el objeto de estudio dentro de una etapa específica. En esta investigación, se adopta una perspectiva centrada en la fase de implementación de la política pública, por lo que se recurre al enfoque de evaluación retrospectiva, entendida como aquella que busca valorar los resultados y efectos alcanzados una vez que las acciones han sido desarrolladas con respecto a los objetivos establecidos. Para así identificar con la evaluación los logros, limitaciones y factores

---

<sup>8</sup> La política de las políticas. Tommasi M. y Stein E. (2006). Recuperado de: <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/viewFile/286/196>

<sup>9</sup> Applying Evaluation Criteria Thoughtfully. (OCDE, 2021). Consultado en línea en: <https://doi.org/10.1787/543e84ed-en>

que han influido en el desempeño de la política pública, en este caso, en la ejecución de la ESIT como componente del PMASAB en el período de implementación, es decir entre 2006 - 2024.

Para medir el impacto de la ESIT en el Sistema de Abastecimiento de Alimentos de Bogotá, se revisó en detalle el PMASAB para determinar sus objetivos, políticas y estrategias. Se identificaron cuatro ejes propositivos centrales: salud, transformaciones culturales, conectividad de sistemas de información y reducción de costos. A partir de este análisis, se definieron los dos componentes principales de la ESIT: integración geográfica regional, mediante la generación y consolidación de Agroredes y Nutriredes; e integración de actores, con énfasis en la ACFC.

Para cada componente, se establecieron variables e indicadores específicos. En integración geográfica, las variables fueron Anillos de Provisión Alimentaria, Nodos Logísticos y, Red de Plazas y Tenderos; sus indicadores de medición asociados abarcaron las acciones y programas de articulación institucional, la formación y fortalecimiento de actores y redes, y el desarrollo de nueva infraestructura. En integración de actores, la variable establecida fue la de Mercados Campesinos medida a través del número de espacios, frecuencia y los recursos asignados para su organización.

Con esta estructura, se construyó una matriz de análisis que permitió cuantificar y cualificar proyectos, acciones y recursos en los cinco PDD ejecutados durante el periodo de estudio de 2006 a 2024. Para ello, se revisaron los documentos de los planes de desarrollo y sus informes de ejecución, complementados con informes financieros y de seguimiento del PMASAB, incluidos los previstos en el Acuerdo 223 de 2006.

Para validar el alcance y los factores determinantes de la implementación de la ESIT, se realizó un estudio de caso de los Mercados Campesinos organizados en Bogotá, examinando variables funcionales como tiempos de desplazamiento, tipo de vía, diferenciación de producto, asociatividad y apoyos institucionales y privados. Finalmente, se consolidaron las acciones e inversiones de los PDD y se triangularon hallazgos cuantitativos y cualitativos para determinar, con rigor metodológico, en qué medida se implementó la ESIT y responder así a la pregunta de investigación.

## **2. Estado del Arte**

El Estado del Arte analiza investigaciones previas, normativas y experiencias relacionadas con el abastecimiento de alimentos en Bogotá. Se revisan las estrategias implementadas en el PMASAB y su articulación con los PDD, con el fin de identificar avances, desafíos y oportunidades de mejora.

Se abordan temas como la evolución de la SAN, la eficiencia en los sistemas de distribución de alimentos y la integración regional a través de los Anillos de Provisión Alimentaria. También se examina el papel de Corabastos en la estabilidad del sistema y se comparan estrategias de abastecimiento con modelos nacionales e internacionales.

Este análisis permite comprender el contexto en el que se han desarrollado las estrategias de integración regional y evaluar su impacto en el fortalecimiento del sistema de abastecimiento de la ciudad. Por último, se presentan algunas experiencias internacionales y del país, en las cuales los gobiernos han intervenido en sistemas de abastecimiento de alimentos para la garantía del DHA.

### **2.1. Normativa y políticas públicas relacionadas sobre abastecimiento de alimentos en Bogotá**

Como se estableció en el primer capítulo, el GU de Bogotá, representado por la Alcaldía Mayor, tiene la responsabilidad de administrar el territorio para garantizar los derechos constitucionales de sus ciudadanos, incluido el DHA. En este contexto, se revisarán las normas que regulan sus atribuciones y herramientas en la planificación territorial y el abastecimiento de alimentos.

La Ley 388 de 1997, sentó las bases del ordenamiento territorial, estableciendo mecanismos para que los municipios, en coordinación con la Nación, planifiquen el uso del suelo en función del interés público. Sus objetivos incluyen garantizar vivienda, servicios públicos, espacio público, protección ambiental, mitigación de riesgos y localización de infraestructuras estratégicas. Posteriormente, el Decreto 190 de 2004, formalizó el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), incorporando el PMASAB como instrumento clave en la materia.

El ordenamiento territorial, definido por la Ley 388 como una función pública, articula acciones político-administrativas y de planificación física para regular la ocupación y uso del espacio en armonía con el desarrollo socioeconómico, el medio ambiente y el patrimonio cultural. En el caso de Bogotá, los POT han incorporado además enfoques de inclusión para personas con discapacidad, adultos mayores y espacios de recreación, entre otros aspectos.

De acuerdo con la Ley 388 de 1997, los municipios y distritos deben elaborar y aprobar planes de ordenamiento territorial. Esto implica la regulación del uso del suelo en zonas urbanas, de expansión y rurales, así como la coordinación con los planes sectoriales (ambientales, hídricos). Además, deben determinar la localización de infraestructuras para la prestación de servicios y equipamientos de interés público, junto con la implementación de otras acciones urbanísticas. Todo ello, en línea con la legislación vigente, las políticas públicas sectoriales, los lineamientos nacionales, los planes a nivel metropolitano y departamental, y cualquier norma de superior jerarquía.

Estos planes deben estar compuestos por objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas encaminadas a administrar el desarrollo físico del territorio y el uso del suelo, con una visión de mediano y largo plazo, Artículo 21 de la Ley 387 de 1997, Capítulo III Planes de Ordenamiento Territorial.

El Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, que fue adoptado por el Decreto Distrital 190 de 2004<sup>10</sup>, y actualmente derogado, estableció las estrategias y acciones para el ordenamiento territorial de la ciudad a largo plazo en torno a tres principios básicos: 1. La protección y tutela del ambiente y de los recursos naturales, 2. El perfeccionamiento y optimización de la infraestructura para la movilidad y la prestación de servicios públicos y sociales con una perspectiva regional, y 3. La integración socio económica y espacial de su territorio urbano y rural a los niveles internacional, nacional y con la red de ciudades relacionadas con la región Bogotá – Cundinamarca. Esto, para la sostenibilidad ambiental, económica y fiscal del Distrito Capital, en articulación con las políticas públicas vigentes.

En el marco de la implementación de este POT, se adoptó el PMASAB para garantizar la SAN y el DHA de los habitantes del Distrito. Se evidencia en la revisión del PMASAB que se plantea como objetivo transversal el concepto de “*ciudad-región*”, implicando con ello la idea de una integración en varios niveles: con los municipios aledaños a la ciudad, el departamento de Cundinamarca y otros departamentos aledaños, que tienen fuertes relaciones en el abastecimiento de alimentos de la región.

Por ello, en este POT y en el PMASAB, es recurrente planear acciones y estrategias en pro de la integración regional y urbana, en aspectos como el ambiente, el desarrollo económico y productivo, fortalecimiento rural y el abastecimiento de alimentos.

Esto queda de manifiesto especialmente en lo dispuesto en los objetivos no. 2, 5 y 6 del POT<sup>11</sup>: objetivo no. 2, establecer un modelo abierto de ordenamiento territorial en el que Bogotá se consolide como el nodo principal de la red de ciudades en la región Bogotá-Cundinamarca, promoviendo la SAN, la seguridad ciudadana y la sostenibilidad económica y ambiental a largo plazo.

Objetivo no. 5, avanzar en el establecimiento de una ciudad región diversificada y competitiva, buscando transformar a Bogotá en una ciudad abierta y especializada en servicios, potenciando la economía regional sin exceder los límites de las economías de escala. Esto permitirá fortalecer la SAN, mejorar el comercio internacional y aprovechar el desarrollo financiero, tecnológico y del capital humano.

Y, objetivo no. 6, a partir del reconocimiento de la interdependencia urbano - rural y de la existencia de un hábitat regional en común, entre Bogotá y Cundinamarca, en el uso de recursos naturales, para promover la gestión sostenible del agua, la energía y los alimentos. También se enfatiza en el manejo adecuado de residuos y materiales de construcción, integrando el entorno natural con la vivienda, servicios públicos y movilidad para un desarrollo sostenible; en la ciudad y la sabana.

Es importante mencionar que el POT establecido en 2004, tenía un relacionado particularmente con la SAN: “9. Seguridad alimentaria. Se buscará la modernización del sector agropecuario articulado a un desarrollo agroindustrial que satisfaga la demanda interna y producir los excedentes necesarios para incrementar la capacidad exportadora.” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004a).

---

<sup>10</sup> Actualmente el Decreto Distrital 190 de 2004 se encuentra derogado por el Decreto Distrital 555 de 2021, por el cual se adoptó un nuevo Plan de Ordenamiento Territorial para Bogotá.

<sup>11</sup> Objetivos relacionados en el “*Título 1: Hacia la Construcción Compartida de la Región Bogotá Cundinamarca: Compromisos del Distrito, Capítulo Único. Objetivos para el Ordenamiento Territorial del Distrito Capital en Perspectiva Regional*”. Decreto Distrital 190 de 2004.

Estos planteamientos y objetivos del POT del 2004, orientó los intereses a desarrollar por la ciudad en el largo plazo, teniendo en cuenta que tuvo una vigencia de casi 20 años, en relación con una articulación e integración regional en función de las relaciones existentes en el abastecimiento de servicios, la migración, integración económica, la SAN, el desarrollo rural, el hábitat y el desarrollo humano, entre otros. Esto es evidente en el PMASAB y el desarrollo que tuvo la Región Administrativa y de Planificación Especial (RAP-E Región Central) en el periodo de tiempo abordado.

El POT estableció como Planes Maestros prioritarios, en su Artículo 46, los relacionados con la movilidad, los servicios públicos y los de equipamientos. Los planes maestros de equipamientos, de acuerdo con este documento, son aquellos que definen el ordenamiento de cada uno de los servicios dotacionales, establecen estándares urbanísticos e indicadores para la programación efectiva de los requerimientos en el uso del suelo a diferentes escalas urbanas. Entre estos últimos, se encuentra el mandato para la elaboración y adopción del PMASAB.

De acuerdo con la Secretaría Distrital de Planeación<sup>12</sup>, el POT de 2004, propuso al Sistema de Equipamientos como los espacios y edificios destinados a facilitar a los ciudadanos del Distrito, servicios sociales. El ordenamiento de cada tipo de equipamiento se encuentra indicado en el respectivo Plan Maestro, equilibrando la relación de áreas residenciales y los servicios asociados, junto con otros tipos de uso del suelo, de acuerdo con la estructura socioeconómica y espacial del Distrito.

De acuerdo con Artículo 231 del Decreto Distrital 190 de 2004, son objetivos en general de los Sistemas de Equipamientos adoptados en el POT, para atender las necesidades de los habitantes de Bogotá y la región: elevar el nivel de vida, de seguridad humana y preservar el medio ambiente; aportar a la convivencia ciudadana, regular los usos del suelo en función de las coberturas, los tipos de demanda y las economías de escala; proveer los espacios y los equipamientos necesarios para las comunidades; preservar el patrimonio arquitectónico, urbanístico, histórico y cultural; y consolidar una red de servicios dotacionales que respondan a los principios de equidad, eficiencia, calidad y equilibrio territorial.” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004).

A partir de lo establecido en el POT de 2004, se adoptaron 17 Planes Maestros: equipamientos educativos, cultura, equipamiento de salud, bienestar social, culto, deporte y recreación, seguridad, defensa y justicia, recintos feriales, cementerios y servicios funerarios, espacio público, movilidad, acueducto y alcantarillado, residuos sólidos, energía, gas natural, telecomunicaciones, y, abastecimiento y SAN.

Estos planes se suscribieron con el propósito de desarrollar proyectos y programas durante un periodo inicial de 20 años, lo cual es una planeación a largo plazo para la ciudad. La responsabilidad de su implementación recae en las Secretarías Distritales, y cabezas de sector en relación con cada temática. Para el caso particular del PMASAB, es la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (SDDE)<sup>13</sup> la encargada de la implementación.<sup>14</sup>

En la operación y funcionamiento del PMASAB, desempeñó un papel significativo el Decreto 40 de 2008 *“Por el cual se modifica y complementa el Decreto 315 de 2006, Plan Maestro de Abastecimiento Alimentario y*

---

<sup>12</sup> Consultado en: Planes Maestros, Secretaría Distrital de Planeación. Publicado en línea: <https://www.sdp.gov.co/gestion-territorial/planes-maestros/generalidades>.

<sup>13</sup> Actualmente el sector de desarrollo económico está conformado por la SDDE, como cabeza del sector, el Instituto para la Economía Social (IPES), el Instituto Distrital de Turismo (IDT) y la Corporación para el Desarrollo y la Productividad Bogotá Región – Invest in Bogotá. Entidades que también han tenido parte en la materialización de los dispuesto en el PMASAB.

<sup>14</sup> Cabe resaltar, que estos Planes Maestros mencionados han sido derogados por el artículo 608 del Decreto Distrital 555 de 2021, el cual adoptó el actual POT de la ciudad: *“Bogotá Reverdece 2022- 2035”*.

*Seguridad Alimentaria para Bogotá Distrito Capital y se dictan otras disposiciones"*; dado que establece como responsable a la SDDE, es la encargada de la implementación del PMASAB, incluyendo la competencia en temas relacionados con la SAN, administración de Plazas de Mercado y Mercados Campesinos, dando alcance a los conceptos de Nutrired y Agrored, entre otros.

Del anterior decreto, cabe mencionar en especial el Artículo 2, en el que se establecen las siguientes competencias a las SDDE, en atención a lo dispuesto por el Decreto 315 de 2006, que correspondía a la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos: administración de plazas de mercado y galerías comerciales, adopción de políticas y medidas para la modernización de las Plazas de Mercado, la gerencia del PMASAB y su reglamentación, reglamentación e integración de las Mesas Consultivas (como espacios de participación de los actores relacionados con abastecimiento), caracterización y dimensionamiento de las Nutriredes y, la articulación por medio de instancias de interlocución la articulación de acciones de las distintas entidades regionales en aras de promover conjuntamente la SAN.

Asimismo, el Artículo 4, que establece la Agrored como el territorio que abastece de alimentos a Bogotá, en el cual, bajo el marco del PMASAB, se implementan planes y proyectos, en un territorio rural dentro de la jurisdicción del Distrito, para mejorar la eficiencia y la inserción de los actores en mercado para el abastecimiento de alimentos. Esto incluye formación, creación de redes de cooperación y desarrollo de infraestructura y servicios logísticos y financieros. La SDDE identifica y prioriza estos territorios en relación con los anillos de provisión alimentaria definidos en el PMASAB, precisando rutas de intervención, colaborando con entidades regionales para coordinar estos esfuerzos.

A su vez, en este artículo se define a una Nutrired como un territorio urbano de Bogotá. en el que, bajo el marco del PMASAB, se implementan planes y proyectos para mejorar la alimentación de sus habitantes. Esto se hace en colaboración con actores del abastecimiento (comerciantes, productores, transportadores, etc.), y se enfoca en la formación, creación de redes de cooperación, y desarrollo de infraestructura, servicios logísticos, financieros y de calidad. La SDDE define los territorios prioritarios y coordina las acciones de intervención.

El Artículo 5 establece el Consejo Directivo del PMASAB, cuyas funciones incluyen definir objetivos e indicadores de gestión, planificar inversiones en plataformas logísticas, plazas comerciales y redes de abastecimiento. También debe garantizar la participación de los actores del sistema de abastecimiento en las instancias, acordar planes y programas para implementar el PMASAB a corto, mediano y largo plazo, según los lineamientos de los planes de desarrollo distrital y nacional. Además, coordinar estrategias de cooperación privada y realizar el seguimiento de la programación, ejecución y presupuesto asignado para infraestructura e inversión social.

Este Consejo Directivo del PMASAB estaba conformado por el alcalde mayor o el secretario de Desarrollo Económico en su representación, quién presidirá y gerenciará el Comité por medio de la Dirección de Economía Rural y Abastecimiento; representantes de instituciones distritales del sector salud, ambiente, planeación, el IPES; y por la ciudadanía, representantes de las Mesas Consultivas, organizaciones campesinas y organizaciones de vecinos o juntas comunales. Asimismo, podrían participar representantes de Corabastos, Nodos Logísticos, plazas de mercado, actores de las Agroredes, consumidores y comerciantes.

Por último, el Concejo de Bogotá adoptó el Decreto 223 de 2006<sup>15</sup> para establecer el procedimiento de seguimiento y evaluación de la ejecución de los Planes Maestros de Bogotá. Se estableció que las entidades distritales responsables, en coordinación con el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, deben presentar anualmente al Concejo de Bogotá, un informe sobre el avance en la ejecución de cada Plan. Este informe será sustentado en sesión plenaria del Concejo por el Director, Gerente o Secretario de la entidad correspondiente.

El informe incluirá información clave, como: la comparación entre recursos asignados y ejecutados, inversiones proyectadas, cumplimiento de metas, impacto social y ambiental, participación ciudadana, estrategias para superar dificultades en la implementación, divulgación de los planes y afectaciones prediales.

Con la adopción del CONPES Social 91 en 2005 denominado “*Metas y estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio – 2015*”, se establecieron las metas y estrategias fijadas por el Estado colombiano para alcanzar logro de ocho Objetivos de Desarrollo de largo plazo, compromiso adoptado en la Cumbre del Milenio del 2000 de la Asamblea General de las Naciones Unidas: (1) erradicar la pobreza extrema y el hambre, (2) lograr la educación primaria universal, (3) promover la equidad de género y la autonomía de la mujer, (4) reducir la mortalidad en menores de cinco años, (5) mejorar la salud sexual y reproductiva, (6) combatir el VIH/SIDA, la malaria y el dengue, (7) garantizar la sostenibilidad ambiental y (8) fomentar una sociedad mundial para el desarrollo. De acuerdo con el DNP (2005) con esto se buscaba avanzar en el desarrollo humano al reducir la desigualdad en la distribución de los ingresos en un país altamente desigual, especialmente entre las zonas rurales y urbanas.

En particular CONPES 91 en el objetivos no. 1 erradicar la pobreza extrema y el hambre, se establecieron estrategias encaminadas a la reducción de la pobreza extrema al aumentar y mejorar la cobertura del sistema de seguridad social de salud, pensión y riesgos profesionales, con el propósito principal de generar un escenario de oportunidades preferentes para las personas en condición de pobreza en el país. Para erradicar el hambre se propuso que como estrategias de promoción, proyección y apoyo a la lactancia materna incluyendo el desarrollo de planes de alimentación y nutrición; para prevenir con esto la desnutrición infantil. Asimismo, se plantearon campañas de educación y el desarrollo e implementación de la política de SAN (DNP, 2005).

Si bien el CONPES 91 no tiene fecha de expiración, trazo los lineamientos de política para el logro de los Objetivos de Desarrollo entre 2005 y 2015, siendo el CONPES 3918 de 2018 el que actualmente establece las estrategias para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a alcanzar al 2030. El objetivo del CONPES 3918 es establecer la estrategia nacional para la implementación de la Agenda 2030 y sus 17 ODS en Colombia. Esta agenda se planteó como la hoja de ruta transformadora que promueva un desarrollo más equitativo, inclusivo y sostenible. Estos ODS tienen un enfoque integral articulando las dimensiones social, económica y ambiental. La estrategia reconoce que alcanzar estos objetivos requiere acciones coordinadas a largo plazo, mecanismos de interlocución entre sectores, y políticas públicas coherentes que respondan a los retos interrelacionados del desarrollo sostenible, según DNP (2018).

Los 17 ODS de las Naciones Unidas adoptados mediante el CONPES 3918 están estrechamente relacionados con la SAN, el abastecimiento de alimentos y la superación de la pobreza, abarcando dimensiones sociales,

---

<sup>15</sup> Consultado en línea en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=20552>

económicas y ambientales. Entre los más directamente vinculados se destacan<sup>16</sup>: el ODS 1: Fin de la pobreza, que reconoce que la pobreza no solo implica falta de ingresos, sino también limitaciones en el acceso a alimentos, servicios básicos y condiciones dignas de vida; el ODS 2: Hambre cero, que promueve sistemas agropecuarios sostenibles, resilientes al cambio climático y capaces de garantizar el suministro alimentario global; el ODS 3: Salud y bienestar, que enfatiza la prevención de enfermedades relacionadas con la malnutrición y la mejora de la salud materno-infantil; y el ODS 10: Reducción de las desigualdades, que busca cerrar brechas en el acceso a oportunidades y recursos. Si bien estos objetivos son los más vinculados directamente con la SAN, todos los ODS están interrelacionados y contribuyen de alguna manera a garantizar una alimentación adecuada, sostenible y equitativa.

La Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) se estableció mediante el CONPES 113 de 2008, reconociendo a la SAN como un componente esencial para garantizar la calidad de vida de la población colombiana. El objetivo general de la política es garantizar que toda la población colombiana disponga, acceda y consuma alimentos de forma permanente, oportuna, suficiente, variada, de calidad e inocuidad. Este propósito se alcanzaría a través del fortalecimiento de la articulación intersectorial, el impulso a la producción sostenible de alimentos, mejorar el acceso para las poblaciones vulnerables, garantía en la calidad e inocuidad de los alimentos, promover hábitos de vida saludables, y fortalecer la institucionalidad responsable de la SAN.

Esta política está en línea con el DHA planteado en acuerdos de Naciones Unidas y la normativa supranacional, entiendo que la SAN no se limita a la disponibilidad de alimentos, sino que también implica una articulación compleja de factores económicos, sociales, ambientales, culturales, educativos y de salud, y que la lucha contra el hambre debe abordarse de manera intersectorial e interdisciplinaria en todos los niveles: individual, familiar, comunitario, territorial y nacional:

*“La seguridad alimentaria y nutricional (SAN) determina en gran medida la calidad de vida de la población de un país, e involucra aspectos fundamentales de la macroeconomía, la política, la salud, la educación, la cultura, el medio ambiente, la alimentación, la nutrición, entre otros. Estos aspectos deben ser intervenidos desde perspectivas intersectoriales e interdisciplinarias en distintos ámbitos: individual, familiar, local, nacional e internacional. Es por ello que su abordaje requiere de la participación de varios sectores mediante un trabajo articulado. En este contexto, el país debe considerar la SAN como un asunto de Estado y de seguridad nacional.” (DNP, 2008).*

De este modo, el CONPES 113 de 2008 se configuró como un instrumento integral de política pública que buscaba garantizar de forma estructural, participativa y sostenible el DHA de toda la población colombiana, especialmente de quienes enfrentan mayores condiciones de exclusión y vulnerabilidad.

Por medio del CONPES Distrital 09 de 2019 se adoptó la *“Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá: Construyendo Ciudadanía Alimentaria 2019-2031”*, el objetivo principal de la política es el de superar progresivamente la inseguridad alimentaria en los habitantes del Distrito Capital al 2031 enfocándose para esto en la reducción de las inequidades económicas, fomentar el autoconsumo y el

---

<sup>16</sup> Objetivos de Desarrollo Sostenible. Naciones Unidas. Consultado en: <https://www.un.org/es/impacto-acad%C3%A9mico/page/objetivos-de-desarrollo-sostenible>

consumo responsable de alimentos, el fortalecimiento de capacidades económicas de las personas en condición de pobreza y otras vulnerabilidades y el fortalecimiento del Sistema de Abastecimiento y Distribución de Alimentos Saludables (SADA) incluyendo en este abordaje también el suministro del agua, desde una visión de Bogotá - Región.

Esta política pública continua con la línea de anteriores instrumentos para la consecución y la garantía del Derecho Humano a una Alimentación Adecuada, reconociendo la necesidad de una intervención activa por parte del GU para que la población con bajos ingresos y vulnerabilidad económica obtengan las capacidades para el acceso a los alimentos, atención a niños menores de 5 años y mujeres gestantes, y la inocuidad de los alimentos. Asimismo, a partir de la adopción de los 17 ODS por parte del CONPES 3918, la política de seguridad alimentaria distrital plantea las estrategias y acciones entorno a las dimensiones sociales, económicas y ambientales; para con esto aportar al cierre de brechas pendientes en la erradicación de la pobreza, la desigualdad y la protección ambiental.

Entre las estrategias planteadas por la política pública en Documento Conpes Distrital 09 se encuentran las de mejorar el empleo y las condiciones de emprendimientos para los hogares con menores de 5 años, fomentar la competitividad de la producción rural con enfoques más amigables con el medio ambiente, atender a menores de 5 años con programas de prevención y alimentación complementaria, fortalecer la institucionalidad multisectorial para la coordinación, seguimiento y evaluación de la política, generar plataformas de información y seguimiento, al igual que mecanismos de evaluación de los resultados, generar procesos de educación continua, promover el autoconsumo de alimentos y la promoción de la agricultura urbana en la ciudad y la priorización de los pequeños productores y a la ACFC en el sistema de compras públicas, SDDE (2019).

El abordaje amplio desde la garantía del DHA, la construcción de una ciudadanía alimentaria, la atención a los efectos del cambio climático y el relacionamiento del sistema de abastecimiento de alimentos con los servicios ecosistémicos del agua; además de la articulación propuesta con otras políticas públicas y otros instrumentos de planificación del orden nacional y distrital, la orientación al logro de los ODS, el reconocimiento de la participación ciudadana en la formulación e implementación de las estrategias propuestas y la especial atención a los determinantes económicos de la inseguridad alimentaria; hacen de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá una apuesta ambiciosa del GU por lograr que ninguna persona que habita la ciudad tenga hambre en el 2030.

En suma, nuevamente, las diferentes piezas normativas confirman que, el gobierno urbano de Bogotá, representado por la Alcaldía Mayor, tiene la responsabilidad de garantizar el DHA de los habitantes de la ciudad, para lo cual se adoptó el PMASAB. Este plan, alineado con los objetivos de la Ley 388 de 1997, en relación con el ordenamiento territorial y el Decreto Distrital 190 de 2004, a los objetivos del POT en el distrito, en relación con mejorar la SAN y la gestión del abastecimiento de alimentos en la ciudad. A través de la integración regional, lo que procura la articulación entre actores públicos y privados, es la promoción de estrategias de cooperación y desarrollo infraestructural, integrando a Bogotá con su entorno rural y regional para optimizar los recursos y garantizar el bienestar de la población.

Los CONPES de política social analizados coinciden en identificar determinantes económicos de la inseguridad alimentaria, pobreza, falta de ingresos estables y bajos rendimientos productivos, y en priorizar su atención a través de políticas integrales que: protejan a los grupos más vulnerables (niños menores de cinco años, personas desplazadas, mujeres gestantes, comunidades étnicas); garanticen la nutrición infantil con programas de prevención y suplementación; fortalezcan la productividad rural mediante reconversión tecnológica y apoyo a la agricultura familiar; incorporen la dimensión del cambio climático en los sistemas

agroalimentarios; y, que promuevan la inclusión de pequeños y medianos productores en las compras públicas institucionales.

Estos lineamientos, adoptados en los CONPES 113, el CONPES 3918 y el CONPES Distrital 09, se articularon con el PMASAB e influyeron en el diseño de los programas específicos para la implementación de la ESIT incluidos en los Planes de Desarrollo Distritales, asegurando así que las acciones locales respondieran coherentemente a los retos económicos, sociales y ambientales que subyacen a la seguridad alimentaria en Bogotá.

A continuación, se revisará el estado de algunas de las variables que mayor relación tienen con el abastecimiento de alimentos, el acceso de las personas a los mismos y las consecuencias de la inseguridad alimentaria.

## **2.2. Estado actual de la SAN en Bogotá y sus Anillos de Provisión Alimentaria**

Investigaciones de la Secretaría de Planeación Distrital, han evidenciado que la integración regional es un eje central en la política de desarrollo de la ciudad, aunque con dificultades en su implementación debido a factores económicos y administrativos. Además, estudios sobre el funcionamiento de Corabastos, han señalado su rol dominante en la cadena de abastecimiento, lo que ha generado problemas en la distribución equitativa de alimentos y en la inclusión de pequeños productores en el mercado.

La Alcaldía Mayor de Bogotá, junto con sus entidades asociadas, tienen la responsabilidad de garantizar los derechos de los habitantes del Distrito Capital, entre ellos el DHA, como se estableció en el capítulo anterior. Para ello, se instauró en el 2006 el PMASAB. En este Plan, se propuso implementar una ESIT con intervenciones en infraestructura y el fortalecimiento de actores clave, que consolidaría el sistema de abastecimiento de alimentos. Esta estrategia involucra a municipios y departamentos vecinos, clasificados como Anillos de Provisión Alimentaria.

Esta integración regional y fortalecimiento del sistema de abastecimiento, requiere de un gran esfuerzo institucional y una significativa inversión de recursos de Bogotá, además de una significativa articulación con una gran cantidad de entidades públicas (municipios, gobernaciones, corporaciones ambientales), y de actores (productores, transportadores, consumidores), en una zona geográfica que se ha denominado Bogotá Región, Bogotá y su Área Metropolitana, Región Central, y el término definido en el PMASAB, Bogotá y sus Anillos de Provisión Alimentaria; entre otros. Se habla de una red de ciudades y departamentos que concentran la mayor cantidad de habitantes, mayor producción agrícola y aporte al PIB del país, por lo cual el análisis de la integración regional no carece de importancia.

Para entender la magnitud de lo que se está planteando, el documento *“El Distrito Capital de Bogotá y su apuesta de integración regional en el marco de la Bogotá Humana”*, elaborado por la Secretaría de Planeación Distrital, nos presenta un análisis de la importancia de la integración regional y el abastecimiento de alimentos, y algunas de las variables a considerar. La integración regional tiene a Bogotá como epicentro, y debe tender por el fortalecimiento del desarrollo económico y social, a través de un modelo de ordenamiento territorial con enfoque regional, integrando elementos ambientales, infraestructuras, actividades económicas e industriales, y asentamientos humanos dentro de un sistema estratégico regional (SDP, 2014).

Si bien este es un documento del 2014, permite evidenciar que la integración regional ha sido un factor común en los objetivos y acciones de los PDD, propiciando la generación de un marco de gobernanza que

promueva la cooperación entre instituciones con Bogotá, motor de los esfuerzos de integración regional, desde las acciones de la Alcaldía Mayor y las inversiones realizadas. Ya se analizará si ese esfuerzo ha cumplido con los objetivos del PMASAB.

Para dimensionar la importancia del tema a tratar, a continuación se presentarán una serie de variables de carácter económico, social, ambiental, territorial y de gobernanza; que justifican el propósito de esta investigación. Para la mayoría de las variables se tendrán en cuenta las magnitudes de Bogotá y los municipios aledaños del departamento de Cundinamarca establecidos como el Primer Anillo de Provisión Alimentaria, de manera conjunta con los departamentos establecidos como el Segundo Anillo de Provisión Alimentaria: Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima, dado que son las entidades territoriales en las cuales se han centrado los esfuerzos de fortalecimiento en el abastecimiento y la integración regional. Asimismo se presentarán las cifras totales de la nación como referente comparativo.

Para iniciar, de acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018 - CNPV 2018<sup>17</sup>, del DANE, en Colombia habitaban 44.164.417 personas. Particularmente en Bogotá 7.181.459 habitantes (hab.), un 16,26% de la población nacional; en Boyacá 1.135.698 hab., Cundinamarca 2.792.877 hab., Meta 919.129 hab., y en el Tolima con 1.228.763 hab. Bogotá y los departamentos en mención, en conjunto suman 13.257.926 hab., el 30,01% de la población nacional. Cerca de un tercio de los habitantes de Colombia residían en la región geográfica que el PMASAB buscaba impactar con el cumplimiento de sus metas.

En relación con el área destinada a producción agropecuaria, se analizarán los resultados del Censo Nacional Agropecuario (CNA) de 2014<sup>18</sup>. Este censo representó un esfuerzo significativo para actualizar la información sobre la realidad productiva agropecuaria del país, el uso del suelo y las condiciones socioeconómicas de los productores rurales; sin embargo, han transcurrido más de diez años desde su realización, haciéndose necesario una actualización. A la fecha, sigue siendo la fuente de información más actualizada disponible que presente cifras estandarizadas y comparables, pues si bien, algunos gremios del sector manejan estadísticas, no siempre son confiables y comparables.

El CNA identificó que el país cuenta con cerca de 111,4 millones de hectáreas (ha), de las cuales 43,0 ha tenían una destinación agropecuaria, es decir, desarrollaban algún tipo de actividad de siembra de cultivos, cría de animales, plantaciones forestales, bosques naturales u otros usos, con el propósito de generar una producción destinada para el autoconsumo o para la comercialización.

En particular, Bogotá registró 92.701 ha, Boyacá 1.542.268 ha, Cundinamarca 1.389.940 ha, el Meta con 4.800.732 y el Tolima 1.445.371. Así, Bogotá contaba con el 0,21% del total nacional, en contraste con las 9.178.311 ha de los otros cuatro departamentos, que en total representaron el 21,34% del total nacional del área destinada a producción agropecuaria.

Con respecto a la producción agrícola, el CNA para el 2013, determinó que en el país se produjeron 33.998.003 toneladas (t) de alimentos. De esto, Bogotá produjo 24.635 t, 0,072% del total nacional, Boyacá produjo 1.246.709 t, Cundinamarca 2.236.028 t, Meta 2.134.457 t y el Tolima 2.488.486 t; en total estos 4 departamentos generaron 8.105.680 t, es decir el 23,84% del total de la producción nacional.

---

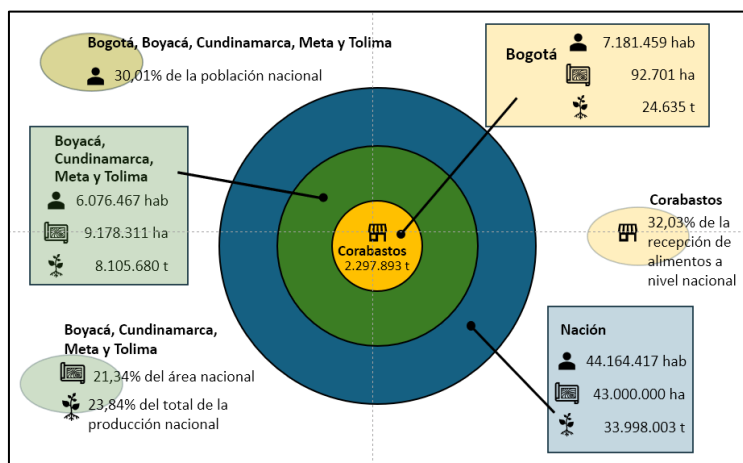
<sup>17</sup> Censo Nacional de Población y Vivienda. DANE, 2018. Consultado en línea en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018>

<sup>18</sup> Censo Nacional Agropecuario. DANE, 2014. Consultado en línea en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/censo-nacional-agropecuario-2014#12>

De acuerdo con el DANE<sup>19</sup>, para el 2024, 2.297.893 t de alimentos llegaron a Corabastos, con un promedio mensual de ingreso a la central mayorista de 191.491 t. A nivel nacional, en total, las centrales mayoristas de alimentos de las distintas ciudades para el 2024 recibieron 7.174.041 t de alimentos. Con lo cual, Corabastos acopió el 32,03% de la totalidad de alimentos que llegaron a los centros de acopio para el 2024.

Entre el 2013 y el 2024, se evidencia un incremento en la recepción de alimentos en las centrales del país. En el caso de Corabastos, el volumen recibido se ha mantenido relativamente estable. Como resultado, su participación porcentual con respecto al total nacional ha disminuido, pasando de un promedio cercano al 40% entre 2013 y 2017 a aproximadamente el 32% en 2024. Este cambio se debe al aumento en la participación de otras centrales, como las de Bucaramanga y Medellín. Aun así, Corabastos sigue siendo el principal actor entre las centrales mayoristas con respecto al abastecimiento de alimentos en el país.

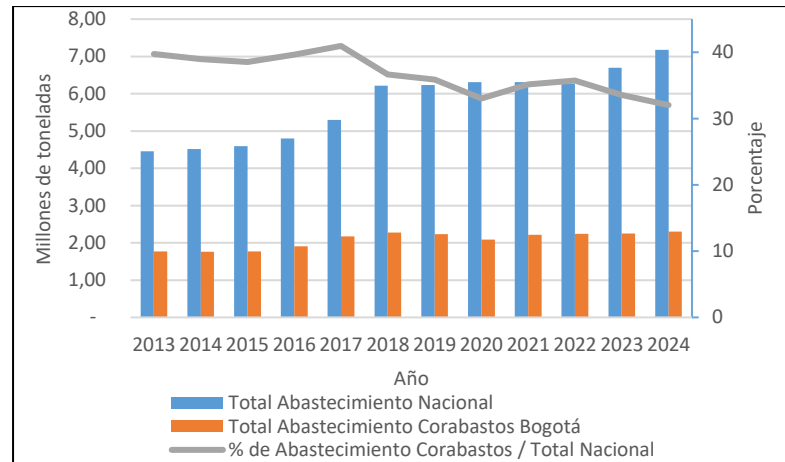
**Figura 1. Sistema de Abastecimiento y Anillos de Provisión Alimentaria**



Fuente: Elaboración propia con base en datos DANE.

En conclusión, la región conformada por Bogotá y sus dos primeros Anillos de Provisión desempeña un papel fundamental en la producción, abastecimiento y consumo de alimentos en Colombia. Concentra cerca del 30% de la población, lo que la convierte en un epicentro de demanda alimentaria. A pesar de que Bogotá tiene una participación mínima en la producción agropecuaria, los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta y Tolima aportan una parte significativa de la producción nacional, representando el 21,34% del área agropecuaria del país y generando alrededor del 23,84% de los alimentos producidos en 2013. En términos de abastecimiento, Corabastos sigue siendo la principal central de acopio del país, concentrando el 32,03% de los alimentos que ingresaron a las centrales mayoristas en 2024, a pesar de una reducción en su participación debido al fortalecimiento de otras centrales regionales.

<sup>19</sup> Componente de Abastecimiento de Alimentos- Serie histórica mensual. Sistema de Información de Precios (SIPSA). DANE, 2024. Consultado en línea en <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/sistema-de-informacion-de-precios-sipsa/componente-abastecimientos-1>

**Figura 2. Abastecimiento de alimentos centrales del país y Corabastos**

Fuente: Sistema de Información de Precios (SIPSA), DANE, 2024.

Esto evidencia una relación estructural donde Bogotá actúa como el principal consumidor de alimentos, mientras que los departamentos de sus Anillos de Provisión cumplen una función clave en la producción y suministro, consolidando una interdependencia esencial para la SAN de la región.

Con esto, se ha revisado la disponibilidad de alimentos en la Región Central, en cuestión de la SAN, también es importante analizar la capacidad de las personas para adquirirlos. Por ello, se realizará una revisión de las condiciones de pobreza a través del indicador de pobreza multidimensional en Bogotá, y los departamentos de sus dos primeros Anillos de Provisión, se revisará la información disponible en el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas - DANE, dado que el CONPES 150 de 2012, estableció a esta entidad como la encargada oficialmente del cálculo de la pobreza multidimensional y la divulgación de las cifras.

El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) busca identificar las capacidades y medios con que cuentan las personas para satisfacer sus necesidades<sup>20</sup>. Un hogar se considera en condición de pobreza multidimensional cuando afronta privaciones en al menos el 33,3% de estos indicadores. El DANE<sup>21</sup> establece:

*“(…) En Colombia, la metodología para el cálculo de la pobreza multidimensional fue diseñada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), usando como base la metodología de Alkire y Foster, y transferida al DANE durante el año 2012. El IPM está compuesto por cinco dimensiones: 1) condiciones educativas del hogar, 2) condiciones de la niñez y juventud, 3) salud, 4) trabajo y 5) acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda. (...)”* (DANE, 2024).

En la Tabla 1, los colores más verdes son los menores, y los más amarillos los más altos. Los datos muestran que Bogotá tiene la menor proporción de habitantes en condición de pobreza multidimensional, con una reducción en 2023 en comparación con el año anterior. En cuanto a los departamentos de los Anillos, todos presentan una proporción superior a la de Bogotá, llegando a ser 2, 3 y hasta 4 veces mayor, con un aumento

<sup>20</sup> La discusión sobre qué es y qué no es una necesidad humana, y el escalafón de las mismas, es amplia, desde una primera visión en torno a la coacción de la vida, hasta un plano más amplio de consideración del ser humano que incluye libertades y participación política; esta, como es de entender es una discusión que supera a la presente investigación.

<sup>21</sup> Boletín técnico. Pobreza multidimensional en Colombia. DANE. 19 de abril de 2024. Consultado en línea en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional>

en 2023 respecto a 2022. Se destaca que la pobreza multidimensional es más prevalente en los centros poblados y zonas rurales dispersas, que en las cabeceras urbanas; tanto en Bogotá como en estos departamentos; en general, el índice es más alto en el total nacional.

**Tabla 1. Porcentaje de población en condición de pobreza multidimensional en 2022 y 2023, Bogotá y Anillos de Provisión**

Departamento	2022			2023		
	Total	Cabeceras	Centros poblados y rural disperso	Total	Cabeceras	Centros poblados y rural disperso
<b>Total Nacional</b>	12,90%	8,70%	27,30%	12,10%	8,30%	25,10%
<b>Bogotá</b>	3,80%	3,80%	10,10%	3,60%	3,60%	11,70%
<b>Boyacá</b>	9,60%	6,10%	15,10%	9,90%	5,40%	17,00%
<b>Cundinamarca</b>	7,30%	6,30%	10,40%	7,60%	7,80%	7,10%
<b>Meta</b>	11,30%	8,50%	20,30%	12,90%	10,60%	20,20%
<b>Tolima</b>	10,50%	5,40%	22,00%	12,90%	8,00%	23,90%

Fuente: DANE, 2024

En este contexto, las inversiones y acciones relacionadas con el sistema de abastecimiento de alimentos y la integración regional que realice Bogotá, pueden tener un impacto significativo en la reducción de la pobreza en los departamentos de los anillos, especialmente en las zonas rurales, donde la mayoría de la población depende de actividades agropecuarias, dada la relación regional identificada.

Se han revisado algunas condiciones del estado de la disponibilidad y el acceso de las personas a los alimentos. Con el propósito de conocer el estado de inseguridad alimentaria en general, se revisarán los resultados de la encuesta de la Escala de Experiencia de Inseguridad Alimentaria (FIES) desarrollada por la FAO e implementada recientemente por el DANE.

La FIES mide el acceso a los alimentos en términos de cantidad y calidad a través de ocho preguntas que evalúan la gravedad de la inseguridad alimentaria en los hogares. Puntualmente, se preguntó a las personas si en los últimos 12 meses algún miembro del hogar enfrentó la situación descrita debido a la falta de dinero u otros recursos, las opciones de respuesta son: “sí”, “no” y “no sabe o no informa”. En Colombia, esta Escala se incluyó por primera vez en la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) de 2022, y se aplicó nuevamente en 2023, permitiendo tener una aproximación sobre la prevalencia de inseguridad alimentaria moderada o grave en los hogares.

De acuerdo con el DANE (2023)<sup>22</sup>, la inseguridad alimentaria es un proceso progresivo que comienza con la preocupación de los hogares por su capacidad para obtener alimentos suficientes. Adoptando medidas como la modificación de la dieta al reducir la calidad y variedad de los alimentos al presentarse deterioros en las condiciones sociales o económicas de los hogares. Incluso, en casos más extremos, se disminuye la cantidad de comida consumida, llegando incluso a saltarse comidas o pasar días enteros sin ingerir alimentos.

<sup>22</sup> Boletín técnico de Inseguridad alimentaria a partir de la escala FIES – 2023. 24 de mayo de 2024. DANE. Consultado en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/escala-de-experiencia-de-inseguridad-alimentaria-fies>

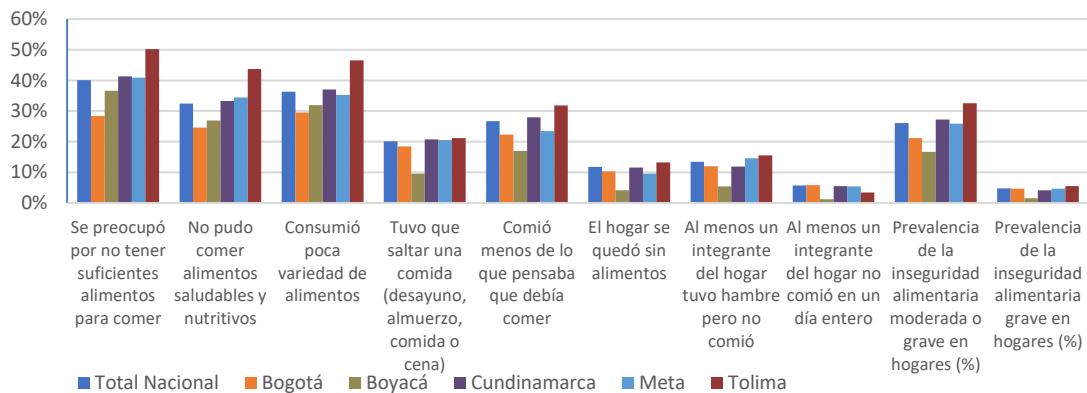
En general, Boyacá y Bogotá tienen la menor cantidad de población en condiciones de inseguridad alimentaria, mientras que Cundinamarca, Meta y Tolima, presentan porcentajes mayores, incluso doblando la proporción de Boyacá y Bogotá.

La información consultada de abastecimiento, producción de alimentos y pobreza, evidencia que el problema de inseguridad alimentaria no es solo de la cantidad de alimentos producidos, sino también, de las dietas de las personas y de la variedad de alimentos a los que acceden. Por ejemplo, Tolima es uno de los departamentos con mayor producción de alimentos; sin embargo, según el FIES, registró la mayor cantidad de población en condiciones de inseguridad alimentaria moderada o grave, y grave, lo cual podría deberse a una limitada variedad de alimentos en las dietas, que además sean saludables y nutritivos.

Si bien los resultados del FIES son relevantes, carece de información relacionada con otros indicadores clave sobre nutrición y salud pública, como la incidencia que tiene la inseguridad alimentaria en la salud humana, dado que la inseguridad alimentaria, tiene impactos negativos en la salud de las personas, como desnutrición, anemia, obesidad, diabetes y problemas cardíacos; sin desconocer que la alimentación no es el único factor de riesgo, existiendo otros como la inactividad física.

**Figura 3. Porcentaje de hogares que respondieron Si a cada una de las preguntas de la escala FIES, y prevalencia de inseguridad alimentaria moderada o grave, y grave; 2023<sup>23</sup>**

	Se preocupó por no tener suficientes alimentos para comer	No pudo comer alimentos saludables y nutritivos	Consumió poca variedad de alimentos	Tuvo que saltar una comida (desayuno, almuerzo, comida o cena)	Comió menos de lo que pensaba que debía comer	El hogar se quedó sin alimentos	Al menos un integrante del hogar tuvo hambre pero no comió	Al menos un integrante del hogar no comió en un día entero	Prevalencia de la inseguridad alimentaria moderada o grave en hogares (%)	Prevalencia de la inseguridad alimentaria grave en hogares (%)
<b>Total Nacional</b>	40,10%	32,50%	36,30%	20,10%	26,70%	11,80%	13,40%	5,70%	26,10%	4,80%
<b>Bogotá</b>	28,40%	24,60%	29,50%	18,50%	22,30%	10,30%	12,00%	5,80%	21,20%	4,70%
<b>Boyacá</b>	36,60%	26,90%	31,90%	9,60%	17,00%	4,20%	5,40%	1,20%	16,70%	1,50%
<b>Cundinamarca</b>	41,30%	33,30%	37,00%	20,80%	28,00%	11,60%	11,90%	5,50%	27,20%	4,10%
<b>Meta</b>	40,90%	34,40%	35,30%	20,50%	23,50%	9,60%	14,60%	5,40%	25,90%	4,70%
<b>Tolima</b>	50,20%	43,70%	46,50%	21,20%	31,80%	13,20%	15,50%	3,40%	32,60%	5,50%



Fuente: Cálculos propios con datos del DANE (2024)

<sup>23</sup> En la tabla las celdas en colores más verdes son los porcentajes más bajos, y los colores más amarillos son los porcentajes más altos.

La dificultad en este análisis, como con otras variables, es la desactualización de los datos. Así queda de manifiesto en un artículo de Dejusticia<sup>24</sup> sobre el tema, en el que se establece que la Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN), como instrumento de captura del estado nutricional y de salud de los colombianos, que debería actualizarse cada cinco años, lleva casi 10 años sin publicar una actualización, a pesar de su importancia para el diseño de políticas públicas. La última versión, correspondiente a 2015, con divulgación de resultados en 2018. Si bien, se generaron anuncios de la implementación de la Encuesta en 2024, aún no hay nuevos datos disponibles.

Es de resaltar que la ENSIN<sup>25</sup>, tiene un enfoque basado en los determinantes sociales de la salud. Permitiendo comprender cómo las condiciones socioeconómicas y desigualdades, influyen en la alimentación y el estado nutricional a los distintos grupos poblacionales. En contraste con una visión estrictamente médica, en la cual las enfermedades derivadas de la alimentación se reducen a indicadores y mediciones antropométricas.

Esto implica que la nutrición está determinada por el acceso a recursos, al mercado laboral, a educación, entorno cultural y la posición socioeconómica; permitiendo con esto desarrollar estrategias más efectivas para reducir la inseguridad alimentaria y mejorar las condiciones de vida de las personas. Así, las políticas públicas tienen la capacidad para propiciar el cierre de las desigualdades, la inequidad y disminuir la inseguridad alimentaria.

Regresando a la Encuesta, los resultados del 2015 evidencian cambios en los hábitos alimentarios de las personas, con una disminución progresiva de las preparaciones tradicionales y una mayor preferencia por productos industrializados, generado por la falta de tiempo en los hogares, la posición social y las dinámicas de consumo actuales. Además, se confirma la persistencia de la inseguridad alimentaria en el país, en dónde aproximadamente la mitad de los hogares colombianos, en su momento, enfrentaban dificultades para acceder a una alimentación adecuada, con un 8,5% de la población en condiciones severas.

Los resultados de la ENSIN reflejan la estrecha relación entre la inseguridad nutricional y factores económicos, territoriales y sociales, con brechas significativas entre zonas urbanas y rurales, así como entre diferentes grupos étnicos, siendo los pueblos indígenas y afrodescendientes los más afectados. Los hallazgos de la encuesta subrayan la urgencia de políticas públicas integrales que garanticen el DHA, abordando las desigualdades estructurales que perpetúan la inseguridad nutricional en Colombia.

De esta revisión, se observa que la integración regional entre Bogotá y sus Anillos de Provisión Alimentaria es esencial para garantizar la SAN y reducir la pobreza en la región. Aunque Bogotá es el principal centro de consumo, los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima desempeñan un papel clave en la producción agropecuaria, representando el 21,34% del área cultivable del país y generando cerca del 23,84% de los alimentos producidos. Corabastos tiene un rol central en la distribución de alimentos en el país.

Sin embargo, la disponibilidad de alimentos no garantiza su acceso equitativo, ya que la pobreza multidimensional y la inseguridad alimentaria siguen siendo problemáticas significativas, especialmente en zonas rurales. Esto evidencia la necesidad de fortalecer políticas públicas que no solo mejoren la producción

---

<sup>24</sup> Los datos que necesitamos (y no tenemos) sobre malnutrición. Dejusticia, 2023. Consultado en línea en: <https://www.dejusticia.org/column/encuesta-ensin-sobre-nutricion-urge-su-actualizacion/>.

<sup>25</sup> Documento General de Análisis. Encuesta Nacional de la Situación Nutricional 2015 (ENSIN). Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Consultado en línea en: <https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/epidemiologia/paginas/estudios-y-encuestas.aspx>

y distribución, sino que también garanticen dietas saludables y nutritivas para la población, mediante una actualización de datos y un enfoque integral en nutrición y salud pública.

### **2.3. Experiencias sobre gobierno urbano, integración regional y abastecimiento de alimentos**

Como se estableció, la lucha contra el hambre es un esfuerzo de los gobiernos del mundo por la suscripción de acuerdos internacionales, ha estado muy vinculada por la declaración de los Derechos Humanos en algunas constituciones nacionales, he incluso algunos países han generado legislación en particular sobre el tema. Se han adoptado medidas como regular el abastecimiento de alimentos, subsidios monetarios a las personas, modelos de dietas adecuadas, control sobre algunos contenidos nutricionales en los alimentos y promoción a la agricultura tradicional o familiar entre otras.

La agricultura familiar tiene un rol central en el abordaje teórico y práctico de estos esfuerzos de los gobiernos por la garantía del DHA al ser uno de los actores centrales de los sistemas de abastecimiento. El concepto de agricultura familiar se viene manejando en los ámbitos académicos desde comienzos del Siglo XX, aunque tiene más desarrollo en el siglo XXI. De manera general se entiende a la agricultura familiar como el desarrollo de todas las actividades agropecuarias desarrolladas principalmente por la familia, en donde el capital y la mano de obra son pertenecientes a esta familia. Existiendo una estrecha relación entre esta familia y la propiedad física en la que se realiza la producción, desempeñando funciones económicas, ambientales, sociales y culturales; de acuerdo con FAO (2025)<sup>26</sup>.

Las definiciones y los alcances del concepto de agricultura familiar varían dependiendo de la región del mundo y del país. En Latinoamérica por lo genera el termino más implementado es el de Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC). En general, en los documentos oficiales del gobierno colombiano, y para esta investigación, la ACFC es:

*“(...) el sistema de producción y organización gestionado y operado por mujeres, hombres, familias y comunidades campesinas, indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras que conviven en los territorios rurales del país. En este sistema se desarrollan principalmente actividades de producción, transformación y comercialización de bienes y servicios agrícolas, pecuarios, pesqueros, acuícolas y silvícolas, que suelen complementarse con actividades no agropecuarias. Esta diversificación de actividades y medios de vida se realiza predominantemente a través de la gestión y el trabajo familiar, asociativo o comunitario, aunque también puede emplearse mano de obra contratada. El territorio y los actores que gestionan este sistema están estrechamente vinculados y coevolucionan combinando funciones económicas, sociales y ecológicas políticas y culturales.” (UPRA, 2024).*

En este apartado se consultarán algunas experiencias en las que los gobiernos han legislado o puesto en marcha acciones articuladas para la lucha contra el hambre y los mecanismos que han utilizado. En Suramérica es sobresaliente el caso de Brasil con el programa de “*Hambre Cero*”, adoptado por el entonces presidente del país Luiz Inácio Lula da Silva en 2003, con el propósito de garantizar la SAN y disminuir la pobreza de las personas, en un escenario en el que existía una importante brecha de ingresos y riqueza, con

---

<sup>26</sup> Caracterización de la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe. Desafíos, evidencia y perspectivas. FAO, 2025. Consultado en línea en: <https://openknowledge.fao.org/handle/20.500.14283/cd3788es>

una gran parte de la población sin acceso a alimentos ni al acceso a una dieta adecuada . A continuación se presentará una descripción de los programas y en particular las lecciones aprendidas.

Con respecto al programa Hambre Cero, tenía el propósito de erradicar el hambre y generar inclusión social, con una activa acción gubernamental que incluía la generación de políticas macroeconómicas, sociales y productivas, que articulará un rápido crecimiento económico con una mejor distribución de los ingresos. De acuerdo con FAO (2012)<sup>27</sup>, el éxito del programa se debe a 5 razones:

1. El compromiso con el programa desde el más alto nivel político, centrando el plan de gobierno para el desarrollo del Brasil centrado en la erradicación del hambre y la reducción de la pobreza, involucrando con ello a todo el gobierno y a la sociedad en general del país.
2. La política macroeconómica respondió a los objetivos del programa Hambre Cero.
3. Adopción de una política nacional integrada de SAN respaldada por un marco legal e institucional desde el principio de que el gobierno tenía la obligación de garantizar el DHA a todas las personas del país.
4. Implementar un enfoque en el cual se relacionaron las políticas de fomento a la producción con las acciones de inclusión social, aprovechando el nuevo poder adquisitivo derivado de las acciones sociales para potencializar la producción de los pequeños productores, fortaleciendo con esto las economías locales.
5. Inspiración y aprendizaje de experiencias anteriores en el país como en el contexto internacional, por ejemplo, la transferencia de ingresos tuvo inspiración en el programa de cupones de alimentos implementado en la gran depresión estadounidense.

Puntualmente, el programa trabajó en temas relacionados con mejoras en el corto plazo en la nutrición, abordar las causas adyacentes al hambre y la malnutrición, disminuir las desigualdades en el ingreso y el acceso a la tierra, mejorar la calidad de la infraestructura y los servicios a la población rural. Entre las medidas adoptadas, se encontraban fortalecer el empleo, generar ingresos, mejorar la protección social y apoyar a los pequeños agricultores, además de acelerar la reforma agraria. En el ámbito de la alimentación y la nutrición, se implementaron medidas como la distribución de cupones para alimentos, la alimentación de urgencia con respaldo de existencias públicas de alimentos, la promoción de la inocuidad alimentaria, la mejora en la nutrición materno-infantil, la provisión de comidas escolares y la educación nutricional (FAO, 2012).

A nivel local, las políticas se adaptaron a las necesidades específicas de las zonas urbanas y rurales, priorizando servicios para pequeños agricultores, el fortalecimiento de bancos de alimentos, la mejora en las infraestructuras de almacenamiento, la optimización de la gestión de alimentos en supermercados y el impulso de la agricultura urbana.

En el tiempo en el que se implementó del programa se fueron presentando cambios, hasta establecerse 4 estrategias principales: transferencias mensuales de ingresos, compras institucionales de alimentos para las necesidades de las instituciones públicas a pequeños productores, alimentación escolar en las instituciones

---

<sup>27</sup> FOME ZERO (Programa Hambre Cero). La experiencia brasileña. FAO, 2012. Consultado en línea en: <https://www.fao.org/4/i3023s/i3023s00.htm>

educativas en dónde se garantizaba una participación de alimentos procedentes de pequeños agricultores, y, apoyo a la agricultura a pequeña escala por medio del crédito y la asistencia técnica (FAO, 2012).

Cómo resultados de la implementación del programa se logró un cierre en la brecha de desigualdades en el ingreso y la riqueza, en una disminución en el índice de Gini, disminución en la mortalidad de los menores de 5 años, y disminuyó la proporción de la población que sufría de malnutrición moderada y grave.

La experiencia del programa Hambre Cero plantea las siguientes lecciones para la garantía del DHA y la SAN, de acuerdo con FAO (2012): planificar las políticas públicas desde un enfoque de garantía del DHA, distinguir entre la pobreza, la malnutrición y el hambre, dado que sus causas son distintas y requieren medidas diferenciadas, la inseguridad alimentaria no solo afecta a los pobres, la transferencia de ingresos será la medida que más rápido podrá reducir la pobreza más extrema, el impacto de las medidas se incrementa con educación relacionada con nutrición y alimentación, fortalecimiento a pequeños productores (compras públicas, asistencia técnica, crédito, infraestructura, sistemas de agua limpia y manejo de residuos, todo esto, articulado con políticas macroeconómicas encaminadas a reducir las desigualdades sociales: promoción del empleo, salario mínimo, acceso a la tierra. Todo esto puede generar las condiciones para que las personas se alimenten adecuadamente sin depender de apoyos adicionales.

Para socializar esta experiencia y otras relevantes, en el 2009 se estableció el Frente Parlamentario Contra el Hambre<sup>28</sup>, que es una iniciativa que recoge legisladores y gobiernos de países de América Latina y el Caribe, con el propósito de compartir experiencias exitosas de la lucha contra el hambre y la generación de normativa en pro de ello. Esta red de legisladores cuenta a la fecha con presencia en 21 países de la región.

Entre los resultados de este frente parlamentario se encuentran la generación de las siguientes leyes y normas nacionales<sup>29</sup>:

- Argentina: Ley de promoción de la alimentación saludable (Ley de etiquetado frontal), para la toma de decisiones sobre la alimentación saludable ciertos alimentos deben brindar información acerca de su composición, buscando garantizar el DHA, prevenir enfermedades y la malnutrición.
- Bolivia: Ley de alimentación complementaria escolar, promueve una alimentación saludable en los centros educativos, fomenta la economía social comunitaria, incorpora a la agricultura familiar e introduce mecanismos de control para garantizar la salubridad y la SAN.
- Brasil: reforma constitucional para el reconocimiento del DHA de forma explícita como parte de los derechos sociales garantizados por el país.
- Chile: Ley de promoción, protección y fomento apícola, busca la protección y el desarrollo sostenible a la apicultura, establece la importancia de la apicultura para la conservación de la biodiversidad y el equilibrio ecosistémico.
- Colombia: Ley de compras públicas a la agricultura familiar, promueve que mínimo el 30% del presupuesto de las entidades públicas sea destinado a compras a los pequeños productores y la agricultura familiar a nivel nacional y local, contribuyendo a la reducción de la pobreza rural, la inclusión socioeconómica y la SAN.

---

<sup>28</sup> Para más información acerca del Frente Parlamentario Contra el Hambre se puede consultar su página web en: <https://parlamentarioscontraelhambre.org/quienes-somos/>

<sup>29</sup> La compilación normativa existente en los países pertenecientes al Frente Parlamentario con el Hambre se consultó en línea en la página web: <https://parlamentarioscontraelhambre.org/leyes-contra-el-hambre/>

- Ecuador: Ley de alimentación escolar, plantea que el 35% de los productos que se usen en programas de alimentación escolar sean adquiridos localmente y provenientes de la agricultura familiar campesina e indígena.
- El Salvador: Ley de agricultura familiar, que busca las compras públicas a la agricultura familiar dirigidas a la alimentación escolar, reconocimiento de los derechos de los agricultores familiares y su participación en la toma de decisiones.
- Guatemala: Ley de alimentación escolar, busca mejorar la infraestructura escolar de cocinas y comedores, incluyendo en las dietas escolares alimentos producidos por la agricultura familiar.
- México: Ley de desarrollo rural sustentable para garantizar la igualdad efectiva, busca garantizar el derecho a la igualdad y la paridad de género en el desarrollo rural, las estructuras organizacionales, y las acciones y programas del gobierno. Reconoce el papel de las mujeres rurales en la agricultura familiar y el reconocimiento a la tenencia de las tierras.
- Nicaragua: ha desarrollado una serie de documento jurídicos en relación con la soberanía y la SAN en pro de la garantía del DHA amparado constitucionalmente, como la creación del Ministerio de Economía Familiar, Comunitaria, Cooperativa y Asociativa.
- Paraguay: Ley del régimen especial para la donación de alimentos inocuamente adecuados a la población económicamente más vulnerable, promoviendo también la reducción de pérdidas y desperdicios de alimentos.
- Perú: Ley para la reducción de pérdida y desperdicio de alimentos, promueve programas y la inversión pública en la prevención de pérdidas y desperdicios de alimentos, incentiva las investigaciones científicas en el tema promoviendo la participación del sector privado.
- República Dominicana: Ley que establece el sistema nacional de SAN, es el marco normativo para la articulación de acciones institucionales en torno a la SAN, garantiza el DHA, promueve la producción de alimentos en el país, protege el material nativo, fortalecimiento de las capacidades productivas y el consumo de alimentos nutritivos.
- San Vicente y las Granadinas: fondo fiduciario hambre cero, establece un recaudo para la promoción del derecho a la educación, la salud y el bienestar. Promueve dietas saludables y articulación con la agricultura familiar. Entrega alimentación y transferencias monetarias a personas mayores.
- Uruguay: Ley de fomento de la producción con bases agroecológicas, para promover el desarrollo de sistemas de producción, distribución y consumo de productos de base agroecológica para fortalecer la soberanía alimentaria, la SAN y la protección del medio ambiente.

En Colombia, es relevante mencionar el caso del departamento de Antioquía y el sistema de abastecimiento conformado entre Medellín y su área metropolitana, dado que han sido la Gobernación de Antioquía y la Alcaldía de Medellín, en colaboración con la FAO, quienes han realizado el esfuerzo institucional para realizar una intervención en el sistema de abastecimiento de alimentos en la región en aras de la garantía del DHA. A continuación se presentarán las generalidades de las acciones gubernamentales y las conclusiones de la intervención.

El trabajo conjunto entre la gobernación de Antioquía, su Gerencia de Seguridad Alimentaria (MANÁ), la Alcaldía de Medellín y la FAO; se extendió desde el 2013 generando una serie de productos documentales como diagnósticos, cartillas de asistencia técnica agropecuaria, recomendaciones para la formulación de política pública y legislación en promoción de la garantía del DHA y la inclusión de la agricultura familiar al sistema de abastecimiento y a la comercialización directa.

De esto, se ha definido que la tipificación del sistema de abastecimiento de alimentos gira en torno a Medellín y 9 municipios adicionales que conforman la entidad administrativa del Área Metropolitana del Valle de Aburra (Barbosa, Girardota, Copacabana, Bello, Itagüí, Sabaneta, Envigado, La Estrella y Caldas). En esta Área habitaba cerca del 62% de la población del departamento DANE (2018)<sup>30</sup>. En adición, los diagnósticos realizados plantearon que en el sistema de abastecimiento de alimentos participaban hasta 31 municipios (FAO, 2018)<sup>31</sup>.

Algunas características sobresalientes del sistema de abastecimiento de alimentos del Valle de Aburra, es que el 90% de la producción del departamento es para autoconsumo y consumo interno, tienen una gran agroindustria centrada en el banano y el plátano de exportación, y que solo el 29% de los alimentos consumidos en Medellín provienen del departamento de Antioquia, en contraste con un 71% que proviene de otros departamentos y de importaciones, según Restrepo (2023)<sup>32</sup>. Destacando que algunos de los alimentos que son de origen externo al departamento presentaron mejores condiciones en el precio o en la calidad (FAO, 2018).

Los roles en la gobernanza de este sistema de abastecimiento han estado entorno al fortalecimiento de la agricultura familiar y su participación en el sistema, integración de esta en las compras públicas, la comercialización directa, generación de crédito especializado y la transferencia tecnológica. En esto, la Gobernación de Antioquia ha sido clave en liderar los esfuerzos de articulación institucional, inversión de recursos y la puesta en marcha de la institucionalidad en aras de la SAN.

De esta experiencia, quedan algunas posibles acciones establecidas para el fortalecimiento de los sistemas de abastecimiento, iniciando por el liderazgo de un gobierno con la capacidad de generar y aunar esfuerzos en una plataforma multistitucional, abordar el análisis del sistema de abastecimiento como una estructura que va más allá de la SAN, reforzar la infraestructura para el acopio, el transporte y la comercialización, reducir las pérdidas y desperdicios de alimentos, reducir la intermediación y promocionar la comercialización directa, entre otras.

El análisis del Estado del Arte evidencia que el abastecimiento de alimentos en Bogotá ha sido abordado a través de diversas estrategias normativas y planes de desarrollo, con el PMASAB como instrumento clave desde 2006 hasta su derogación en 2021. La ESIT, basada en los Anillos de Provisión Alimentaria, buscó descentralizar el acopio de alimentos y consolidar redes de distribución más eficientes. Sin embargo, la implementación del PMASAB se vio enfrentada a desafíos estructurales como la promoción e impulso desde el gobierno de Bogotá y la falta de articulación institucional; lo que llevó a la discontinuidad en las acciones y el incumplimiento de las metas del Plan.

Actualmente, persisten problemas estructurales, como la alta dependencia de Corabastos y la desigualdad en el acceso a alimentos. El análisis comparativo con otros modelos internacionales sugiere que una planificación más coordinada y sostenida es clave para mejorar la SAN en entornos urbanos. Además,

---

<sup>30</sup> Censo Nacional de Población y Vivienda - CNPV 2018. DANE, 2018.

<sup>31</sup> Evaluación y planificación del Sistema Agroalimentario Ciudad-Región. Medellín (Colombia). FAO & RUAF FOUNDATION, 2018. Consultado en línea en: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/5151d697-92ac-4a35-9e8e-07331acdf47f/content#:~:text=agroalimentario%20ciudad-regi%20de%20Medell%20iniciativa.%20Alianza,nutricional%20y%20en%20la%20calidad%20de%20vida>

<sup>32</sup> Caracterización del Sistema de Abastecimiento Agroalimentario de Antioquia y su relación con la ciudad de Medellín como principal centro de consumo. Restrepo Areiza, Paula Andrea. 2023. Consultado en línea en: <https://repository.upb.edu.co/bitstream/handle/20.500.11912/10673/Caracterizaci%20del%20sistema%20de%20abastecimiento%20agroalimentario.pdf?sequence=1>

factores como la pobreza multidimensional y los niveles de inseguridad alimentaria reportados en la Escala de Experiencia de Inseguridad Alimentaria (FIES) del DANE, demuestran que garantizar el abastecimiento no solo depende de la oferta de alimentos, sino también de su accesibilidad económica y social.

Por ello, fortalecer la integración regional en el abastecimiento de alimentos es una estrategia clave para garantizar el DHA y mejorar la SAN en Bogotá. Esta integración no solo contribuye a la disponibilidad y estabilidad de los alimentos, sino que también reduce costos de transporte y distribución, fomenta el desarrollo económico rural y promueve una red comercial más equitativa. Pero ello requiere, cómo se vio en otros casos, de un fuerte y decidido esfuerzo desde el gobierno local.

Desde una perspectiva ambiental, priorizar fuentes locales ayuda a reducir la huella ecológica y optimizar el uso sostenible de los recursos. En términos políticos, facilita la coordinación interinstitucional y el cumplimiento de políticas públicas alineadas con compromisos nacionales e internacionales. Finalmente, esta estrategia beneficia a todos los actores involucrados: los productores acceden a mercados urbanos, los consumidores obtienen alimentos frescos y asequibles, y el gobierno mejora la planificación y gestión del abastecimiento, consolidando una gobernanza alimentaria más eficiente y equitativa.

### **3. Estrategia de Integración Territorial (ESIT) del PMASAB en los PDD de Bogotá entre 2006 - 2024**

En este capítulo se describe la Estrategia de Integración Territorial (ESIT) a partir de los dos componentes establecidos en el PMASAB: el componente geográfico y el de participación de actores. Asimismo, se presentan los objetivos propuestos para su implementación, la estructura de ejecución diseñada y un análisis de los programas adoptados en los PDD durante el periodo de estudio, con el fin de determinar si la estrategia se desarrolló conforme a los lineamientos del Plan Maestro.

Por medio del Decreto 315 de 2006 se adoptó el Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria para Bogotá Distrito Capital, el cual en sus consideraciones establece que se encuentra en articulación con el PDD 2024 – 2008 “*Bogotá sin Indiferencia*”, compartiendo los fundamentos de este entorno a la construcción de las condiciones necesarias para el ejercicio efectivo de los derechos humanos según lo establecido en la constitución nacional y los acuerdos internacionales.

Se establece en el Plan especial énfasis en la atención de los causales sociales y económicos de la pobreza y las desigualdades; se declara al abastecimiento de alimentos como una función que involucra a distintos grupos sociales y entidades de los distintos niveles territoriales, en las dimensiones de consumo, producción, transformación, distribución y comercialización. Así se establece la necesidad de contar con la participación de estos grupos sociales en la formulación e implementación de las acciones y estrategias que de él se derivan.

El PMASAB reconoce el relacionamiento geográfico del abastecimientos de alimentos para Bogotá con los municipios y departamentos vecinos como una ventaja, y la necesidad del fortalecimiento del tejido productivo y de la agricultura familiar en la lucha contra el hambre y la desnutrición que implica la garantía del DHA, en aras también de la mejora en las condiciones de vida de la población rural. Asimismo, plantea necesario la proyección del patrimonio ambiental, cultural y la preservación de la biodiversidad de las condiciones particulares de la ruralidad bogotana.

La estructura comercial de alimentos se encuentra así establecida por la central mayorista de Corabastos con un rol fundamental dada la concentración de alimentos que distribuye y el potencial que se identificó para impulsar las acciones de fortalecimiento al SAAB. Como parte de esta estructura se encuentran el canal tradicional conformado por tenderos y pequeños comerciantes. Esta estructuración también se identifica como positiva por la relación directa que tienen con el consumidor final, en especial la de menores ingresos.

Desde el objetivo principal del PMASAB, se identifican algunos de los principios que se han abordado hasta el momento en torno a la garantía de los derechos y la responsabilidad del GU en ello, al plantear una intervención directa en la función de abastecimiento de alimentos por parte del gobierno de Bogotá derivado del mandato constitucional y de las competencias asignadas:

*“(…) El Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria tiene por objetivo general regular la función de abastecimiento alimentario del Distrito Capital de Bogotá para garantizar la disponibilidad suficiente y estable del suministro de alimentos, con calidad, con criterio nutricional y con acceso de manera oportuna y permanente, reduciendo el precio y fortaleciendo los circuitos económicos urbanos y rurales.*

*De igual forma pretende garantizar un efectivo aprovisionamiento por parte de la población y la comercialización de productos de la canasta básica de alimentos a precio justo y al alcance de todas y todos, articulando la producción distrital, regional y nacional a la demanda integrada de alimentos por medio del desarrollo de procesos transparentes y confiables y de la conformación de una red de equipamientos de apoyo al sector.”* (PMASAB, 2006).

Además, la lectura del Plan Maestro evidencia que la intervención en el sistema de abastecimiento parte de la necesidad de garantizar la SAN de los habitantes de la ciudad y la región, mediante acciones coordinadas y sostenidas en torno a sus determinantes: disponibilidad, calidad, aprovechamiento nutricional y acceso. El análisis de esta intervención reconoce que una alimentación adecuada está influenciada por factores sociales y económicos, por lo que se propone el establecimiento de “*precios justos*” para los alimentos que conforman la canasta básica con el objetivo de generar condiciones que permitan el acceso equitativo a dichos productos, independientemente de la capacidad adquisitiva de las personas, y de esta forma, contribuir a la reducción de desigualdades sociales.

Como se mencionó, el PMASAB está enfocado en garantizar el DHA a través de la SAN, para lo cual se plantearon intervenciones en el Sistema de Abastecimiento de Alimentos de Bogotá (SAAB), centradas en el fortalecimiento de los actores, la generación y mejoramiento de la infraestructura física y la construcción de redes de interacción entre estos, involucrando los eslabones del SAAB de la producción, la transformación, distribución, comercialización y consumo. Esto con el propósito de combatir el hambre, reducir las desigualdades sociales y fortalecer los circuitos económicos tanto urbanos como rurales.

Para alcanzar este objetivo se planteó aprovechar las fortalezas que tiene la ciudad en cuanto a su posición geográfica que le permiten tener acceso a una amplia variedad de alimentos de su región circundante. En el momento en el que se formuló el PMASAB, el 33% de los alimentos básicos que consumía Bogotá se encontraban a una distancia de 40 kilómetros, y cerca del 80% en un radio de 300 kilómetros, abarcando principalmente estos perímetros la ruralidad de la capital, los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Tolima y Meta.

Otra de las fortalezas identificadas, era la participación de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC) en el SAAB, que dadas sus características sociales, culturales, productivas y de propiedad de la tierra, protegían al suministro de alimentos de prácticas monopólicas. Se calculaba que la ACFC aportaba el 65% de los alimentos en fresco y transformados de la canasta básica consumida en la ciudad.

EL PMASAB también identificó debilidades. La concentración de los servicios de abastecimiento ponía en riesgo el acceso a los alimentos a una parte de la población ante la dimensión de la ciudad y las proyecciones de crecimiento. También, la falta de conectividad y facilidades logísticas en los canales de producción, transformación y distribución, hacían ineficiente la labor de movilizar los volúmenes requeridos para el consumo, y la falta de acceso a nuevas tecnologías de algunos actores dificultaba su participación en los circuitos comerciales.

Estas debilidades se manifestaban en el nivel de precios de la canasta básica, pues desbordaban la capacidad de pago de los bogotanos, en pérdidas por manipulación de los alimentos y en la presencia de intermediarios que no agregaban valor. Por tanto, se propuso eliminar o reducir la incidencia de estas variables que

debilitaban la cadena de suministro, entre ellos la intermediación, en beneficio del precio final al consumidor y de los ingresos de los productores, transformadores y distribuidores, (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2006).

Para mejorar los indicadores nutricionales de las personas se estableció la necesidad de garantizar la disponibilidad de alimentos, el incremento del consumo de proteínas, frutas, hortalizas y cereales. Para lograrlo se coordinarían acciones con otros entes territoriales y la agricultura familiar para aumentar la producción de estos alimentos a través de mejores prácticas. Se formarían a los consumidores en dietas adecuadas.

Como objetivo principal del PMASAB se estableció el regular la función de abastecimiento alimentario para el Distrito Capital para garantizar la disponibilidad, suficiencia y suministro estable de alimentos, velando por su calidad y valor nutricional. Para ello se desarrollaría equipamiento de apoyo a la comercialización, contribuyendo con esto a la reducción del precio y fortalecimiento de los circuitos económicos urbanos y rurales.

Para cumplir con el objetivo general, se establecieron objetivos específicos. En temas de salud los objetivos pretendieron eliminar practicas inadecuadas en la manipulación de alimentos y garantizar las condiciones sanitarias en los equipamientos. Para garantizar el suministro de alimentos de calidad en cantidad y frecuencia se aplicaría la normativa vigente acerca de la comercialización y consumo, se promoverían procesos de estandarización, se integrarían equipamientos y sistemas de información, y se articularía la oferta organizada desde los distintos Anillos de Provisión Alimentaria.

Para promover transformaciones culturales se definieron como objetivos la adopción de prácticas agroecológicas por parte de la agricultura familiar, adopción de buenas prácticas de manipulación de alimentos, almacenamiento y transporte de alimentos, educación y promoción para la adopción de dietas balanceadas con el incremento del consumo de alimentos estratégicos, incrementar las capacidades de los actores más vulnerables de la cadena para incrementar su productividad y capacidad de gestión, y el reconocimiento de prácticas y conocimientos culturales tradicionales.

En temas de conectividad y sistemas de información se estableció necesario promover la integración de los actores en la comercialización, propiciar la conectividad informática y del abastecimiento de insumos y productos, mejorar las condiciones de movilidad por medio de mejoras logísticas del uso de medios de transporte y vías, y por último, desarrollar el sistema de información y educación al consumidor.

El último tema abordado en los objetivos específicos fue el de costos, buscando con esto promover la organización de redes de campesinos y productores primarios para potenciar la capacidad productiva y de gestión, garantizar a los consumidores el acceso económico a alimentos de calidad y en cantidad suficiente, propiciar la integración de las cadenas de valor en los circuitos económicos de la ciudad y la región, y por último, fomentar el procesamiento de alimentos perecederos.

El PMASAB contó con las siguientes políticas como principios rectores, en lo social garantizar la SAN en condiciones de equidad para todas las personas, como política operacional mejorar el sistema de abastecimiento eliminando intermediarios para reducir costos a los consumidores e incrementar ingresos a los productores, en la política de integración territorial se promovería la integración de la región central para fortalecer el tejido económico y social, aprovechando las ventajas identificadas, contribuyendo con esto una mejor distribución de la población y de la concentración de las actividades económicas.

En la política de sostenibilidad se promovería la permanencia de la población en la región conservando condiciones culturales, ambientales, sociales y económica. Se definió la integración de la política local con las directrices de producción agrícola nacional para aprovechar sus recursos técnicos y financiero, por último se estableció la política de participación para promover escenarios de concertación con la ciudadanía y los actores de la cadena de abastecimiento.

Para el cumplimiento de los objetivos planteados y en relación con las políticas establecidas el PMASAB estableció las siguientes estrategias operativas:

- Estrategia de integración, para integrar a los actores de la cadena de producción, desde el agricultor hasta el consumidor final, y a los distintos sectores, como actores políticos, institucionales, organizaciones sociales, entidades públicas y privadas.
- Estrategia de articulación, para el desarrollo de acciones que permitan la articulación institucional que garantice que el sistema de abastecimiento se enmarque en las distintas políticas públicas y en los diferentes niveles de planificación.
- Estrategia de gestión, se centralizarán los instrumentos de gestión y seguimiento de las acciones del Plan para orientar la intervención pública.
- Estrategia de participación y comunicación para la movilización social, formación y promoción de los procesos de participación organizada incidente de los actores y las organizaciones sociales en la formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y ajustes que se den al PMASAB.
- Estrategia de regionalización, promoción de la vinculación política para la gestión, concertación y ejecución de proyectos con otros entes territoriales nacionales, especialmente con los departamentos y municipios de la región central, conformada por Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima.
- Estrategia de sostenibilidad territorial, para el diseño de indicadores de evaluación del impacto del Plan en las comunidades de la ciudad y la región.

A partir de esto, en el marco de la política de integración regional se establecieron las estrategias operativas que conformaron la Estrategia de Integración Territorial (ESIT) basada en la integración regional y de los productores al sistema de abastecimiento, en especial los de la ACFC. Se pretendía con esto, integrar la oferta rural organizada desde los diferentes Anillos de Provisión Alimentaria con la demanda pública y privada de la ciudad; promocionar la organización e integración de redes de gestión campesina, de productores y transformadores primarios, y propiciar la integración de cadenas de valor en los circuitos económicos locales. En el Capítulo II del PMASAB se plantean los objetivos relacionados con la ESIT:

- El suministro de alimentos en adecuadas condiciones de calidad, cantidad y frecuencia, con dos acciones en particular: integrar los equipamientos y sistemas de información, e integrar la oferta organizada desde los anillos de provisión alimentaria con la demanda pública y privada en la ciudad.
- Para propiciar transformaciones culturales se planteó como parte de los objetivos la adopción de buenas prácticas de manipulación, almacenamiento y transporte, mejorar la capacidad productiva y de gestión de los actores del sistema de abastecimiento a través del acceso a servicios y tecnologías, esto con el reconocimiento de prácticas culturales que representen una oportunidad para el sistema.
- En relación con el acceso, se planteó la disminución de costos a través de promocionar la organización e integración de productores y transformadores de alimentos para potenciar su capacidad productiva y de gestión, propiciar la generación e integración de cadenas de valor en los

circuitos económicos locales, y, fomentar el procesamiento de alimentos perecederos para ampliar periodo hábil de consumo para estabilizar el suministro y amortiguar las fluctuaciones en los precios.

Los objetivos de la ESIT implican acciones orientadas al fortalecimiento de los actores del sistema de abastecimiento a través de la formación, mejorar la infraestructura para el almacenamiento y distribución de alimentos y facilitar el acercamiento directo entre productores y consumidores con el fin de reducir la intermediación y los costos finales para la población. Se identifican tres ejes estratégicos clave:

1. Formación y transferencia tecnológica, orientada a mejorar las capacidades productivas y comerciales.
2. Desarrollo de infraestructura física y digital, para optimizar la logística y reducir costos.
3. Vinculación directa entre oferta y demanda, con el propósito de disminuir la intermediación y garantizar precios más accesibles para el consumidor y mejores ingresos para el productor, (PMASAB, 2006).

Desde un análisis crítico, el PMASAB presenta debilidades en su estructuración como herramienta de planificación estratégica. A lo largo de sus capítulos, no se definen con claridad las estrategias y acciones específicas para alcanzar cada objetivo, lo que genera confusión en su aplicación y la necesidad de generar normas complementarias que definan términos, acciones y alcances. Además, se observa una superposición entre las metas relacionadas con la alimentación en beneficio de la salud humana (componente de aprovechamiento) y aquellas dirigidas al abastecimiento de alimentos (componente de disponibilidad). Estas imprecisiones influyen en la manera en que los PDD adoptaron los programas para su implementación, afectando negativamente la continuidad en la implementación de la ESIT y sus resultados largo plazo.

Particularmente, entre las estrategias establecidas en el Capítulo IV del PMASAB para alcanzar los objetivos definidos se define a la ESIT cómo: *“Integración de los actores de la cadena productiva desde el cultivador hasta el consumidor final con los actores políticos, institucionales y particulares, públicos y privados y organizaciones sociales y comunitarias.”*, (PMASAB, 2006). La ESIT se concretaría en el fortalecimiento de los siguientes componentes operativos:

- Agrored: puesta en marcha de programas encaminados al desarrollo rural en los territorios rurales próximos a la capital a nivel veredal y municipal, enmarcados en el alcance geográfico y administrativo de los tres Anillos de Provisión Alimentaria.
- Nodos Logísticos Externos y Urbanos: entendidos como equipamientos de conectividad física a escala regional de soporte al sistema de abastecimiento para actividades logísticas de almacenamiento, distribución, procesamiento, comercialización, adecuación de insumos y bienes. Los Externos como infraestructura destinada para el desarrollo de la estrategia de red de ciudades de la región, y los Urbanos, ubicados en Usme y Corabastos, como infraestructura de acopio y comercialización para la integración regional. Su desarrollo respondió a la necesidad de gestionar eficientemente los volúmenes de carga y fortalecer la conectividad física del sistema, reducir costos de transporte y en la transformación de alimentos.
- Nutriredes con las Plazas logísticas: para el desarrollo de la estrategia de fortalecimiento de la red de centralidades urbanas, con funciones de transferencia física, redespacho y distribución de los insumos y productos requeridos por los agentes económicos; y las Plazas de Mercado a nivel local para el desarrollo de actividades de venta directa detallista de productos y oferta de servicios complementarios.

- Mercados Campesinos: espacios institucionalizados en este Plan, entendidos como un instrumento de posicionamiento de la economía campesina y como una instancia de generación de negocios, organizados periódicamente.

Así, entre los componentes operativos de la ESIT relacionados con la integración geográfica regional, se encuentran las Agroredes y Nutriredes, que fueron definidas en el PMASAB y en el Decreto Distrital 40 de 2008. Se presentan a continuación las descripciones con mayor detalle de estos dos componentes.

Se entiende por Agrored, a las redes de gestión de vecindad y cooperación de productores y organizaciones que se encuentran en los territorios rurales próximos a la capital a nivel veredal y municipal, en las que se intervienen y despliegan planes, programas y proyectos para generar eficiencias colectivas con el propósito de mejorar la integración de los actores en la provisión de alimentos a la ciudad. Entre las acciones que se pretendían desplegar en estas redes, se encontraban las de formar, capacitar, construir equipamientos, desarrollo de conectividad, brindar una oferta de servicios financieros y logísticos, gestión de la información y de la calidad; transporte de la producción primaria y transformada, todo esto para la reducir de costos y los márgenes de intermediación, Decreto 40 de 2008.

En contraparte se encuentran las Nutriredes, para integrar la gestión de vecindad de la demanda comercial e institucional a nivel de las UPZ en Bogotá, en el que el distrito planificadamente desplegaría planes, programas y proyectos; de formación, capacitación, construcción de infraestructura, desarrollo de conectividad, servicios financieros, logísticos, de gestión de la información y la calidad; para la generación de eficiencias colectivas y una mejor alimentación. También, se establecían alianzas con actores comerciales, transportadores, distribuidores, grupos solidarios, públicos y privados relacionados con el abastecimiento territorial; reduciendo costos logísticos y comerciales para trasladar estas eficiencias en precios al consumidor, Decreto 40 de 2008.

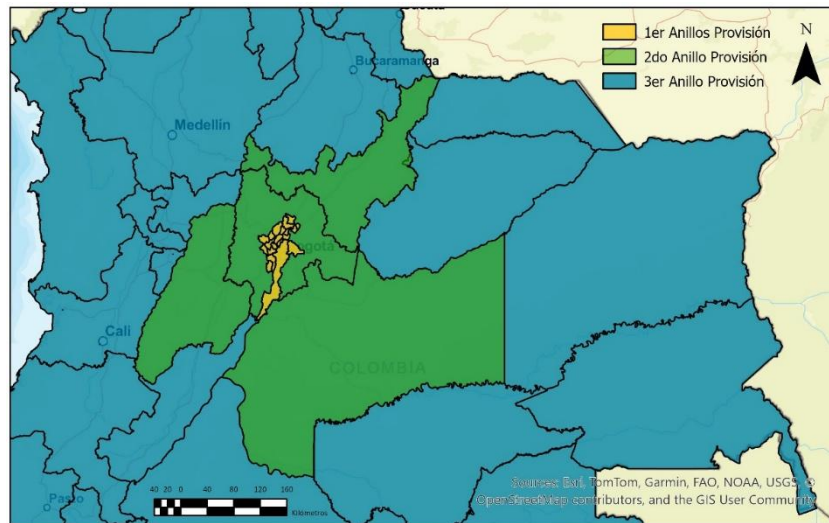
Se pretendía con las Agroredes y las Nutriredes generar un esquema de encuentro directo entre la oferta de alimentos generada en las zonas rurales de Bogotá y municipios aledaños, con la demanda urbana de Bogotá, tales como tenderos, Plazas de Mercado, operadores de programas públicos de alimentos, y otros actores que transformen o elaboren alimentos:

*“La propuesta del PMASAB en su planeación, estuvo en la conformación y fortalecimiento de redes de gestión de los productores, Agroredes (a nivel rural), y en redes de gestión a los distribuidores finales, Nutriredes (a nivel urbano), para que ambas en conjunto con servicios logísticos y de conectividad entraran lo más directamente posible en una relación, una negociación directa y se efectuara la movilización y de productos ya negociados, entre los actores, y desde las zonas productoras hacia las zonas consumidoras.” (Castellanos Cárdenas, 2018).*

En este esquema se plantearon tres Anillos de Provisión Alimentaria como parte de las Agroredes: el primero de ellos corresponde a la ruralidad de Bogotá y a 19 municipios aledaños de la Sabana: Cajicá, Chía, Cogua, Cota, Facatativá, Funza, La Calera, Madrid, Mosquera, Sibate, Soacha, Tabio, Tenjo, Bojacá, El Rosal, Subachoque, Zipaquirá, Tocancipá y Gachancipá; ubicados a una distancia no mayor de 64 km. El segundo de estos Anillos incluía a los restantes municipios de Cundinamarca y los departamentos de Boyacá, Meta y Tolima, a una distancia entre 160 y 300 km. El último Anillo estaba compuesto por los demás departamentos del país y los productos importados.

Con la identificación de estos Anillos se pretendía integrar la oferta alimentaria organizada en las Agoredes con la demanda pública y privada enlazada en Nutriredes por medio de Nodos Logísticos Externos y Urbanos. Así, el propósito de estos Nodos era la negociación directa entre la oferta y la demanda, la movilización de productos negociados entre las zonas productoras hacia las zonas consumidoras, reducir ineficiencias en el transporte y transformación de alimentos, disminuir intermediación, costos y precios al consumidor, (PMASAB, 2006).

#### Ilustración 1. Anillos de Provisión Alimentaria de Bogotá definidos en el PMASAB



Fuente: Elaboración propia en el programa ArcGIS con base en datos del PMASAB.

Estos Nodos Logísticos desempeñan un papel estratégico en la integración regional y urbana, articulándose con plataformas logísticas, CIPAS<sup>33</sup>, y la red de plazas para superar vulnerabilidades funcionales del sistema. Su consolidación requería una gestión integrada de transferencia, transformación y almacenamiento, para el desarrollo de esta infraestructura se formularían planes zonales en el caso en el que estuvieran ubicados en el distrito, planes parciales para áreas no urbanizadas, y si se ubicaban en zonas de otros entes territoriales, el distrito promovería esquemas de cesión pública (PMASAB, 2006).

Como parte de las Nutriredes, la contraparte a los Nodos Logísticos, serían las Plazas, como equipamientos para la función logística, comercial o mixta. Se establecieron dos tipos de Plazas:

- Plazas Logísticas: a escala local, conformando el sistema principal de las Nutriredes, con funciones de transferencia física, redespacho y distribución de los insumos y productos requeridos por los agentes económicos de la Nutrired correspondiente. Dentro de los proyectos del PMASAB se encontraba el desarrollo de la infraestructura de las Plazas Logísticas de Ciudad Bolívar, Bosa, Usme y Suba.

<sup>33</sup> De acuerdo con el Artículo 2, del PMASAB, los CIPAS se establecen como: "Centros de integración de la producción agrícola CIPAS: son equipamientos de escala subregional ubicados en las AGROREDES, encargados del apoyo y desarrollo agroindustrial de la subregión para realizar los procesos de acopio, transformación y comercialización mayorista de los productos agropecuarios (...)". Decreto Distrital 315 de 2006.

- Plazas Comerciales o de Mercado: a escala local, estarían articulados a las Nutriredes, en donde se adelantarían actividades de venta directa detallista de productos y oferta de servicios complementarios. Como proyectos del PMASAB estaban la adecuación, remodelación, ampliación y modernización de la gestión y administración de las plazas comerciales distritales, (PMASAB, 2006).

Un actor relevante en las Nutriredes serían los tenderos, como parte del canal tradicional de comercialización, identificados como una fortaleza en el sistema de abastecimiento debido a la cercanía con el consumidor, en especial al de menor capacidad adquisitiva y la presencia en zonas en las que otros canales no la tenían. La Red de Tenderos brindaría la información de la demanda sobre la cual los productores programarían las siembras, especificaciones del producto y el empaque, los volúmenes requeridos, tiempos de entrega y acuerdos comerciales estableciendo las formas de pago.

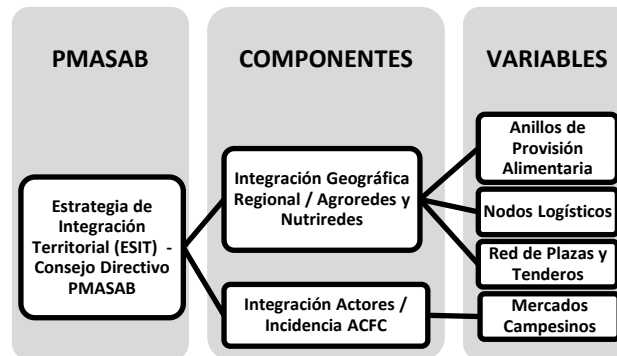
La consolidación de una Red de Plazas de Mercado y de Tenderos, que buscaba fortalecer el abastecimiento de alimentos en el territorio urbano de la ciudad mediante la articulación de actores comerciales, solidarios, públicos y privados. El propósito era generar eficiencias colectivas para mejorar la alimentación de la población, a través de la planificación e implementación de planes, programas y proyectos incluyendo capacitación, cooperación, infraestructura y servicios logísticos, financieros y de información.

Dentro de este esquema, las Plazas de Mercado cumplen funciones logísticas y comerciales, facilitando la transferencia, distribución y venta detallista de productos. La estrategia también priorizaba la participación de productores primarios nacionales en el abastecimiento de estas redes, promoviendo el desarrollo económico local y la SAN en localidades clave como Ciudad Bolívar, Bosa, Usme, San Cristóbal y Suba, (PMASAB, 2006).

El último componente identificado en la ESIT planteada por el PMASAB, son los Mercados Campesinos (MC), que se venían desarrollando en la ciudad, como un instrumento para fortalecer y posicionar la ACFC en el SAAB. El Plan Maestro los institucionalizó y a la SDDE se le asignó la competencia para su organización y promoción. Desde entonces, han funcionado como espacios de comercio de ocurrencia periódica, diseñados para facilitar la generación de negocios directos entre productores rurales y consumidores urbanos, promoviendo circuitos cortos de comercialización.

Estos MC buscan reducir la intermediación, mejorar los ingresos de los productores primarios provenientes de las Agroredes y garantizar a la población el acceso a alimentos frescos y de calidad a precios justos. Además, están relacionados con la Red de Plazas de Mercado y Tenderos, las Nutriredes y otras infraestructuras logísticas, contribuyendo al fortalecimiento de la SAN y la sostenibilidad del abastecimiento urbano-regional, (PMASAB, 2006).

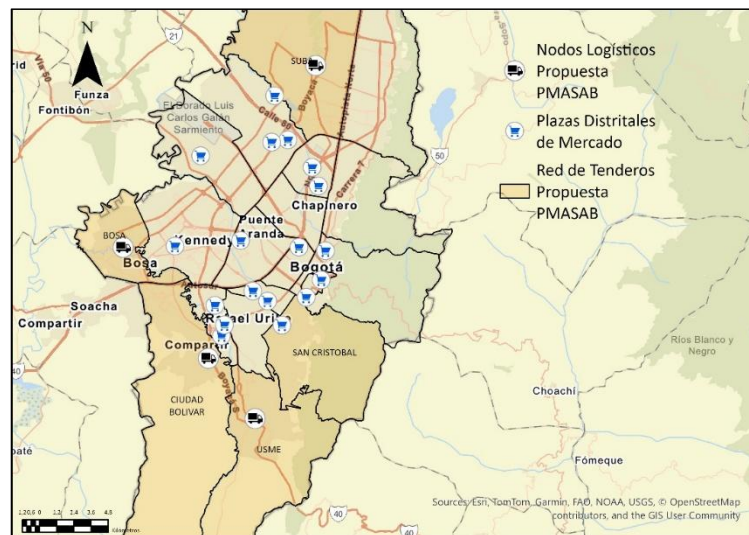
**Figura 4. Esquema de la estrategia de integración del PMASAB, dos componentes: Integración geográfica regional e integración regional de los actores**



Fuente: Elaboración propia con base en PMASAB

La ESIT pretendía entonces, reducir la intermediación en el abastecimiento de alimentos de Bogotá, promoviendo una integración regional y de actores al sistema de provisión, fomentando la educación nutricional, la financiación, la organización de productores y consumidores, reducción de costos, disponibilidad de la información, planificación, infraestructura logística, fortalecimiento de las Plazas de Mercado Distritales y la promoción de la comercialización directa, el PMASAB "(...) pretendía *nutrir a precio justo*", (PMASAB, 2006).

**Ilustración 2. Ubicación en la ciudad de las intervenciones del GU a través de la ESIT para los Nodos Logísticos, Plazas de Mercado y Red de Tenderos**



Fuente: Elaboración propia en el programa ArcGIS con base en datos del PMASAB.

Para determinar si se cumplieron los objetivos propuestos en la implementación de la Estrategia de Integración Territorial, se revisarán las acciones y la inversión realizada en cada uno de los 5 PDD ejecutados entre 2006 y 2024, periodo en el que estuvo vigente el PMASAB. Se analizará cómo cada Plan abordó las problemáticas relacionadas con el abastecimiento de alimentos, destacando acciones específicas en relación con la integración regional a través de los Anillos de Provisión Alimentaria y el fortalecimiento de la gobernanza territorial en torno a la SAN, Nodos Logísticos, Red de Plazas y Tenderos, Mercados Campesinos. Asimismo, se evaluará el impacto de estos enfoques en la consolidación de un sistema de abastecimiento

más eficiente, equitativo y sostenible, identificando avances, limitaciones y oportunidades de mejora. Los PDD a revisar serán:

1. PDD 2004-2008: *“Bogotá sin Indiferencia”*
2. PDD 2008-2012: *“Bogotá Positiva: para Vivir Mejor”*
3. PDD 2012-2016: *“Bogotá Humana”*
4. PDD 2016-2020: *“Bogotá Mejor para Todos”*
5. PDD 2020-2024: *“Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI”*

La Tabla 2, presenta las variables y componentes clave sobre los cuales se centraría la intervención del gobierno urbano en materia de abastecimiento de alimentos. Estas variables estructuran el análisis a realizar y permiten identificar los ejes de acción en los que se orientó la política pública, especialmente en relación con la SAN. A partir de esta estructura, se abordarán los diferentes PDD mencionados, con el propósito de establecer la visión desde la cual se ha planteado la intervención institucional en torno a la SAN. Igualmente, se destinará un apartado específico al análisis de cada una de las variables contenidas en este esquema, de acuerdo con los lineamientos de la Estrategia de Integración Territorial.

Este abordaje permitirá evaluar la coherencia, la capacidad de articulación territorial y el alcance operativo de cada componente, contribuyendo a la formulación de propuestas integrales para el fortalecimiento del sistema de abastecimiento alimentario en el territorio.

**Tabla 2. Definición de las variables y componentes en la estrategia de integración del PMASAB**

Variable	Componente	Descripción	Indicador
<b>Anillos de Provisión Alimentaria</b>	Integración Regional / Agrored	Zonas geográficas de producción y abastecimiento de alimentos.	Acciones de articulación institucional con los municipios presentes en los Anillos de Provisión Alimentaria. Formación y fortalecimiento a productores conformadas y sus formas organizacionales, presentes en la ruralidad de Bogotá y los municipios de los Anillos de Provisión Alimentaria.
<b>Nodos Logísticos</b>	Integración Regional / Agrored	Equipamientos de escala regional, soporte al Sistema de Abastecimiento.	Desarrollo de infraestructura en logística en los externa y urbana de la ciudad para la conectividad y alianzas entre actores del SAAB.
<b>Red de Plazas y Tenderos</b>	Integración Regional / Nutrired	Logística: equipamiento de escala local, distribución. Comercial: equipamiento de escala local, venta directa detallista.	Fortalecimiento administrativo, comercial y logístico, y mejoramiento y desarrollo de infraestructura de las Plazas de Mercado Distritales de la Ciudad. Formación y fortalecimiento de actores en las de Redes de Tenderos.
<b>Mercados Campesinos</b>	Integración Actores / Incidencia ACFC	Instrumento de posicionamiento de la economía campesina, instancia de generación de negocios.	Realización de jornadas de los MC. Posicionamiento de la ACFC en el SAAB, generación de negocios y comercialización directa al consumidor final.

*Fuente: elaboración propia con base en el PMASAB*

Para complementar el análisis, teniendo en cuenta que el Acuerdo 257 de 2006 y el Decreto 40 de 2008, asignaron a la Secretaría de Desarrollo Económico (SDDE), en particular a la Dirección de Economía Rural y

Abastecimiento Alimentario, la coordinación y proposición de políticas públicas que garanticen el abastecimiento de alimentos en la ciudad y la región, y el liderar las estrategias, planes y programas de desarrollo rural y agropecuario en el marco del PMASAB; se solicitó a través de Derecho de Petición a la SDDE<sup>34</sup> información acerca de la implementación de los componentes establecidos de la ESIT en cada uno de los PDD que serán objeto de análisis. La información suministrada por la Secretaría hará parte del análisis que se llevará a cabo a continuación.

### **3.1. PDD 2004-2008: “Bogotá sin Indiferencia”, enfoque y estrategias en relación con el PMASAB**

Adoptado mediante el Acuerdo 119 de 2004, el PDD “Bogotá sin Indiferencia” estableció un enfoque basado en la garantía y ejercicio de los derechos humanos y la participación ciudadana. El PMASAB se alineó con este enfoque, ya que durante este período se llevó a cabo el diagnóstico, la concertación con actores y la aprobación del Plan Maestro. Tanto el DHA como la integración de actores fueron ejes transversales en ambos instrumentos, con el propósito de garantizar el acceso a la alimentación sin condicionamientos económicos o sociales, y priorizando a la población más vulnerable.

El PDD 2004-2008<sup>35</sup> implementó programas relacionados con la SAN, centrados en el acceso y abastecimiento adecuado de alimentos y nutrientes bajo criterios de sostenibilidad y formación ciudadana. Asimismo, se promovió la conformación de redes de productores, distribuidores, consumidores y entidades. Para ello, se implementaron estrategias de gestión gubernamental orientadas al suministro de alimentos y al fortalecimiento de cadenas productivas, integrando el potencial rural con la participación de organizaciones de productores, bajo estándares de calidad, cantidad y precios accesibles.

El diagnóstico del PDD estableció que para 2003 el 52% de la población se encontraba en pobreza, el 14,5% en pobreza extrema y el 8,6% de los hogares reportaron haber dejado de consumir al menos una comida diaria por falta de recursos. En este marco, la alimentación fue reconocida como un derecho fundamental y se convirtió en una prioridad dentro del Eje Social del plan. Con ello, se buscó enfrentar el hambre y fortalecer la SAN urbano-regional, garantizando condiciones dignas de vida para toda la población.

En este contexto, el Eje Social del PDD contempló el programa “Bogotá sin Hambre”, una de las estrategias principales de la administración durante este período, diseñado para abordar las problemáticas de desnutrición y pobreza en la ciudad. Tenía como propósito garantizar el DHA para toda la población, estructurándose en tres componentes: (1) disponibilidad de alimentos, (2) acceso a los alimentos y, (3) aprovechamiento de los alimentos, incluyendo hábitos de vida y condiciones de salud, (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007b).

Los resultados de este programa fueron sobresalientes en temas de cobertura, destacándose la operación de aproximadamente 307 comedores comunitarios, con atención prioritaria a personas mayores, habitantes de calle, niños y niñas, y personas en condición de discapacidad. También, se implementaron otros programas de apoyo alimentario dirigidos a mujeres gestantes y lactantes, beneficiando a más de 700.000 personas (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007b). Este proyecto, clasificado como prioritario por la administración

---

<sup>34</sup> La solicitud de información y la respuesta de la Secretaría serán anexos del presente documento.

<sup>35</sup> Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá sin Indiferencia”, disponible para consulta en: <https://www.sdp.gov.co/gestion-a-la-inversion/programacion-y-seguimiento-a-la-inversion/planes-de-desarrollo-distrital>.

distrital, tuvo programada una inversión de \$32.890 millones entre 2004 y 2008 (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007a).

**Tabla 3. Inversión en proyectos relacionados con el cumplimiento de las metas del PMASAB en el PDD 2004 - 2008**

<b>PDD "Bogotá sin Indiferencia" - Eje Social</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<b>Programa "Bogotá sin Hambre"</b>	<b>\$3.500.000.000</b>	<b>\$21.750.000.000</b>
420. Sistema de Integración de la Solidaridad Alimentaria	\$1.100.000.000	\$0
421. Red de Nutriredes	\$1.100.000.000	\$0
462. Fortalecimiento de la Economía Campesina en la Ruralidad del D.C.	\$0	\$700.000.000
442. Implementación del Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria de Bogotá D.C. PMASAB	\$1.400.000.000	\$20.870.000.000
<b>Eje Urbano Regional</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<b>Región Integrada para el Desarrollo</b>	<b>\$7.640.000.000</b>	<b>\$0</b>
419. Sistema de Abastecimiento de Alimentos para Bogotá y la Región – SAAB	\$7.640.000.000	\$0
<b>IPES – Eje Urban Regional</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
431. Redes y Plazas	\$1.824.994.000	\$0

*Fuente: (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007a)*

Para cumplir con la meta de impulsar gestiones gubernamentales enfocadas en garantizar el suministro de alimentos y el fortalecimiento de las cadenas productivas, aprovechando el potencial rural y la articulación con organizaciones agropecuarias, para mejorar la calidad de los alimentos y disminuir su precio, se buscó consolidar la integración regional a través del fortalecimiento de relaciones con Cundinamarca y la Región Central, concentrando las acciones en el Primer y Segundo Anillos de Provisión Alimentaria.

Como resultado de esto, como parte de la integración regional a través de Agroredes, se constituyeron tres redes de productores rurales en Bogotá, tres en Cundinamarca y seis en Boyacá (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007). Adicional, para fortalecer la SAN en la Región Central, la ejecución del PDD formó a 378 organizaciones en buenas prácticas de manufactura y nutrición (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007b); se establecieron seis convenios de cooperación regional con los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta, Casanare, Tolima y Santander, y 592 campesinos fueron organizados en un sistema de red (Ruiz & Castiblanco, 2010).

En cuanto a la integración regional y la articulación interinstitucional, este PDD logró avances significativos en el relacionamiento con el departamento de Cundinamarca, impulsando acciones conjuntas para la formulación de planes de desarrollo del Distrito, el departamento y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR). También se avanzó en la construcción de políticas públicas para abordar problemáticas regionales como el desplazamiento, la SAN, así como en la estructuración de un banco de proyectos conjuntos y estrategias de desarrollo económico. También, Bogotá avanzó en la integración regional mediante alianzas con Boyacá y Meta, consolidando programas como "Boyacá sin Hambre" y "Meta sin Hambre", sentando las bases para futuras estrategias de cooperación, que más adelante se consolidarían con la RAP-E Región Central (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007b).

En cuánto, al desarrollo del componente de Nodos Logísticos, en el marco del PDD 2004-2008, se realizó la compra del predio para la construcción de la Plataforma Logística del Lucero-Tesoro, en Ciudad Bolívar, posteriormente denominada Plaza de Mercado Distrital Los Luceros (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007a). De acuerdo con la revisión realizada por la UNAL en el 2005, se realizó la compra del terreno para la Plaza Logística de Bosa. En el mismo PDD se adoptó el Plan Zonal de Usme para el desarrollo de la Plataforma

Logística en esta localidad por medio del Decreto 252 de 2007, en lo que se denominó la Operación Estratégica Nuevo Usme, (Universidad Nacional de Colombia, 2015).

En creación y la consolidación de la Red de Plazas de Mercado y Tenderos, en el año 2007 el Instituto para la Economía Social (IPES) es encargado de la administración de las 19 Plazas Distritales de Mercado, por medio del Acuerdo 257 de 2006<sup>36</sup>, con lo cual el Instituto inicia la implementación de estrategias encaminadas al fortalecimiento administrativo, el mejoramiento de la infraestructura, la formalización de los comerciantes y la formación en temas que permitan mejorar la calidad de los alimentos, la comercialización y la asistencia de personas a las Plazas. En relación con las Nutriredes, se consolidaron 77 redes de tenderos que vincularon a 1.911 comerciantes en las localidades de Ciudad Bolívar, San Cristóbal, Usme, Bosa y Suba, (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007b).

**Tabla 4. Inversión del IPES en proyectos relacionados con el cumplimiento de las metas del PMASAB en el PDD 2004 - 2008**

IPES – Eje Urban Regional	2007	2008
431. Desarrollo de redes de abastecimiento y administración de plazas de mercado distritales	\$1.824.994.000	\$0

*Fuente: (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007a)*

Por último, en el componente de Mercados Campesinos, se realizaron 28 jornadas en las que participaron 240 organizaciones de productores de 30 municipios de la Región Central. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007b).

### **3.2. PDD 2008-2012: “Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor” , enfoque y estrategias en relación con el PMASAB**

Este PDD se adoptó por medio del Acuerdo 308 de 2008 del Concejo de Bogotá, al igual que su antecesor en los principios de política pública y de acción planteó la promoción, reconocimiento, garantía y restitución de los derechos de las personas que habitan la ciudad, sin distinción étnica, cultural, de género o socioeconómica, con un enfoque diferencial en atención para niñas, niños, adolescentes, jóvenes, personas mayores y personas en condición de discapacidad.

En el objetivo estructurante del Plan titulado “*Ciudad de Derechos*”, se formularon los programas relacionados con la implementación de la ESIT, estableciéndose como un principio rector las acciones del gobierno urbano que estuvieran encaminadas a una mayor articulación territorial con lo rural, lo regional y las dinámicas nacionales e internacionales; buscando ante todo transformar las condiciones estructurales que restringían la disponibilidad, la accesibilidad física y económica a los alimentos. La SAN se plantea como un componente del principio de política pública relacionado con la erradicación gradual de la pobreza, fomentando el acceso a la educación, la salud, la justicia, el agua potable, un ambiente sano y el desarrollo de alternativas para la generación de ingresos. Pensando con esto, construir una ciudad en la que se reconozcan, restablezcan, garanticen y ejerzan los derechos individuales y colectivos, disminuyendo las desigualdades, como un ejercicio institucional de largo plazo (Concejo de Bogotá, 2008).

---

<sup>36</sup> Consultado en línea en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22307>

El programa “Bogotá bien Alimentada”, cuyo objetivo principal era el de “*garantizar el derecho a la seguridad alimentaria y nutricional, en el marco del proceso de integración regional*”, (Concejo de Bogotá, 2008); del objetivo estructurante “*Ciudad de Derechos*”, planteó las siguientes metas para la implementación de la ESIT:

- Constituir y formalizar 4 alianzas públicas regionales para el mejoramiento del abastecimiento.
- Vincular al uso de los servicios del Plan Maestro de Abastecimiento a 46.550 productores, transformadores, distribuidores de alimentos y organizaciones solidarias.
- Construir 2 plataformas logísticas para el abastecimiento de alimentos.
- Capacitar a 20.000 actores de la cadena de abastecimiento para desarrollar prácticas que garanticen la calidad y la inocuidad de los alimentos.
- Promover 2 canales de comercialización de productos de la economía indígena y campesina en el marco del PMASAB.
- Implementar planes de mejoramiento en 19 plazas de mercado distritales.

Las metas identificadas del programa “Bogotá Bien Alimentada” relacionadas con el componente de Anillos de Provisión Alimentaria de acuerdo con sus propósitos y acciones para la consecución de la SAN son: (1) construir y formalizar 4 alianzas públicas regionales para el mejoramiento del abastecimiento, y (2) vincular al uso de los servicios del PMASAB a 46.550 productores, transformadores, distribuidores de alimentos y organizaciones solidarias.

Para el año 2011 se habían suscrito y puesto en marcha 6 alianzas públicas con los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Tolima, Meta, Santander y Casanare; para mejorar el sistema de abastecimiento de alimentos e integrar agendas para la promoción de criterios de equidad regional, sostenibilidad ambiental y fomento a la participación. Como resultado de estas alianzas, se relacionó en la conformación de redes en el Primer Anillo de Provisión Alimentaria a 12 organizaciones de la ruralidad de Bogotá y 17 establecidas en Cundinamarca; y en el Segundo Anillo, a 160 organizaciones de Cundinamarca y 48 organizaciones del Tolima. Para un total de 237 organizaciones establecidas en red en el Primer y Segundo Anillos (Universidad Nacional de Colombia, 2015).

También se habían vinculado 17.484 productores campesinos de la ruralidad de Bogotá, y de los municipios y territorios que conforman el Primer y Segundo Anillos del abastecimiento de la ciudad, así como algunos transportadores en iniciativas de mejora de la calidad e inocuidad de los alimentos. En total, se vincularon a 48.019 actores, entre productores, transformadores, distribuidores de alimentos, tenderos, comerciantes de las Plazas de Mercado, organizaciones solidarias relacionadas con comedores comunitarios, jardines infantiles y hogares del ICBF, al uso de los servicios del PMASAB, (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011b).

**Tabla 5. Recursos comprometidos para la inversión en proyectos relacionados con el cumplimiento de las metas del PMASAB en el PDD 2008 - 2012**

PDD “Bogotá Positiva” – Objetivo Estructurante “Ciudad de Derechos”	Presupuesto 2008 - 2011	Presupuesto Projectado 2012
Programa “Bogotá Bien Alimentada”	\$70.317.000.000	\$18.970.000.000

Fuente: (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011a)

En relación con el desarrollo de Nodos Logísticos, durante la ejecución de este PDD se tenía la meta de “*Construir 2 plataformas logísticas para el abastecimiento de alimentos*” en el programa “Bogotá Bien Alimentada”. De esto, se logró el 50% de cumplimiento de la meta con la terminación y puesta en

funcionamiento de la Plataforma Logística Los Luceros, lo cual promocionó la organización de los actores y la adquisición de herramientas logísticas, (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011a).

Para la consolidación y fortalecimiento de la Red de Plazas de Mercado, en la implementación del PDD se realizaron inversiones para el fortalecimiento administrativo, jurídico, financiero y ambiental en las Plazas Distritales de Mercado de Fontibón, Quiriguá, 20 de Julio y Carlos E. Restrepo. Con esto, se logró mejorar la disponibilidad y calidad de los alimentos que se comercializaban en estas Plazas y se realizaron dotaciones a los espacios (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011a).

Adicionalmente, se registraron, censaron y brindó asistencia técnica en relación con los servicios del PMASAB a 1.505 comerciantes de las Plazas de Mercado Distritales de Quiriguá, Las Ferias, 7 de Agosto, Doce de Octubre, 20 de Julio, Las Cruces, Kennedy, Santander y Carlos E. Restrepo. De estos, 331 comerciantes recibieron información de servicios financieros, 46 accedieron a crédito y se vincularon a redes comerciales (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011b).

En cuanto a la Red de Tenderos, se logró vincular a 6.270 tenderos y pequeños distribuidores de alimentos, comerciantes de Plazas de Mercado y organizaciones sociales de apoyo alimentario, al uso de los servicios del PMASAB en las localidades de San Cristóbal, Usme, Tunjuelito, Bosa, Kennedy, Ciudad Bolívar, Puente Aranda, Rafael Uribe Uribe y Santafé. Además, se consolidó el modelo de integración de demanda con tenderos denominado "*Centros de Negocio*", convocando a pequeños distribuidores de alimentos de las localidades de Ciudad Bolívar, San Cristóbal, Usme y Bosa (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011b).

Asimismo, en el marco de la ejecución del programa "*Bogotá Bien Alimentada*", se desarrollaron 2 canales de comercialización mediante acuerdos con 29 municipios de la Región Central que permitieron fortalecer a la ACFC y la integración regional. De acuerdo con la SDDE<sup>37</sup>, los municipios con los que se establecieron acuerdos son: Chipaque, Fosca, Cáqueza, Gutiérrez, Ubaque, Une, Fomeque, Quítame, Granada, Sibaté, Cogua, La Calera, El Rosal, La Vega, Subachoque, Sasaima, Chocontá, San Francisco y Choachí, en Cundinamarca; Tuta, Paipa, Duitama, Nuevo Colón, Ráquira, Soracá, Guateque y Motavita, en Boyacá; e Icononzo y Villarrica, en el Tolima.

En la implementación de estos canales de comercialización se destacó el desarrollo de MC en 10 ubicaciones de 8 localidades de la ciudad, consolidándose como los espacio para el encuentro directo entre la oferta y la demanda de alimentos. Para el 2011 se realizaron en los MC ventas por cerca de \$741.583.930 y la comercialización de 154 toneladas de alimentos (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011a).

### **3.3. PDD 2012-2016: "*Bogotá Humana*" , enfoque y estrategias en relación con el PMASAB**

El Concejo de Bogotá, por medio del Acuerdo 489 de 2012 adoptó el PDD "*Bogotá Humana*". El objetivo principal era el de reducir la segregación social, económica, espacial y cultural, al incrementar las capacidades de la población para el goce efectivo de sus derechos. Las directrices y políticas que orientarían la acción articulada del gobierno de la ciudad para la consecución de este objetivo se establecieron alrededor de tres ejes:

---

<sup>37</sup> Respuesta del 25 de marzo de 2024 a la solicitud de información radicada con no. 2024EE0004058.

1. Una ciudad que reduce la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo.
2. Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua.
3. Una Bogotá en defensa y fortalecimiento de lo público.

En el Eje no. 1 se enmarcaron los programas, metas y objetivos relacionados con el fortalecimiento de la SAN, la integración regional y la participación de los actores en el sistema de abastecimiento de alimentos. El propósito general de este Eje era reducir las condiciones sociales, económicas y culturales, causantes de la segregación económica, social, espacial y cultural que dan lugar a procesos de discriminación.

Para ello, se planteó incrementar la capacidad financiera y económica de las personas más pobres de la ciudad, potenciando capacidades, incrementar el ingreso disponible a través de la reducción del gasto en aquellos componentes de la canasta familiar ajustando la carga impositiva en aquellos grupos de alimentos en los que pudiera intervenir el GU. También se planteó como objetivo, el reconocimiento del territorio rural como parte integral de la sustentabilidad de la ciudad y de la región, sobresale la importancia que se le asignó al componente rural en este Eje no. 1 del PDD, reafirmando con ello los derechos de las comunidades campesinas rurales y las relaciones complementarias en lo social, económico y ecológico, con el área urbana de Bogotá y la región.

Las estrategias planteadas para la consecución de estos objetivos estaban encaminadas a mejorar la accesibilidad física y económica a una canasta básica de alimentos, priorizar la nutrición, el reconocimiento de la diversidad y las diferencias, mejorar la progresividad en los subsidios y tarifas que permitieran a las personas en condición de pobreza menores cargas tributarias, y lograr un desarrollo integral del territorio rural que abarcará el mejoramiento de la calidad de vida campesina, la protección del patrimonio ambiental, el incremento de la productividad y el acceso oportuno y directo a dotaciones. Para ello se promovieron políticas orientadas al fortalecimiento de la SAN, la integración regional y la participación de la ACFC en el SAAB (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012). Para dar cumplimiento a esto se establecieron los siguientes programas:

- Programa Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional
- Programa Ruralidad Humana

El propósito del Programa Soberanía y Seguridad Alimentaria era el de favorecer la disponibilidad regional de alimentos, la garantía del acceso físico y económico de una canasta básica en el distrito, reducir la malnutrición, prioritariamente en niñas, niños y adolescentes, y una alimentación saludable. Se proponía realizar una intervención a la cadena de abastecimiento desde una visión regional, promover el desarrollo de alianzas por la soberanía y la seguridad alimentaria, construir un sistema público de abastecimiento de alimentos. Este sistema público incluiría y fortalecería a Corabastos, las 19 plazas públicas de mercado, las plataformas logísticas, las redes de tenderos, de agricultores urbanos y periurbanos, brindándoles asistencia agropecuaria, y el mercado solidario.

El Programa Ruralidad Humana proponía revalorizar y elevar la calidad de vida de la población campesina como actor central del desarrollo rural y de los procesos de conservación del patrimonio ambiental. Esto a través del potenciamiento de los sistemas productivos de la economía campesina cooperativos y solidarios que sean sostenibles y armonizados con los territorios del agua, establecer mecanismos para que se articulará a los procesos de SAN y a mercados de la ciudad y de la región (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012).

Las metas relacionadas eran las siguientes:

- Vincular a 7.000 productores campesinos de la región central y ruralidad bogotana en procesos de comercialización y producción sostenible en el marco del sistema público distrital de abastecimiento.
- Desarrollo de una red de agricultores urbanos y periurbanos en Bogotá.
- Aumentar 6% el volumen de producción de la zona rural de Bogotá mediante procesos de renovación productiva, medido a partir de la línea base de 27.400 toneladas al año.
- Articular la oferta campesina de 20 veredas con escenarios públicos y privados de la demanda alimentaria del Distrito.
- Apoyar a 1.000 unidades familiares de economía campesina en actividades de reconversión productiva con sistemas agrarios sostenibles.

En relación a los Anillos de Provisión Alimentaria, con reporte de ejecución a 2015, se articularon a 10.161 productores de la región al sistema público distrital de abastecimiento, lo cual permitió fortalecer a las organizaciones campesinas, incrementar los volúmenes de producción y establecer una oferta agroalimentaria estable para la comercialización directa en alguna de las 706 jornadas organizadas de los Mercados Campesinos, en donde participaron también actores campesinos de 17<sup>38</sup> veredas de la ciudad. Además, se apoyaron a través de Escuelas de Campo a 830 unidades de la ACFC en actividades de reconversión productiva con la implementación de sistemas agrarios sostenibles (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2015).

En el Eje no. 2, *“Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua”*, se planteaba para la ciudad la necesidad de superar el modelo depredador del medio ambiente y que adquiriera la capacidad de enfrentar el cambio climático. Para ello, se planteó como objetivo consolidar el proceso de integración de Bogotá con la región para planificar concertadamente acciones de intervención en el SAAB desde el ordenamiento territorial, en promoción de la SAN y el apoyo a la producción campesina. Esto en un marco de respeto y protección de las estructuras sociales y ambientales regionales. Pretendiendo con esto la convergencia en los niveles de calidad de vida de todos los habitantes de la región Bogotá-Cundinamarca y otros territorios vecinos.

El *“Programa Bogotá, Territorio en la Región”*, materializaría el accionar del gobierno de la ciudad relacionado con estos temas, pretendiendo mejorar la capacidad de la ciudad para atender problemáticas supramunicipales, reconocer y mitigar los impactos sobre la región a través de estrategias institucionales y socioeconómicas, armonizando los mecanismos de planeación, gestión y la generación de corresponsabilidades.

Los proyectos priorizados en este programa iban encaminados a adoptar mecanismos institucionales que permitieran armonizar el desarrollo de la región, Cundinamarca, otros departamentos y municipios vecinos, con los propósitos del PDD relacionados con la protección de los ecosistemas estratégicos, el recurso hídrico, la SAN, el apoyo a la producción campesina, la movilidad, la introducción del modelo férreo, tributación y ocupación del territorio.

---

<sup>38</sup> Verjón Bajo y Verjón Alto en Santa Fe y Chapinero; Chorrillos en Suba; Curubital, Agualinda-Chiguaza, Uval, Margaritas, Olarte, Requilina, Arrayanes El Destino en Usme; Mochuelo Alto, Santa Rosa, Santa Barbara, Pasquillita en Ciudad Bolívar; y San Juan, Santo Domingo en Sumapaz.

Las metas relacionadas eran las siguientes:

- Mejorar el índice de convergencia entre Bogotá y los municipios de su área de influencia directa.
- Adoptar por lo menos una figura asociativa de ordenamiento territorial contemplada en la legislación nacional (Región de Planificación y Gestión, Región Administrativa y de Planeación Especial, Área Metropolitana o Contrato Plan, entre otros).
- Implementar un programa de asistencia técnica recíproca entre los entes territoriales que conforman la región (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012).

Debido a que este enfoque amplió en el abordaje de las problemáticas de la ciudad, en que la evaluación de necesidades tiene en cuenta múltiples causales, las acciones puntuales del GU en la ejecución de este PDD abarcaban a diversos actores e impactaba a varios objetivos. Así, al analizar el avance en la integración territorial se pudo observar acciones supra municipales como la conformación de una entidad territorial para la coordinación de actores, cómo los procesos de formación productiva para productores rurales que tuvieran en cuenta principios de ordenamiento territorial alrededor del agua, varios temas. Por ello, en este Plan, de manera general, la individualización del análisis de la implementación de la ESIT por sus componentes no fue tan puntual como con los anteriores PDD.

A corte de 2015, en cuanto a los Anillos de Provisión Alimentaria, se implementó un programa de asistencia recíproca entre el distrito y los entes territoriales de la región, para el intercambio de información y conocimiento, que pretendía contribuir al cierre de brechas en cuanto a gestión y fortalecimiento institucional. Este programa incluía armonización de instrumentos de planificación y ordenamiento territorial con los municipios de Soacha, Funza, Mosquera, Chía, Cota y Bogotá; y formación a funcionarios municipales en el procesamiento y análisis de la encuesta multipropósito. De aquí se pudo recopilar información en aspectos sociales, económicos y de entorno urbano de los hogares y habitantes de Bogotá y 31 municipios de Cundinamarca.

En cuanto a la adopción de una figura asociativa de ordenamiento territorial, el logro del GU de la ciudad fue la constitución en septiembre de 2014 de la RAP-E Región Central, conformada por los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta, Tolima y el Distrito Capital; teniendo como uno de sus propósitos la concertación y articulación de esfuerzos e instrumentos de planificación y ordenamiento del territorio para la consecución de la soberanía y seguridad alimentaria (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2015).

En la ejecución del PDD se implementó el proyecto *“Tienda para Todos”*, en el cual se atendieron a 197 tenderos con capacitación en temas relacionados con imagen interna y externa de la tienda, y normatividad sanitaria, en las localidades de Ciudad Bolívar, Barrios Unidos, San Cristóbal y Fontibón. A su vez, inició la estrategia de participación de los MC en las Plazas Distritales de Mercado, con la capacitación de 100 campesinos en temas relacionados con fortalecimiento empresarial, y 200 comerciantes de las Plazas de Mercado del 20 de Julio y Fontibón recibieron formación en comercialización (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017).

**Tabla 6. Inversión en proyectos relacionados con el cumplimiento de las metas del PMASAB en el PDD 2012 - 2016**

<b>PDD “Bogotá Humana”</b>	<b>Apropiación de recursos entre 2012 - 2015</b>
<b>Eje no. 1: “Una ciudad que reduce la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo”</b>	<b>\$866.611.000.000</b>
Programa “Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional”	\$850.049.000.000
Programa “Ruralidad Humana”	\$16.562.000.000
<b>Eje no. 2: “Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua”</b>	<b>Apropiación de recursos entre 2012 - 2015</b>
Programa “Bogotá, Territorio en la Región”	\$859.000.000

Fuente: (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2015)

### **3.4. PDD 2016-2020: “Bogotá Mejor para Todos”, enfoque y estrategias en relación con el PMASAB**

Con el acuerdo 645 de 2016, el Concejo de Bogotá adoptó este PDD, cuyo objetivo principal estaba encaminado a propiciar el desarrollo del potencial de los habitantes de la ciudad para alcanzar la felicidad como individuos miembros de la familia y la sociedad, enfocando en la garantía del derecho a la ciudad. Se establecieron los programas del PDD en relación directa con algunos de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, involucrado el de por poner fin a la pobreza, erradicar el hambre, luchar contra las desigualdades, la injusticia y enfrentar el cambio climático.

El enfoque del Plan se planteó desde el derecho a la ciudad y el ejercicio de la ciudadanía para la garantía de los derechos de las personas que habitan la ciudad, entre ellos, el DHA y la integración regional; lo cual se ve reflejado en la formulación de sus ejes articuladores, objetivos, programas y metas. Todo encaminado a propiciar transformaciones en la manera de vivir y constituir un modelo de ciudad para “vivir bien y mejor” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016).

En cuanto a la SAN y el abastecimiento de alimentos, como parte del PDD, se diagnosticó que entre las causas de la desnutrición se encontraban la baja disponibilidad de alimentos sanos y seguros, la pobreza persistente que no permitía el acceso físico a los alimentos de toda la población y el aumento progresivo de los precios debido a la intermediación y a la especulación en el abastecimiento. Para atender esta problemática, se planteó una atención integral a la población vulnerable por medio de la articulación institucional para garantizar el goce efectivo de los derechos, el desarrollo integral y la inclusión social.

Asimismo, se identificaron ineficiencias en la producción de pequeños y medianos actores de la cadena de abastecimiento, con deficiencias en las condiciones de calidad e inocuidad, con altos costos para los consumidores. Entre las causas de esta situación, se plantearon el bajo acceso a información, baja financiación, escasa agregación de valor, bajos niveles de organización y asociación empresarial de los productores y exceso de intermediarios que no agregaban valor y encarecían los precios finales, deficiente articulación entre los actores del sistema de abastecimiento, problemas logísticos, problemas de asimetría de información en los precios, y desaprovechamiento de las alianzas público privadas y de la integración regional (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016).

El PDD estableció que se habían presentado avances en las condiciones de acceso económico de la población a los alimentos, pero que habían surgido nuevos problemas relacionados con la nutrición, el padecimiento

de desnutrición o malnutrición por déficit o exceso en hogares vulnerables, relacionado con las preferencias de los consumidores por consumir alimentos procesados.

Para solventar estas problemáticas del SAAB y en aras de garantizar la SAN, en el pilar del PDD denominado “*Desarrollo Económico Basado en el Conocimiento*”, se implementaron los siguientes proyectos:

- Elevar la Eficiencia de los Mercados de la Ciudad.
- Administración y Fortalecimiento del Sistema Distrital de Plazas de Mercado.

Para consolidar un modelo de desarrollo rural sostenible se planteó también la generación de estrategias sostenibles para el fortalecimiento de la economía campesina en la ruralidad bogotana por medio de la reconversión productiva. El enfoque territorial serían las comunidades de la ACFC en las localidades de San Cristóbal, Ciudad Bolívar, Usme y Sumapaz.

Al identificar que la producción agropecuaria de la ciudad se presenta en zonas de alta montaña y es vulnerable a dinámicas de la ciudad como la expansión urbana, se planteó la promoción la adopción de buenas prácticas ambientales que contribuyan a la adaptación y reducción de la vulnerabilidad frente al cambio climático y la promoción del desarrollo sostenible en el territorio rural; además de la reconversión productiva como motor de alternativas económicas para convertir la ruralidad bogotana en un potenciador de la eficiencia económica de los mercados de la ciudad (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016).

**Tabla 7. Inversión en proyectos relacionados con el cumplimiento de las metas del PMASAB en el PDD 2016 - 2020**

<b>PDD “Bogotá Mejor para Todos” – Pilar: “Desarrollo Económico Basado en el Conocimiento”</b>	<b>Recurso programado en el periodo 2016 - 2020</b>
<b>Programa “Mejoramiento de la eficiencia del Sistema de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá”</b>	<b>13.409.000.000</b>
Realizar 7 documentos que contribuyan al eje de abastecimiento alimentario y de seguridad alimentaria y nutricional para la ciudad de Bogotá.	\$1.355.000.000
Capacitar 6.934 tenderos y/o actores del sistema de abastecimiento, presencial y/o virtualmente.	\$3.983.000.000
Vincular 2.580 actores del Sistema de Abastecimiento Alimentario de Bogotá a procesos de mejora empresarial y/o comercial.	\$4.939.000.000
Fortalecer 950 actores vinculados al Sistema de Abastecimiento Alimentario.	\$3.132.000.000
<b>PDD “Bogotá Mejor para Todos” – Pilar: “Desarrollo Económico Basado en el Conocimiento”, IPES</b>	<b>Recurso programado en el periodo 2016 - 2020</b>
<b>Programa “Administración y Fortalecimiento del Sistema Distrital de Plazas de Mercado”</b>	<b>\$79.758.000.000</b>
Administrar 19 Plazas de mercado para mejorar la gobernanza, infraestructura y el cumplimiento legal y normativo.	\$73.881.000.000
Fortalecer 13 Plazas de mercado cultural, empresarial y/o comercialmente.	\$5.877.000.000

Fuente: (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2020)

En resumen, el PDD centró su enfoque en el ejercicio pleno de la ciudadanía y la garantía de derechos, destacando el derecho a la ciudad, el DHA, y la integración regional como pilares fundamentales. A partir de esto que la ciudad requería el diseño e implementación de estrategias dirigidas a garantizar el eficiente

funcionamiento de la cadena de abastecimiento, asegurando la disponibilidad de alimentos y la generación de oportunidades para que la población más vulnerable acceda a alimentos, tendiendo a la SAN.

Se impulsaron programas orientados a erradicar la pobreza, fortalecer la seguridad alimentaria, reducir la desigualdad y enfrentar el cambio climático. Así, se implementó el programa *“Eleva la Eficiencia de los Mercados de la Ciudad”*, para trabajar en el funcionamiento de los sistemas de abastecimiento de alimentos y garantizar la SAN (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016).

La estrategia propuesta en relación con los Anillos de Provisión Alimentaria pretendía fortalecer la producción primaria por medio de la articulación y consolidación de alianzas regionales, fortalecimiento de los procesos de postcosecha y de la red logística de comercialización y distribución de alimentos en la ciudad. Las estrategias eran: (1) fortalecimiento y acompañamiento de la logística de abastecimiento, para la comercialización y distribución de los alimentos en Bogotá, y (2) acompañamiento técnico e informativo a las plazas de mercado del distrito.

En cuanto a la relación de la ciudad con los municipios y departamentos aledaños, se planteó una visión de desarrollo regional a largo plazo para abordar los temas interrelacionados como la provisión de servicios ecosistémicos, la SAN, la competitividad y la logística. Con el propósito de promover intervenciones de interés común y acciones eficientes en pro del desarrollo armónico y sostenible de la región, se propuso como estrategia el establecimiento de acuerdos institucionales para atender asuntos de orden supraterritorial, a través de la participación del distrito en el marco de la institucionalidad existente, esto a través de la RAP-E Región Central.

Así, la articulación propiciada desde la RAP-E Región Central con los departamentos que la conforman y el Distrito, sería un pilar para el fortalecimiento de los primeros eslabones de la cadena y la organización de la oferta y la demanda de alimentos, beneficiando a productores, comercializadores y consumidores de esta acción conjunta en pro del fortalecimiento de la cadena del abastecimiento y la SAN (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016).

Las metas propuestas para alcanzar estos objetivos entonces:

- Elevar en un 10% la eficiencia de los actores del sistema de abastecimiento intervenidos.
- Implementar en 80 unidades agrícolas familiares procesos de reconversión productiva.
- Formular 4 iniciativas de asistencia técnica para la integración regional, teniendo como línea base el proyecto de conservación de paramos, la encuesta multipropósito de 2014 y el corredor agroindustrial Bogotá - Cundinamarca.

Hasta el reporte del primer semestre de 2020, para potenciar la eficiencia de los actores del sistema de abastecimiento se habían realizado 7 documentos para contribuir a la eficiencia del sistema de abastecimiento y la SAN para Bogotá, al igual que se vincularon 1.455 actores a procesos de mejora empresarial y/o comercial, y se fortalecieron 2.507 actores vinculados ambos al SAAB. También se apoyaron 105 unidades productivas con procesos de reconversión productiva.

En cuanto a las iniciativas para la integración regional, se implementaron 4 convenios de asistencia técnica con municipios aledaños, en temas relacionados con el cálculo del déficit de vivienda, recuperación administración y aprovechamiento económico del espacio público de la región, seguridad vial regional, gestión y ordenamiento territorial, bienestar animal, conexiones viales y servicios públicos, entre otros, con

municipios como Fusagasugá, Chía, Cota, Funza, La Calera, Soacha, Cajicá y Choachí (Alcaldía de Bogotá, 2020).

En relación de las Plazas de Mercado y Tenderos, se capacitaron 6.446 tenderos y actores del sistema de abastecimiento. El IPES implementó procesos de mejora en la gobernanza, la infraestructura y el cumplimiento legal y normativo en las 19 Plazas Distritales de la ciudad en cada uno de los años de la vigencia del PDD. Asimismo, en 13 de ellas llevó a cabo procesos de fortalecimiento en temas empresariales y comerciales.

Durante el periodo de implementación del PDD, se realizaron 984 jornadas de Mercados Campesinos en la ciudad. Particularmente, durante el primer semestre de 2020, se llevó a cabo una alianza entre el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y el programa de MC de la SDDE con el objetivo de capacitar a 500 productores vinculados al sistema de abastecimiento alimentario de los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Tolima, Huila, Meta y Bogotá.

Esta formación se estructuró en torno a cuatro ejes temáticos: emprendimiento y eficiencia (orientado a mejorar los procesos comerciales), proyecto de vida y bienestar (enfocado en el desarrollo personal y del entorno), fundamentos de informática y tecnologías de la información (para fortalecer el uso de herramientas digitales) e higiene, manipulación y abastecimiento de alimentos (con el fin de garantizar la inocuidad y mejorar el proceso de distribución) (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2020)<sup>39</sup>.

### **3.5. PDD 2020-2024: “Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI”, enfoque y estrategias en relación con el PMASAB**

A través del Acuerdo 761 del 2020, se adoptó el PDD para el periodo 2020 – 2024, formulado y adoptado en el periodo de propagación del virus COVID-19 y declaratoria de emergencia sanitaria en el país, por ello, los enfoques y objetivos están fuertemente influenciados en atender y superar los efectos que tuvo la pandemia en la ciudad, atendiendo especialmente a los hogares más vulnerables para el acceso a los alimentos.

Las acciones del Plan estaban enfocadas en avanzar hacia la igualdad de oportunidades de las personas que viven en Bogotá y su región circundante, recuperación económica de los efectos de la pandemia, garantizar los derechos de las personas más vulnerables por medio de la ampliación de las oportunidades de inclusión social y productiva, en particular para las mujeres, los jóvenes y las familias; para lograr así:

*“(...) hacer de Bogotá una ciudad más cuidadora, incluyente, sostenible y consciente, mediante un nuevo contrato social, ambiental e intergeneracional para la Bogotá del siglo XXI” (Concejo de Bogotá, 2020).*

Este PDD fue estructurado para que los distintos sectores de la administración Distrital estuvieran en función de 5 grandes propósitos:

---

<sup>39</sup> Programación y Seguimiento a la Inversión. Bogotá Mejora para Todos. Secretaría Distrital de Planeación. Consultado en línea en: <https://www.sdp.gov.co/gestion-a-la-inversion/programacion-y-seguimiento-a-la-inversion/planes-de-desarrollo-local/bogota-mejor-todos>

- Propósito 1. Hacer un nuevo contrato social con igualdad de oportunidades para la inclusión social, productiva y política.
- Propósito 2. Cambiar nuestros hábitos de vida para reverdecer a Bogotá y adaptarnos y mitigar la crisis climática.
- Propósito 3. Inspirar confianza y legitimidad para vivir sin miedo y ser epicentro de cultura ciudadana, paz y reconciliación.
- Propósito 4. Hacer de Bogotá - Región un modelo de movilidad multimodal, incluyente y sostenible.
- Propósito 5. Construir Bogotá - Región con gobierno abierto, transparente y ciudadanía consciente.

En el Propósito 1, se encuentran los objetivos y programas del PDD involucrados con el abastecimiento de alimentos enmarcados principalmente para la reactivación económica y la integración regional. En especial se intervino en la disponibilidad de alimentos como componente de la SAN. El objetivo del propósito era lograr una redistribución más equitativa de los costos y beneficios de vivir en Bogotá y su región circundante, garantizar los derechos de los más vulnerables, promover la recuperación económica, la creación de la Región Metropolitana, denominada Bogotá - Región como integradora de Bogotá con algunos municipios de Cundinamarca; e impulsar el nuevo sistema distrital del cuidado (Concejo de Bogotá, 2020).

**Tabla 8. Inversión en proyectos relacionados con el cumplimiento de las metas del PMASAB en el PDD 2020 - 2024**

PDD “Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI” – Propósito 1. Hacer un nuevo contrato social con igualdad de oportunidades para la inclusión social, productiva y política.	Recurso programado en el periodo 2020 - 2024
Sector Desarrollo Económico, Industria y Turismo.	\$839.078.000.000

Fuente: (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2024)

Con respecto a la Tabla 8, es importante tener en cuenta que el recurso destinado al sector de Desarrollo Económico estuvo dirigido a las estrategias de reactivación económica, promoción de MiPymes, emprendimientos y empleabilidad, y que con la adopción de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en el 2019 y el nuevo POT para la ciudad del 2021; el PDD se alejó de los propuesto por el PMASAB para la implementación de la Estrategia de Integración Territorial, y por ello, este recursos destinado no es comparable con la inversión realizada en los anteriores PDD. Por lo tanto el análisis buscará identificar las acciones que de alguna manera aportaron a la implementación de esta Estrategia.

Con respecto a los programas relacionados directamente con el abastecimiento de alimentos en el Propósito 1, se encuentran:

- “Programa Bogotá Rural”, para lograr igualdad de oportunidades, la inclusión social y productiva de las comunidades rurales; construyendo procesos y alternativas de sostenibilidad, que impacten positivamente la conservación de las áreas de importancia ecológica, en el marco de la Bogotá – Región.
- “Programa Bogotá Región Emprendedora e Innovadora”, el cual buscaba crear un entorno propicio para el desarrollo social, cultural y económico de Bogotá y la región; implementando acciones que generen sostenibilidad y productividad, con especial atención por la reactivación del sector cultural en el periodo de postpandemia.

Se priorizan las estrategias virtuales para la promoción del comercio digital, la creación de nuevos modelos de negocio y la innovación; impactando las MiPymes y emprendimientos de alto potencial de crecimiento con mayores generadores de empleo, e implementar el Programa Distrital de Agricultura Urbana y Periurbana, articulado a los MC.

- *“Programa Bogotá Región Productiva y Competitiva”*, orientado a realizar intervenciones en la reactivación social y económica de Bogotá, dadas las afectaciones de la pandemia por COVID-19, que permitieran preservar el empleo y el tejido empresarial, en particular a las MiPymes. Se promovieron las aglomeraciones productivas, la producción sostenible, incentivos a la empleabilidad con enfoque diferencial y de género en la industria manufacturera, las compras públicas a las MiPymes y líneas financieras blandas; teniendo en cuenta las interacciones de la Bogotá - Región. Se fortalecieron actores del SAAB, promoviendo el crecimiento verde, la organización de MC y potencialización de las Plazas Distritales de Mercado.
- *“Programa Distrital de Agricultura Urbana y Periurbana”*, se promovió la conformación de huertas orgánicas con prácticas agroecológicas en espacios urbanos institucionales y comunitarios, articuladas a los mercados campesinos, con participación de organizaciones campesinas. También la organización de Mercados Campesinos que generarán condiciones institucionales para la producción, distribución y comercialización. Mejorando así, el acceso a una alimentación sana y nutritiva, fortaleciendo la SAN de los practicantes y garantizando canales de comercialización directa sin intermediación, relacionando a pequeños y medianos comercializadores campesinos municipales de la Región Central con los consumidores (Concejo de Bogotá, 2020).

**Tabla 9. Metas de los programas relacionados con temas de abastecimiento e integración territorial**

Programa	Meta
Programa estratégico para la reactivación y adaptación económica a través de esquemas de sostenibilidad	Brindar acceso a mecanismos de financiación a 3.700 emprendimientos y MiPymes; con mínimo 20% de la oferta destinada a jóvenes
	Formular apuestas territoriales para fortalecer las acciones y políticas de desarrollo económico de sectores estratégicos para la ciudad
Programa estratégico para la reactivación y adaptación económica a través de la innovación y la creatividad en la Bogotá - Región	Impactar al menos 3.500 emprendimientos y MiPymes a través del fortalecimiento del Fondo Cuenta Distrital de Innovación, Tecnología e Industrias Creativas; con mínimo 20% de la oferta destinada a jóvenes
	Diseñar y poner en marcha uno o varios vehículos financieros para fondear al menos 73.900 MiPymes, negocios, pequeños comercios, unidades productivas aglomeradas y/o emprendimientos; con mínimo 20% de la oferta destinada a jóvenes
Programa estratégico para la reactivación y adaptación económica en la Bogotá – Región	Potenciar al menos 6 plazas distritales de mercado para el turismo y 8 plazas distritales de mercado para abastecimiento, a través del reforzamiento estructural.
	Desarrollar al menos 60 eventos para la promoción del emprendimiento, la reinención o generación de modelos de negocio, la comercialización digital y modelos de innovación.
Cómo parte de la temática de región	Implementar una estrategia técnica, financiera y de gestión para fortalecer los espacios de coordinación regional existentes, cómo el Comité de Integración Territorial (CIT), RAP-E Región Central y otros.
Cómo parte de la temática de competitividad y seguridad alimentaria	Actualizar el Plan Maestro de Abastecimiento de Bogotá

Programa	Meta
En la temática de competitividad y seguridad alimentaria, a escala regional en relación con la RAP-E	Promoción de Mercados Campesinos y reducción de intermediación; y realizar compras institucionales a nivel local.

Fuente: Elaboración propia con base en el PDD “Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI”

Cómo se mencionó al inicio de este apartado, el PDD fue planteado y aprobado, buscando entre otros objetivos, mitigar los efectos de la pandemia por la propagación del virus COVID-19 en la ciudad; y que en el Propósito 1 se plantearon las acciones en relación con el abastecimiento de alimentos como parte de las estrategias para la mitigación de los efectos negativos en temas sociales y económicos en aras de la reactivación económica. Así:

*“Se establecerá un nuevo modelo de abastecimiento inteligente y sostenible, basado en el enfoque de la soberanía alimentaria, permitiendo las compras públicas de quienes implementen buenas prácticas agropecuarias. Así mismo, la logística de abastecimiento debe disminuir las emisiones de material particulado y gases de efecto invernadero.*

*En el marco de la RAPE se incentivarán cadenas de abastecimiento que promuevan compra local, productos de economías campesinas y conservación de ecosistemas estratégicos, para lo cual se priorizarán aquellos que implementen innovación en la internalización de costos de transporte, operador logístico y mercadeo” (Concejo de Bogotá, 2020).*

Se ha establecido que las intervenciones en el sistema de abastecimiento para la integración regional, quedaron enmarcadas en la estrategia de reactivación social y económica, y en el programa de promoción de agricultura urbana y periurbana, debido a que, la formulación de este PDD tuvo varias particularidades que se configuraron en programas que permitieron avanzar en los objetivos de la ESIT del PMASAB, pero que también estuvieron influenciadas por otras visiones estrategias, como la contenida en la Política Pública de la SAN 2019 - 2031, la formulación y adopción del nuevo POT para Bogotá en 2021, la creación de la Región Metropolitana en 2022 y, la atención y mitigación de los efectos de la pandemia entre 2020 y 2021. Las condiciones particulares que establecieron estos tres instrumentos de policía pública se describirán en mayor detalle en el siguiente numeral. En este, al igual que con los anteriores PDD, se revisarán las acciones e inversiones que aportaron a la adopción de la ESIT, en el marco de la reactivación económica.

De esta manera, se identifica que los indicadores de los proyectos de inversión están directamente relacionados con los temas de abastecimiento, como componente de la SAN, pero no tanto en el marco de la implementación del PMASAB. Las metas se establecen en relación con la atención a MiPymes y emprendimientos, que pueden incluir organizaciones o productores campesinos. Se continua con el fortalecimiento y adecuación de las Plazas Distritales de Mercado y la organización de Mercados Campesinos, incluyendo el enfoque de las estrategias de apoyo a la agricultura urbana y periurbana para su participación en ellos.

En relación a la provisión de alimentos y la integración territorial, se implementó en este PDD la Ruta de Bogotá Productiva Local, enfocada en los productores agropecuarios relacionados con la cadena de abastecimiento alimentario, principalmente de la ruralidad de Bogotá de las localidades de Usme, Sumapaz, Ciudad Bolívar; Chapinero, San Cristóbal y Suba; se vincularon a 742 hogares campesinos en procesos de fortalecimiento de capacidades en temas relacionados con la caracterización de la oferta, mejoramiento

productivo y acompañamiento técnico; con el propósito de su inclusión a canales de comercialización (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2024).

Un resultado adicional a los presentados en cuanto a la ESIT y los Anillos de Provisión, durante la ejecución de este PDD, y con el impulso del GU de la ciudad, se creó y normó el funcionamiento de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca, que en parte consolida lo definido en el PMASAB acerca del Segundo Anillo de Provisión Alimentaria.

De acuerdo con la información suministrada por la SDDE<sup>40</sup>, la estrategia de integración regional de este PDD se concentró en el fortalecimiento de organizaciones campesinas y de Agroredes compuestas por pequeños productores de Bogotá y la Región Central, en específico en el Primer y Segundo Anillos de Provisión Alimentaria. Buscando con esto, promover la conformación de redes de oferta alimentaria y el encadenamiento comercial con empresas del Distrito. A continuación se presente el resumen de las intervenciones realizadas:

**Tabla 10. Inversión de la SDDE entre 2020 y 2024 en convenios para el fortalecimiento de actores relacionados con el abastecimiento de alimentos**

Entidad	Proyecto	Inversión	Beneficiarios	Municipios
SDDE	7845 - Desarrollo de alternativas productivas para fortalecer la sostenibilidad ambiental, productiva y comercial de los sistemas productivos de la ruralidad de Bogotá D.C.	\$3.244.839.190	114 organizaciones de productores y pequeños transformadores de alimentos	Anapoima, Anolaima, Apulo, Alban, Arbeláez, Bituima, Cabrera, Caparrapí, Cáqueza, Carmen de Carupa, Chía, Chipaque, Choachí, Chocontá, Cogua, Cota, Cucunubá, El Colegio, Fómeque, Fusagasugá, Gachetá, Gama, Guatavita, Guayabal de Síquima, Gutiérrez, Jerusalén, Junín, La Mesa, La Vega, Nemocón, Nocaima, Puerto Salgar, Quetame, Quebradanegra, San Antonio, San Bernardo, Sasaima, Silvania, Simijaca, Sopó, Subachoque, Tabio, Tena, Tenjo, Tibacuy, Ubalá, Ubaté, Útica y Villeta. (Cundinamarca). Arcabuco, Ciénaga, Cómbita, Cucaita, Motavita, Nuevo Colón, Socotá, Tibaná y Úmbita. (Boyacá). Acacias, San Juanito y Villavicencio (Meta) Armero, Guayabal, Icononzo y Ibagué. (Tolima)
	7846 Proyecto Incremento de la sostenibilidad del Sistema de Abastecimiento y Distribución de Alimentos de Bogotá.*			

<sup>40</sup> Respuesta del 25 de marzo de 2024 a la solicitud de información radicada con no. 2024EE0004058.

Entidad	Proyecto	Inversión	Beneficiarios	Municipios
				Localidades de Bogotá: Sumapaz, Fontibón, Ciudad Bolívar, Kennedy, Suba, Tunjuelito y Usme.

*Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SDDE*

*\* Entre las metas del proyecto 7846 se encuentra la realización de MC, lo cual se describirá más adelante.*

En la Tabla 10, se evidencia la suscripción por parte de la SDDE de tres convenios de cooperación con la Universidad Nacional de Colombia, la FAO y Colombia Productiva, que tuvieron como propósito fortalecer el abastecimiento de alimentos en Bogotá, la economía rural y la SAN de la Región Central, por medio del apoyo a pequeños transformadores de alimentos y organizaciones campesinas mediante el acompañamiento en circuitos de comercialización inclusivos y redes de oferta.

Además, se fortalecieron las Agroredes de pequeños productores agroalimentarios con el diagnóstico, análisis y acompañamiento comercial para mejorar las redes de abastecimiento y los encadenamientos comerciales. Con estas iniciativas se beneficiaron 114 organizaciones de productores y pequeños transformadores de alimentos, en 66 municipios de la Región Central (50 en Cundinamarca, 9 en Boyacá, 3 en el Meta y 4 en Tolima), y 7 localidades de Bogotá.

En relación con la Red de Plazas de Mercado, durante el periodo de implementación del PDD, se realizó mantenimiento a la infraestructura de las 19 Plazas de Mercado Distritales, incluyendo obras de reforzamiento estructural en las Plazas del 20 de Julio, Quirigua y Santander. Asimismo, se implementó una estrategia para la promoción turística de estos espacios, que generará mayor circulación de personas y potencializará la comercialización de alimentos, se implementaron estrategias de promoción como las de Fritanga Fest, Bazar de la Tradición, Festival del Tamal y el Lechona Fest (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2024).

En la atención de MiPymes y emprendimientos de la ciudad, se vieron beneficiadas organizaciones campesinas productoras y transformadoras de alimentos ubicadas en la ciudad, en temas relacionados con el cumplimiento de estándares de calidad, sanidad y estrategias comerciales para incrementar la rentabilidad. Así, en el periodo de implementación del Plan se vieron beneficiados 8.078 actores del SAAB (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2024).

En relación con los MC, estos se entendieron en el marco circuitos de comercialización, que tienen ventajas en recorridos cortos para la producción, transporte y comercialización de alimentos. Durante la implementación del PDD se desarrollaron 2.096 jornadas de MC en distintas localizaciones en la ciudad, con la participación de productores de la ciudad y la Región Central, así como el desarrollo de plataformas virtuales para la comercialización de los productores participantes. De estos, 31 MC tuvieron principalmente la intervención de agricultores urbanos participando con las cosechas de las huertas de la ciudad y la consolidación de la Red de Agricultores Urbanos (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2024).

Durante la ejecución de este PDD se implementó la iniciativa “Hecho en Bogotá” para visibilizar y potencializar la comercialización de productos en la ciudad, tanto en ferias móviles como en espacios virtuales. La iniciativa alcanzó 19 de las 20 localidades del Distrito, realizando más de 200 ferias con la participación de 4.080 unidades productivas locales (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2024).

Las ferias de “*Hecho en Bogotá*”, como espacios itinerantes organizados por el gobierno de la ciudad, a través de la SDDE, son un reflejo de los resultados positivos de la institucionalización de la estrategia de Mercados Campesinos, que, como se ha visto, han crecido constantemente en el periodo de análisis, y ha sintetizado las acciones del GU en el desarrollo de los componentes de la ESIT, tanto de integración territorial con el fortalecimiento del trabajo conjunto de departamentos y municipios con el Distrito, como en la integración de actores, en la conformación de redes, los procesos de formación y el fortalecimiento organizacional. En una conclusión anticipada, son los MC el resultado más sobresaliente y positivo en la implementación de la ESIT del PMASAB.

### **3.6. Observaciones de la articulación de los PDD con la estrategia de integración del PMASAB**

La Estrategia de Integración Territorial del PMASAB se estableció para responder a la problemática identificada en su momento relacionada con la dificultad que tenían los bogotanos para acceder a una alimentación adecuada y suficiente. En el diagnóstico se identificó que las causantes de esto estaban relacionadas con los bajos ingresos de los hogares, los altos precios de los alimentos debido a la presencia de intermediarios en el Sistema de Abastecimiento, y a deficiencias en la calidad de los alimentos.

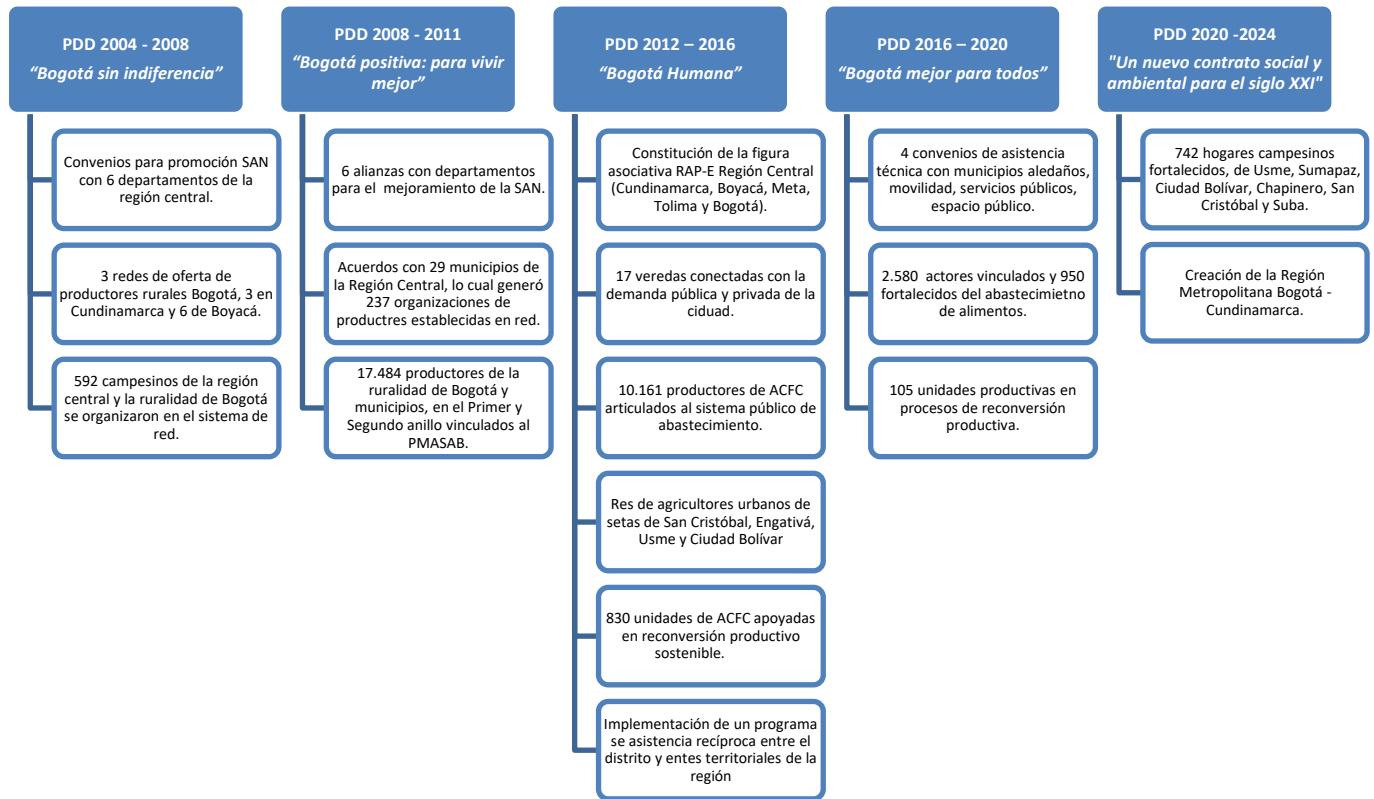
Para solventar esta situación se formuló el Plan Maestro como instrumento de planificación a largo plazo desde una visión de garantía de Derechos Humanos, en particular, el Derecho a una Alimentación Adecuada. El Plan sugirió una intervención del gobierno de la ciudad en los distintos componentes de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (disponibilidad, calidad, aprovechamiento biológico y suficiencia). En este capítulo se abordó en particular las acciones propuestas por el PMASAB en el componente de disponibilidad.

Estas acciones estuvieron enmarcadas en la Estrategia de Integración Territorial, que tenía por objetivos el garantizar el suministro adecuado de alimentos mediante la integración de infraestructura, sistemas de información y la articulación entre la oferta alimentaria y la demanda pública y privada en la ciudad, fomentar transformaciones culturales mediante la adopción de buenas prácticas en el manejo de alimentos y el fortalecimiento de las capacidades productivas y de gestión de los actores del sistema, y mejorar el acceso a los alimentos reduciendo costos y precios a través de la organización de productores, el fortalecimiento de cadenas de valor locales y el fomento del procesamiento de perecederos.

Las acciones propuestas por el Plan para cumplir con estos objetivos, se idearon alrededor de tres ejes: (1) formación y transferencia tecnológica, orientada a mejorar las capacidades productivas y comerciales, (2) desarrollo de infraestructura física y digital, para optimizar la logística y reducir costos, y (3) la vinculación directa entre oferta y demanda, con el propósito de disminuir la intermediación y garantizar precios más accesibles para el consumidor y mejores ingresos para el productor.

La estructura de la ESIT tenía dos componentes principales: la Integración Geográfica Regional, con la conformación y desarrollo de Agroredes y Nutriredes, y la Integración de Actores, buscando intensificar la incidencia de la Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria en el sistema de abastecimiento de alimentos de la ciudad. Las variables de análisis planteadas en esta investigación para comprobar la implementación de la Estrategia en los Planes de Desarrollo Distritales fueron los Anillos de Provisión Alimentaria, los Nodos Logísticos y la Red de Plazas y Tenderos, como parte del componente Geográfico, y los Mercados Campesinos, como parte del componente de integración de actores.

**Figura 5. Articulación de los Planes de Desarrollo con la estrategia de integración del PMASAB: variable, Anillos de Provisión Alimentaria**



Fuente: Elaboración propia con base en los Planes de Desarrollo e informes de gestión.

De la revisión realizada, se identificó con respecto a los Anillos de Provisión Alimentaria que, en todos los PDD analizados, estuvieron presentes los programas que pretendían mejorar el relacionamiento interinstitucional de las entidades territoriales de gobierno, tanto a escala municipal como departamental, primero a través de alianzas y convenio de cooperación, y posteriormente a través de la misionalidad de la RAP-E Región Central. Complementario a esto, en los Planes se implementaron programas y estrategias encaminadas al fortalecimiento de la producción agropecuaria, tanto en la ruralidad de Bogotá, como en los municipios aledaños, evidenciando especial atención para los productores y organizaciones en el primer Anillo de Provisión Alimentaria.

De esta apuesta por la planificación de la coordinación institucional y regional en el 2014, surge la RAP-E Región Central, conformada por los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta, Tolima, y el Distrito Capital de Bogotá, actualmente incluye al Huila. Esta entidad tiene el propósito de abordar los hechos que competen a una región que incluye municipios y departamentos, la SAN desempeñó un papel central en los acuerdos establecidos inicialmente y en la conformación de esta entidad de planificación regional, a tal nivel que para la RAP-E, la seguridad alimentaria y el desarrollo rural, son hoy en día un eje estratégico.

Además, en la implementación de la ESIT en relación con los Anillos de Provisión Alimentaria, la creación y reglamentación del Área Metropolitana Bogotá - Cundinamarca, fue creada por el Acto Legislativo 02 del 2020 y el marco normativo para su funcionamiento como entidad administrativa, la cual se estableció por medio de la Ley 2199 de 2022. El objetivo de esta Región Metropolitana es el de formular y ejecutar políticas

públicas, planes, programas y proyectos de desarrollo sostenible, en términos de igualdad entre los municipios que la conformen. La competencia y jurisdicción de esta entidad estará relacionada al Distrito Capital y los municipios del departamento de Cundinamarca que decidan asociarse. La administración de esta entidad estará a cargo del Concejo Regional.

Dentro de las competencias que le asigna la Ley 2199 a la Región Metropolitana, se encuentra una en particular relacionada con los temas de SAN y comercialización, para el diseño de políticas y proyectos que permitan avanzar en el desarrollo agropecuario, investigación, desarrollo tecnológico, la innovación y la extensión agropecuaria regional; todo ello en aras de la garantía de la SAN y la sostenibilidad ambiental. Además, se plantea la necesidad de fortalecer las cadenas productivas agropecuarias, en los eslabones de producción, asistencia técnica, comercialización, gestiones logísticas, asociatividad y alianzas productivas (Congreso de Colombia, 2022).

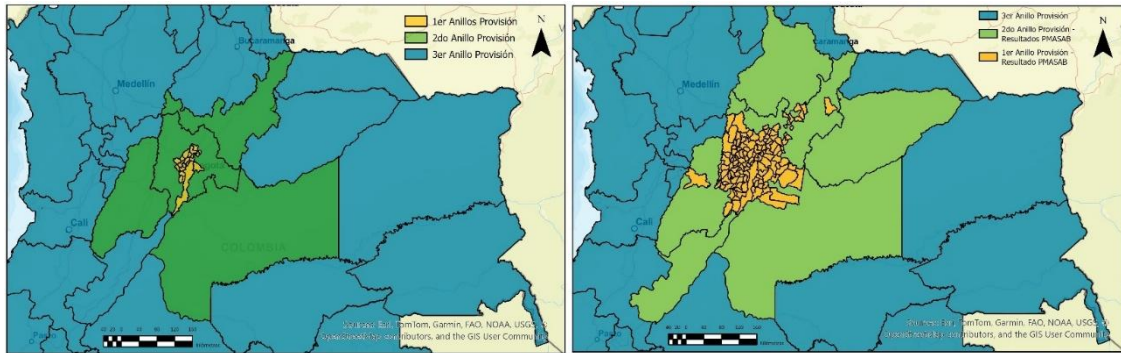
Así, se creó y se establecieron las condiciones para el funcionamiento de la Región Metropolitana, a la fecha no se ha adherido formalmente ningún municipio en particular a la entidad, sin embargo, han iniciado audiencias municipales sobre el tema en: Funza, Madrid, Mosquera, Chía, Cajicá, Sopó, Cota, La Calera, Facatativá, Zipaquirá, Soacha y Fusagasugá. Junto a estos municipios, los de El Rosal, Gachancipá, Sibaté, Tabio, Tenjo y Tocancipá; en un principio serían los municipios que se pueden entender con mayor relacionamiento en temas de movilidad con Bogotá, y en temas de SAN regional, los 116 municipios de Cundinamarca tienen diferentes niveles de incidencia en el abastecimiento de alimentos, de acuerdo con la Gobernación de Cundinamarca<sup>41</sup>.

Con la creación y adopción del marco normativo de la Región Metropolitana y el funcionamiento de la RAP-E Región Central, se evidencia la influencia del a ESIT en la configuración territorial de estas entidades desde lo definido para el Primer y Segundo Anillos de Provisión Alimentaria establecidas en el PMASAB; lo cual es un logro positivo para avanzar en la articulación institucional y poner en función de la garantía del DHA todos los recursos disponibles, que como se vio en el caso del Brasil y otros casos, es un factor fundamental en la lucha con el hambre desde los GU.

---

<sup>41</sup> Artículo web: “Entró en operación la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca”. Gobernación de Cundinamarca. (2022). Consultado en línea en: <https://www.cundinamarca.gov.co/dependencias/secintegracionregional/noticias/ENTRO%20EN%20OPERACION%20LA%20REGION%20METROPOLITANA%20BOGOTA%20CUNDINAMARCA#:~:text=En%20estos%20asuntos%20los%20municipios,%2C%20Tenjo%2C%20Tocancip%C3%A1%20y%20Zipaquir%C3%A1>.

**Ilustración 3. Anillos de Provisión Alimentaria de Bogotá, propuesta y resultados de la implementación de la ESIT del PMASAB**

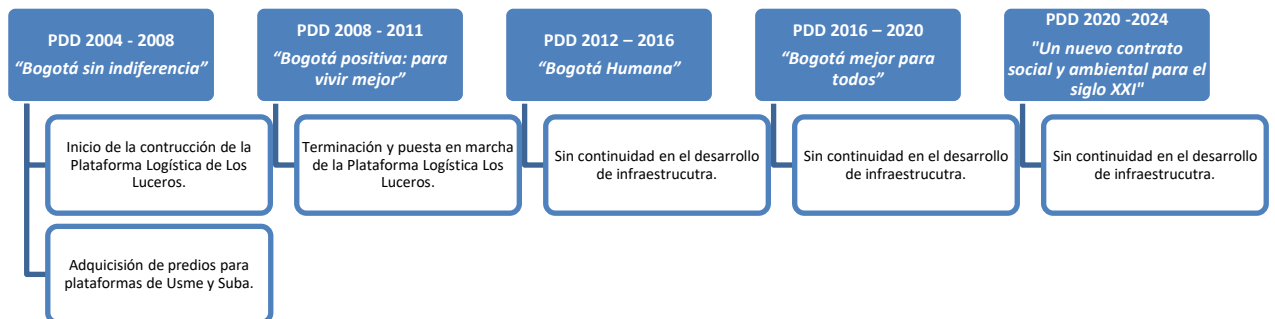


Fuente: Elaboración propia en el programa ArcGIS con base en datos del PMASAB.

En la parte izquierda de la Ilustración 3, se presentan los 19 municipios y 4 departamentos del Primer y Segundo Anillos de Provisión Alimentaria que se plantearon intervenir desde la ESIT, en la parte inferior los 116 municipios de Cundinamarca, los 9 de Boyacá, los 4 del Tolima y los 3 del Meta, en total 132 municipios, cuyos productores y organizaciones de productores se vieron beneficiados por el desarrollo de convenios y alianzas de fortalecimiento, formación y promoción comercial en la implementación del componente de Anillos de Provisión Alimentaria de la ESIT.

Asimismo, en la parte derecha de la ilustración, se encuentran los 4 departamentos definidos en el Segundo Anillo, y a la derecha los 6 departamentos que actualmente conforman la RAP-E Región Central. Se evidencia el impacto que ha tenido la implementación de la estrategia y la ampliación del relacionamiento de Bogotá con los municipios y departamentos aledaños en relación con el abastecimiento de alimentos para la ciudad.

**Figura 6. Articulación de los Planes de Desarrollo con la estrategia de integración del PMASAB: variable, Nodos Logísticos**



Fuente: Elaboración propia con base en los Planes de Desarrollo e informes de gestión.

Con respecto al componente de Nodos Logísticos y Plazas Logísticas de la ESIT, de acuerdo con la revisión realizada, el desarrollo o adecuación de infraestructura externa a la ciudad con fines de acopio o logísticos, no se realizó. Durante los PDD "Bogotá sin Indiferencia" y "Bogotá Positiva", se adecuó y desarrolló la infraestructura para la Plataforma Logística y Plaza de Mercado Distrital Los Luceros, en la localidad de Ciudad

Bolívar, exclusivamente con recursos del Distrito. A partir de la información generada por la SDDE<sup>42</sup>, el desarrollo de la segunda plataforma en la localidad de Bosa fue cancelado por el Concejo directivo del PMASAB y el espacio destinado fue cedido para otros fines del GU.

Los resultados del desarrollo de los Nodos Logísticos no alcanzaron lo estipulado en el PMASAB. De las cuatro plataformas logísticas planificadas para desarrollar en el Distrito, sólo se materializó una, la de Los Luceros, la cual no pudo entrar en operación completamente por falta de la definición de una estrategia de administración y la ausencia de las demás plataformas dificultó la implementación en su totalidad de las funciones del espacio y el impacto para la ciudad.

Adicional a esto, la evaluación realizada por la UNAL en 2015 planteó que el desarrollo y funcionamiento de la Plataforma Logística de Los Luceros cómo se planificó en el PMASAB, enfrentó múltiples dificultades, entre ellas económicas, políticas, jurídicas, culturales y geográficas. Desde lo económico, deficiencias en la planeación presupuestal para su operación inicial, lo que obligó a la suscripción de varios convenios entre 2004 y 2009. Además, el tiempo transcurrido entre la generación de diseños y la construcción, involucrando dos periodos de gobierno, generó retrasos e incrementos en los costos. En el ámbito político, el planteamiento de los Nodos Logísticos en los PDD entre 2004 y 2010 desdibujaron el enfoque de plataformas logísticas, debilitando su consolidación como política pública.

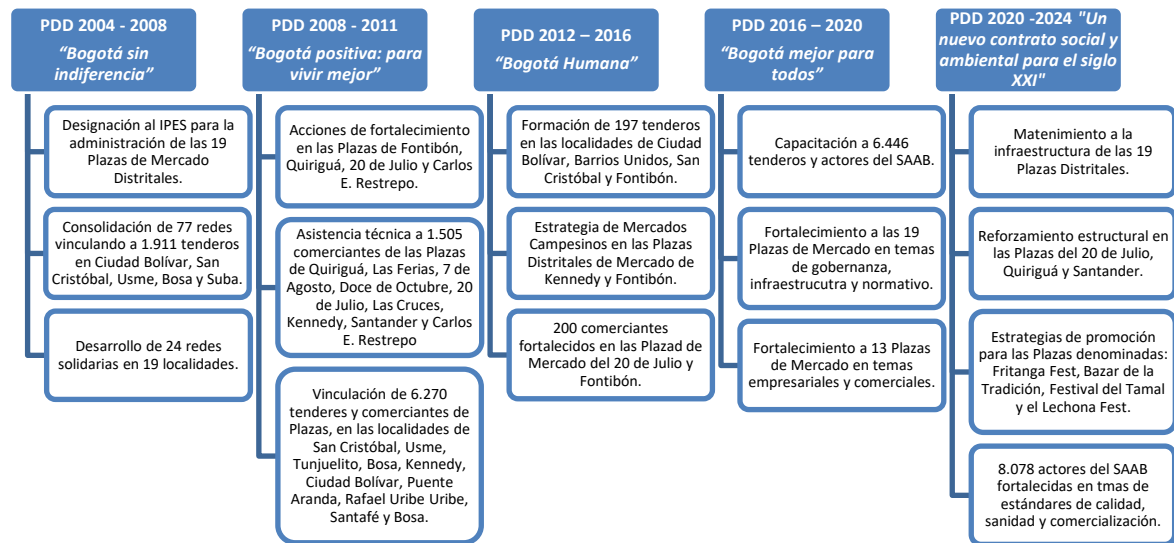
Desde lo jurídico, se presentaron dificultades para obtener el concepto sanitario exigido por la normativa vigente y en la definición de la figura jurídica adecuada para la administración especializada de la Plataforma Logística de Los Luceros. También se presentaron modificaciones en el uso del suelo respecto a la licencia de construcción. Culturalmente, se evidenció una débil cultura asociativa entre productores y comerciantes, dificultando la consolidación de redes de oferta y demanda, así como la operación colaborativa. Finalmente, en lo geográfico, si bien la ubicación de la plataforma fue estratégica para captar productos de los Llanos Orientales, de la Zona Oriente de Cundinamarca de la localidad de Sumapaz, no se previeron adecuadamente obras de acceso vial, zonas de parqueo ni una planificación urbana integral que facilitara su funcionamiento eficiente (Universidad Nacional de Colombia, 2015).

La falta de desarrollo de las Plataformas Logísticas en el suroccidente y norte de Bogotá impidió la conexión física entre las Agroredes y las Nutriredes, lo que limitó la generación de sinergias entre la oferta y la demanda de alimentos. Como resultado, la implementación de la Estrategia de Integración Territorial (ESIT) tuvo un alcance parcial en los Planes de Desarrollo Distrital posteriores, enfocándose principalmente en procesos de formación y fortalecimiento de actores, y dejando de lado la construcción de nueva infraestructura. En este contexto, no se logró consolidar una red física y logística que articulara efectivamente la oferta rural con la demanda urbana, ni se establecieron nodos que facilitaran el encuentro entre productores y comerciantes, limitando así las oportunidades de negocio y el impacto integral de la estrategia.

---

<sup>42</sup> Respuesta del 25 de marzo de 2024 a la solicitud de información radicada con no. 2024EE0004058.

**Figura 7. Articulación de los Planes de Desarrollo con la estrategia de integración del PMASAB: variable, Red de Plazas de Mercado y Tenderos**



Fuente: Elaboración propia con base en los Planes de Desarrollo e informes de gestión.

El PMASAB tuvo una visión estratégica en cuanto al desarrollo del abastecimiento de alimentos de la ciudad a largo plazo, desde una visión de la lucha contra el hambre y la integración de la producción rural de la región con los beneficios económicos de las concentraciones y centralidades económicas del distrito para consolidar una red de municipios y actores, todo en provecho de la calidad de vida de las personas y la distribución de beneficios.

Junto con la adopción de este Plan, se presentó otro hecho relevante relacionado con el sistema de abastecimiento de alimentos, y fue la designación del Instituto para la Economía Social – IPES como administrador de las 19 Plazas Distritales de la ciudad por medio del Acuerdo Distrital 257 de 2006, antes de esto estaban bajo la administración de los Fondos de Desarrollo Local. De acuerdo con información suministrada por el IPES<sup>43</sup>, se establece que a partir del Acuerdo Distrital 96 de 2003<sup>44</sup>, la misionalidad del Instituto con respecto a la administración de las plazas de mercado es la de mejorar la calidad de los productos comercializados en ellas, disminuir los canales de intermediación, propiciar mejores precios para el consumidor final, aumentar el número de usuarios y el fortalecimiento de la cadena productiva con enfoque en comerciantes, vendedores y otros mercaderes; todo esto incidiendo positivamente en el bienestar nutricional de las personas, en especial las más vulnerables.

A partir del análisis realizado en el presente capítulo, se concluye que las acciones de fortalecimiento para las Plazas Distritales han tenido un importante componente en cuanto al mantenimiento y reforzamiento de la infraestructura de estos espacios, así como en brindar formación y fortalecer aspectos relacionados con la manipulación de alimentos, fortalecimiento empresarial, comercialización, divulgación y promoción. De

<sup>43</sup> Respuesta radicada IPES – 10-814-2024-003634 – SDQS 962082024, ante solicitud de información acerca de la implementación del PMASAB, 13 de marzo de 2024.

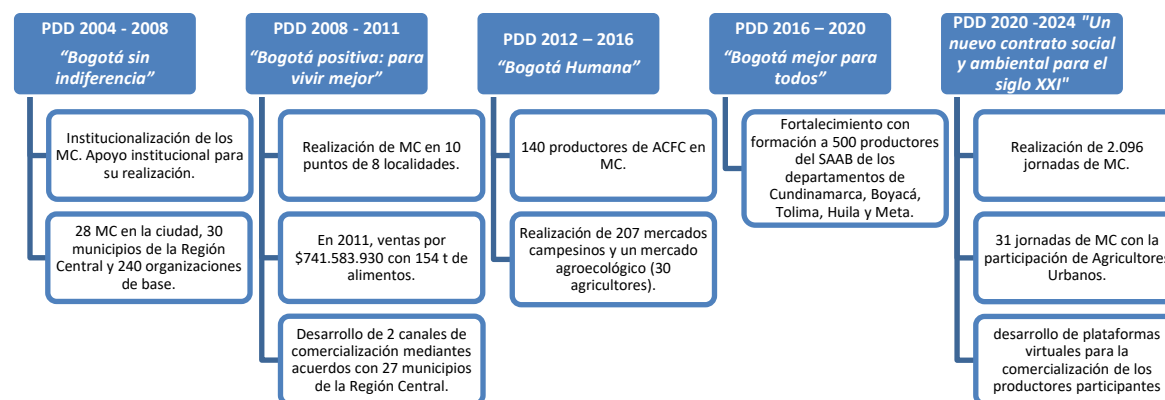
<sup>44</sup> Acuerdo 96 de 2003, "Por el cual se implementa el Sistema Distrital de Plazas de Mercado del D.C.", Concejo de Bogotá, D.C. (2003). Consultado en línea en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9804>

acuerdo IPES<sup>45</sup>, las acciones desarrolladas han estado centradas en garantizar su operación diaria y el abastecimiento de alimentos en las 13 localidades de la ciudad en las que ha tenido presencia, teniendo presente que para el cuarto trimestre de 2023, la Red de Plazas de Mercado comercializó cerca de 9.598 toneladas de alimentos en promedio por mes, lo que representó un 5% del total de la oferta de Corabastos de octubre a diciembre de 2023.

A partir de la revisión realizada y la información disponible, se puede afirmar que la designación del IPES como administrador de la Red de Plazas de Mercado representó un avance importante para su articulación dentro del Sistema de Abastecimiento de Alimentos de Bogotá, considerando que el Instituto hace parte de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (SDDE), entidad que lidera el Comité Directivo del PMASAB.

No obstante, pese a las acciones desarrolladas para el fortalecimiento de la infraestructura y del trabajo de comerciantes y vendedores en las Plazas de Mercado, durante la implementación de la Estrategia de Integración Territorial (ESIT) no se logró cumplir con el objetivo de consolidar la Red de Plazas como articulador minorista del acopio y comercialización de alimentos provenientes de las Agroredes y de la Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria (ACFC), ni como un centro estratégico de conexión con los tenderos de las Nutriredes para la generación de negocios e ingresos. Actualmente, las Plazas de Mercado continúan desempeñando un papel marginal dentro del Sistema de Abastecimiento y Distribución de Alimentos de Bogotá (SAAB), especialmente si se comparan con la centralidad e influencia que ejerce Corabastos en este sistema.

**Figura 8. Articulación de los Planes de Desarrollo con la estrategia de integración del PMASAB: variable, Mercados Campesinos**



Fuente: Elaboración propia con base en los Planes de Desarrollo e informes de gestión.

Es importante recordar que la estrategia de Mercados Campesinos en Bogotá surge como una respuesta a las demandas de las organizaciones campesinas de la ciudad y de la Región Central, que exigían mayor participación y garantía de sus derechos. Desde sus inicios, esta iniciativa tuvo como propósito principal reducir la intermediación comercial, mejorar los ingresos de los productores de la ACFC y contribuir al fortalecimiento de la SAN de los habitantes de la capital.

<sup>45</sup> Respuesta radicada IPES – 10-814-2024-003634 – SDQS 962082024, ante solicitud de información acerca de la implementación del PMASAB, 13 de marzo de 2024.

A lo largo del tiempo, la estrategia ha evolucionado significativamente, consolidándose como un instrumento clave dentro del PMASAB y de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONPES D.C. 09 de 2019). En este contexto, la SDDE ha liderado procesos de organización, mejora operativa y expansión territorial de los MC, articulando esfuerzos con organizaciones campesinas y aliados institucionales para ampliar su impacto.

De acuerdo con la SDDE<sup>46</sup>, actualmente, en los distintos espacios de los MC participan productores de los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta, Tolima y Huila, y Bogotá; entre el 2020 y el primer trimestre de 2024, en la ciudad se habían realizado 1.591 jornadas de MC, evidenciando un crecimiento significativo con respecto, por ejemplo, a las 706 jornadas realizadas en el PDD 2012 – 2016.

#### Ilustración 4. Jornadas de MC realizadas en Bogotá entre 2012 al primer trimestre de 2024



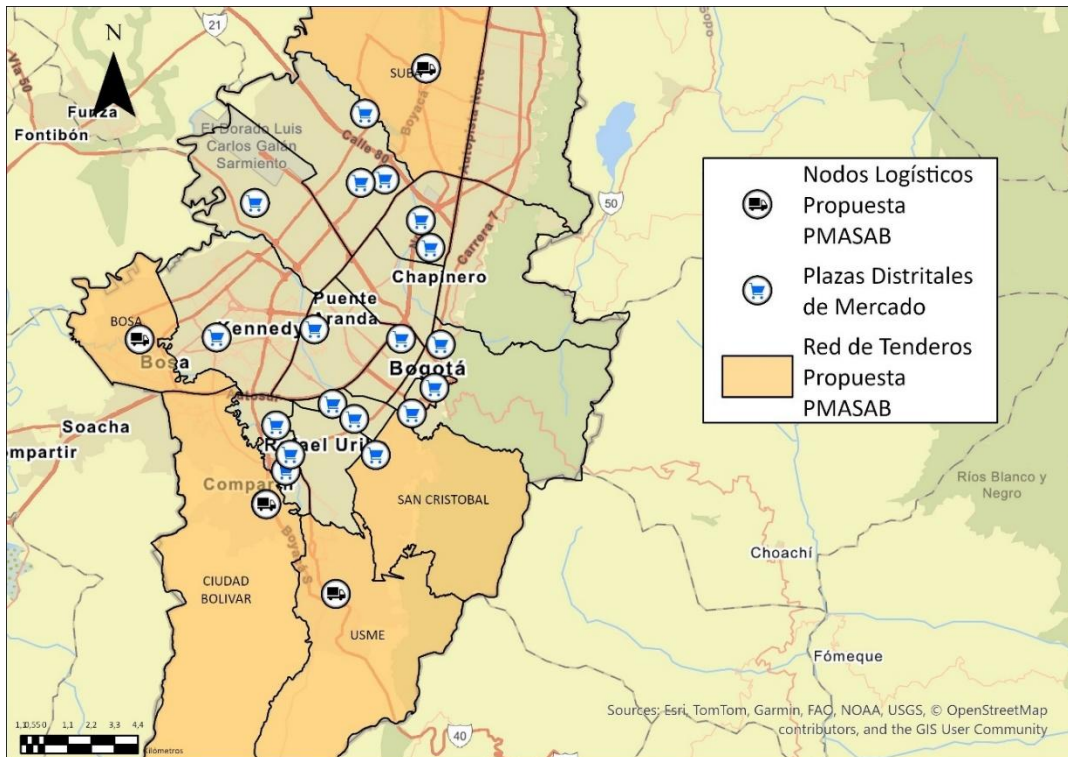
Fuente: SDDE

La institucionalización de los MC fue una respuesta a las demandas realizadas por las organizaciones de productores de la Región, un avance en la incidencia a través de la participación en la generación de política pública. De la evaluación realizada, este componente de la ESIT es el que mayor continuidad ha tendido en los PDD durante la implementación de la Estrategia, evidenciando también un incremento en el número de ubicaciones en la ciudad en las que se realizan los mercados, el número de productores participantes, municipios de origen de estos actores y en la diversificación de las acciones, por ejemplo con la inclusión de las rutas de MC, el Mercatón Campesina y catalogo en línea, como estrategias de comercialización virtual.

A partir del recorrido realizado por los componentes de la ESIT, se puede establecer que el fortalecimiento y crecimiento de los MC son el principal resultado de todas las acciones llevadas a cabo en los PDD para la consecución de las metas del PMASAB en relación con la integración territorial y de actores. Debido a esto, en el siguiente capítulo se realizará una revisión a mayor detalle del funcionamiento de los Mercados campesinos con la información disponible.

<sup>46</sup> Respuesta del 25 de marzo de 2024 a la solicitud de información radicada con no. 2024EE0004058.

### Ilustración 5. Esquema geográfico de la propuesta de intervención de la ESIT del PMASAB para los Nodos Logísticos, Plazas de Mercado y Red de Tenderos



Fuente: Elaboración propia en el programa ArcGIS con base en datos del PMASAB.

La ilustración 5, presenta en su parte superior la ubicación geográfica de los objetivos de la intervención de la ESIT en la ciudad, incluida el desarrollo de Nodos Logísticos en las localidades de Suba, Bosa, Ciudad Bolívar y Usme, las Plazas de Mercado Distritales asignadas en administración al IPES e incorporadas a la estrategia y las localidades de San Cristóbal, Suba, Bosa, Ciudad Bolívar y Usme en las que se priorizó el fortalecimiento y la constitución de Redes de Tenderos.

En la evaluación al PMASAB realizada por la Universidad Nacional, se realiza un análisis geográfico y normativo para determinar la necesidad de generar nueva infraestructura al nivel de plazas comerciales, logísticas y mixtas, teniendo en cuenta el nivel del consumo de alimentos, la cantidad y tamaño de las redes solidarias, accesibilidad vial, concentración de consumidores, fortalecimiento de la red de centralidades y disponibilidad o posibilidad de adquisición de predios. Definiendo así 4 Zonas Logísticas:

1. Nodo Logístico Región Norte: conformado por las localidades de Suba y Usaquén. Se determinaron las centralidades de Usaquén – Santa Barbara, Toberín, Prado Veraniego y Suba. No contaba con Plazas Distritales de Mercado y la comercialización de alimentos se centraba en supermercados. Se estableció para este nodo la necesidad de desarrollar dos plazas de mercado: El Rincón y Tibabuyes.
2. Nodo Logístico Región Occidente: conformado por las localidades de Chapinero, Barrios Unidos, Teusaquillo, Fontibón y Engativá. Se identificaron centralidades dos tipos, las que tienen Plazas de Mercado Distritales y las que no. Entre las centralidades con Plazas se encuentran la Fontibón - Aeropuerto El Dorado – Engativá con la Plaza Distrital de Mercado de Fontibón, las 7 de Agosto, Las Ferias y Quiriguá - Bolivia con las 3 Plaza del mismo nombre. Las centralidades de Salitre - Zona

Industrial, Chapinero y Calle 72 – Calle 100 no tienen ubicadas Plazas de Mercado Distritales. En este Nodo también se encuentra ubicada la Plaza de Mercado del 12 de Octubre. Se propuso el desarrollo de dos plazas denominadas Fontibón - San Pablo y Garcés Navas.

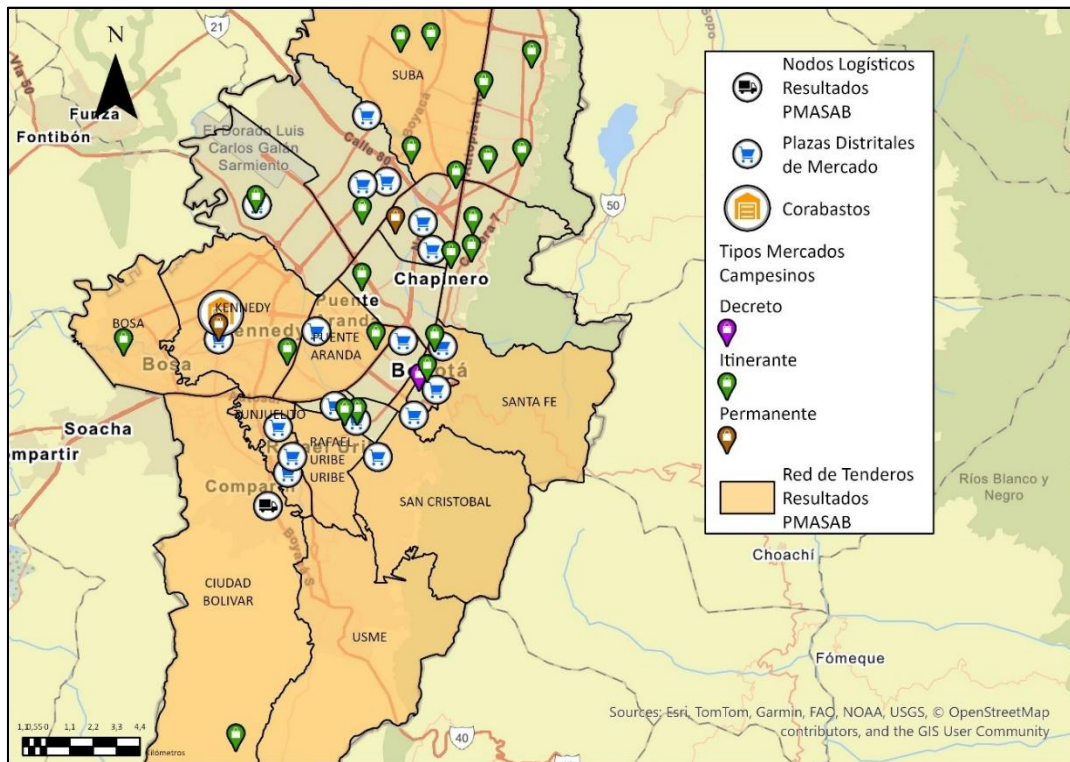
3. Nodo Logístico Región del Sur: conformado por las localidades de Santa fe, Los Mártires, Puente Aranda, Tunjuelito, Bosa, Kennedy y Ciudad Bolívar. Contaba con las centralidades de Centro Histórico – Centro Internacional contando con 4 Plazas de Mercado Distritales: La Perseverancia, La Concordia, Las Cruces y Samper Mendoza; la centralidad de Corabastos con la Central Mayorista del mismo nombre y la Plaza Distrital de Mercado de Kennedy, la centralidad de Bosa, la centralidad de Las Américas, la centralidad Delicias – Ensueño que cuenta con las Plazas de El Carmen y San Carlos, las cuales se propuso que se cerraran.
4. Nodo Logístico Región Suroccidente: conformado por las localidades de Rafael Uribe, Antonio Nariño, San Cristóbal y Usme. Se identificaron las centralidades de 20 de Julio con la Plaza de Mercado del mismo nombre, y Restrepo – Santander con dos Plazas de Mercado, Santander y Restrepo. Se proponía el desarrollo de la Plaza Logística de Usme para la creación de la centralidad a denominar Llanos – Nuevo Usme, 7 plazas de mercado públicas en Marruecos, Los Libertadores, Danubio, La Flora, Santa Librada, Alfonso López, Usminia y Ciudad Usme (Universidad Nacional de Colombia, 2015).

Este análisis complementario permite entender con mayor claridad la intervención física que pretendía hacer el PMASAB a través de la ESIT en la ciudad, y cómo el esquema de creación de las Plazas Logísticas de Bosa, Usme, Suba y Ciudad Bolívar respondían a la conexión de la ciudad con los municipios de origen de la producción de alimentos a través de sus vías de acceso.

Por el norte, la Autopista Norte que conecta con los municipios de la sabana, el departamento de Boyacá, la producción del norte del país y el comercio internacional con los puertos del Mar Caribe, por ello la necesidad de la Plaza Logística de Suba. Al Sur - Oriente la conexión con los departamentos de los Llanos Orientales y el Sur - Oriente del país, por ello la oportunidad de desarrollar las Plazas Logísticas de Usme y Ciudad Bolívar; y al Sur-Occidente la conexión vial con los departamentos de las cordilleras Central y Occidental, el Sur del País y el Pacífico, y con ello a la provisión de alimentos del resto del mundo; y así la importancia de la Plaza Logística de Bosa.

Como se ha ido evidenciando, y ahora desde la revisión geográfica, se concluye que la falta del desarrollo de las Plataformas Logísticas en el suroccidente y en el norte de Bogotá, y la Plataforma de El Lucero sin cumplir en su totalidad las funciones establecidas, impidió la conexión física entre las Agroredes y las Nutriredes, lo que limitó la generación de sinergias entre la oferta y la demanda de alimentos. Así, la implementación de la ESIT tuvo un alcance parcial en los PDD, los cuales se enfocaron principalmente en procesos de formación y fortalecimiento de actores, dejando de lado la construcción de nueva infraestructura. En este contexto, no se logró consolidar una red física y logística que articulara efectivamente la oferta rural con la demanda urbana, ni se establecieron Nodos que facilitaran el encuentro entre productores y comerciantes, limitando así las oportunidades de negocio y el impacto integral de la estrategia.

**Ilustración 6. Resultados de la implementación de la ESIT del PMASAB para los Nodos Logísticos, Plazas de Mercado y Red de Tenderos**



Fuente: Elaboración propia en el programa ArcGIS con base en datos del PMASAB.

En la Ilustración 6, se presentan las ubicaciones de las intervenciones realizadas por el gobierno urbano de la ciudad con el fortalecimiento físico, administrativo y comercial de las 19 Plazas Distritales de Mercado de la Ciudad, la construcción de la Plaza Logística de El Lucero, las localidades en las que se han realizado procesos de fortalecimiento y acompañamiento a tenderos y las ubicaciones con mayor frecuencia de organización de Mercados Campesinos.

De esta representación geográfica, se puede evidenciar que, en el denominado Nodo Logístico Región Norte, se han venido realizando con frecuencia un mayor número de MC, compensando en cierta forma el que no se desarrollaran ni Plazas de Mercado ni Plazas Logísticas. Es un caso similar para el Nodo Logístico Región Occidente, en dónde los MC compensan en cierta forma el no desarrollo de las Plazas de Mercado Distritales que se identificaron necesarias para las centralidades allí ubicadas.

Si bien en la región del Nodo Logístico Región Suroccidente, no se identifican nuevas Plazas Logísticas o de Mercado, o la realización periódica de Mercados Campesinos, de la revisión documental, sí se evidencia un importante número de acciones para el fortalecimiento de tenderos, comerciantes, productores y organizaciones de productores rurales, que han permitido mejorar las condiciones de calidad, manipulación y transporte de los alimentos; y una mayor participación de la ACFC de la ruralidad bogotana en el sistema de abastecimiento de alimentos de Bogotá. En el Nodo Logístico Región del Sur, se evidencia la menor cantidad de desarrollo de infraestructura y de MC, en gran medida, por la importancia relativa que tiene la Central Mayorista de Corabastos en el abastecimiento mayorista de alimentos.

## **4. Análisis detallado del componente de los Mercados Campesinos (MC) como parte de la Estrategia de Integración Territorial (ESIT)**

El presente análisis tiene el propósito de comprender las barreras de acceso enfrentadas por los participantes en los Mercados Campesinos (MC) que se organizan en Bogotá, y cuáles han sido los factores que les han permitido superar esas barreras. Para ello, se establecerá un dialogo entre variables a través de la representación en mapas, el análisis de la información de acceso libre y la consulta a entidades de gobierno local. Se analizará en detalle el caso del MC que mayor continuidad ha tenido en la estrategia distrital: Plaza de los Artesanos, se identificarán los municipios de origen de los productores, tiempos y distancias de desplazamiento, el tipo de alimentos que comercializan y el nivel organizacional, para entender de manera amplia cómo los han afectado las barreras de acceso y qué acciones han permitido superarlas.

Este análisis de los MC sigue una periodicidad distinta al resto del estudio debido a la naturaleza y disponibilidad de los datos requeridos para su examen detallado. Mientras que la evaluación general de la ESIT abarca el período 2006–2024, el nivel de desagregación espacial y temporal necesario para entender la dinámica de los MC solo estuvo accesible para 2020, tras una solicitud específica a la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. Después de esto no se logró actualizar la información al nivel de detalle requerido para garantizar un análisis riguroso—que incluye localización de puntos de venta, frecuencias de mercado y variables asociadas al origen de los productores.

### **4.1. Análisis de la ubicación, productos y participantes de los MC**

Como se ha establecido una de las barreras de acceso, son los costos que implica el desplazamiento desde los municipios de origen de los productores hasta los MC de Bogotá que deben ser cubiertos por el productor, la Alcaldía suministra implementos para la realización del mercado, pero no el transporte. Así, entre mayor sea el tiempo y la distancia, mayores serán los gastos en transporte, bien sea que los productores cuenten o no con un camión propio tendrán que pagar fletes, peajes, gasolina, alimentación y otros. Así mismo, para cubrir estos gastos será necesario transportar un mayor volumen de producto que permita generar el ingreso suficiente para cubrir los costos de producción y los gastos de transporte. Estas barreras las podemos relacionar con la de capital inicial y de economías de escala establecidas por Porter (1980).

Para este análisis se solicitó a la SDDE<sup>47</sup> información correspondiente al municipio de origen de los participantes de los MC. Con la información que se obtuvo, se representaron en un mapa la ubicación de los municipios y los departamentos, y se consultó la distancia<sup>48</sup> y el tiempo<sup>49</sup> de desplazamiento por carretera desde la cabecera del municipio hasta la localidad de Chapinero, por ser en donde el mayor número de mercados se organizan.

---

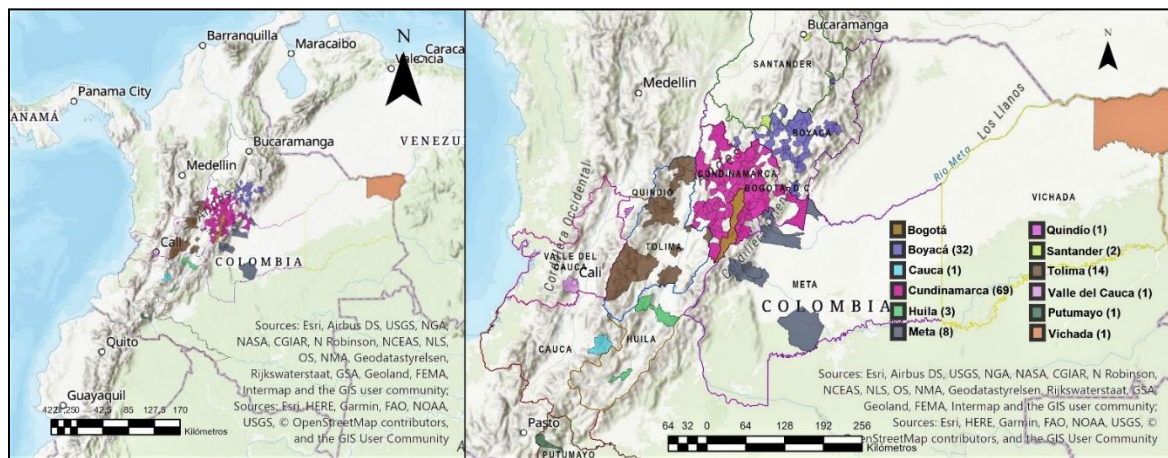
<sup>47</sup> La información se solicitó por medio de un derecho de petición que fue respondido el 12 de junio de 2020 por la Dirección de Economía Rural y Abastecimiento de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico.

<sup>48</sup> Consultado en Calculador de: <https://es.distance.to/>

<sup>49</sup> Consultado en Google Maps: <https://www.google.es/maps/>

Los participantes de los MC provienen de 12 departamentos: el 41,80% de Cundinamarca, el 39,90% de Bogotá, el 11,92% de Boyacá, el 3,56% del Tolima, el 1,90% del Meta y con menos del 1% del Huila, Santander, Valle del Cauca, Quindío, Vichada, Cauca y Putumayo. En total son 138 los municipios de procedencia de los 1.214 productores participantes en los MC, de Bogotá asisten el 39,90% de los productores, de Soacha el 5,30%, de Sibaté el 3,48%, Guatavita 2,07%, Choachí el 1,90%, Cota el 1,82%, Silvania el 1,74%, de Chía el 1,66%, Sutamarchán el 1,41%, Chiquinquirá el 1,32%, Ibagué el 1,24%, Fusagasugá el 1,16%, El Colegio el 1,08%; y los demás municipios con participaciones menores al 1%.

### Ilustración 7. Departamentos y municipios de procedencia de los productores participantes en los MC de Bogotá



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la SDDE

La Ilustración 7 muestra la distribución geográfica de los municipios que abastecen los MC, en el marco de la ESIT del PMASAB. En el panel izquierdo se presenta una vista general del territorio colombiano, destacando la ubicación global de los departamentos y los principales segmentos de producción de alimentos conectados con Bogotá. En el panel derecho, se ofrece una vista detallada de la región con mayor concentración de municipios proveedores, con énfasis en la Región Central y los departamentos que conforman los anillos de provisión alimentaria establecidos por el PMASAB. Los municipios pertenecientes a un mismo departamento se representan con el mismo color, y en el recuadro de leyenda se indica el número total de municipios por departamento. Destacan como principales proveedores: Cundinamarca con 69 municipios, Boyacá con 32, Tolima con 14 y Meta con 8.

Este mapa permite evidenciar el resultado en la articulación territorial del SAAB, y el alcance que ha tenido la implementación de la ESIT del PMASAB visto desde el componente de MC. Confirma que Cundinamarca y la Sabana de Bogotá tienen un rol central en el suministro, lo cual se ajusta a la definición del Primer Anillo de Provisión. También, muestra que hay articulación con otras regiones, tanto en el Segundo como en el Tercer Anillo, lo que sustenta la necesidad de una gobernanza regional más fuerte y coordinada.

Adicionalmente, se puede observar que los municipios de origen de los participantes se concentran principalmente sobre la Cordillera Oriental, aglomerados en proximidades a la vía principal en el desplazamiento sobre el eje sur-norte que va desde Bogotá a la Costa Caribe, pasando por Bucaramanga; y sobre el eje norte-sur al Pacífico sobre la vía principal que conduce a Cali, pasando por Armenia e Ibagué.



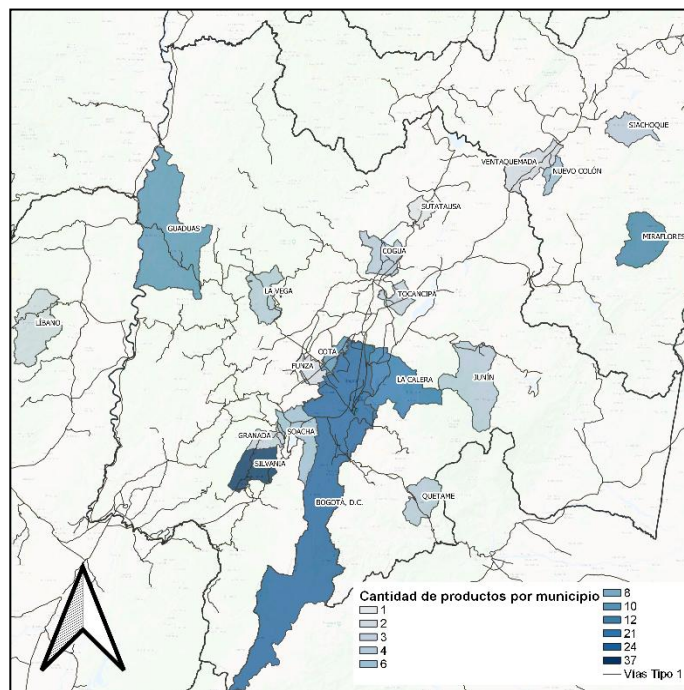


Fuente: Elaboración propia con información de la SDDE

Se pudo evidenciar que los 31 productores participantes en el mercado campesino permanente provienen de 19 municipios, 4 departamentos y el distrito capital. El 64,52% de Cundinamarca, el 12,90% de Boyacá y el restante 22,58% de Bogotá, Tolima y Vichada. Se pudieron identificar 189 productos de origen agrícola ofertados, 95 en fresco y 94 transformados, entre ellos: frutas y verduras, miel, aromáticas, aceites esenciales, frutos secos, dulces, pulpas y productos de panadería. Sobresalen en el abastecimiento, los municipios de Silvania del que provienen 37 productos, Bogotá que abastece 24 tipos, La Calera con 21, Miraflores con 12, Cota con 10, Guadas con 10 y Puerto Carreño con 8.

En la ilustración 9, se presentan los municipios de origen de los productores que participan en el MC permanente de la Plaza de los Artesanos y un esquema de color que muestra el tiempo del desplazamiento por tierra en vehículo particular entre la cabecera municipal y la localidad de Chapinero. El esquema de color va desde el verde oscuro, menores tiempos, al rojo, mayores tiempos. Así los productores de Bogotá son los que menor tiempo de desplazamiento tienen, seguidos por los municipios aledaños, cómo La Calera, Cota, Funza, Soacha y Tocancipá, con desplazamientos hasta de 40 minutos. Seguidos por Cogua, Granada, La Vega, Sutatausa y Silvania con tiempos hasta de 91 minutos. Los productores que mayor tiempo requieren para desplazarse son los de Miraflores con 305 minutos y Puerto Carreño, que requiere de la vía aérea.

**Ilustración 10. Número total de productos por municipio**



Fuente: Elaboración propia con información de la SDDE.

En la ilustración 10, se representa la cantidad de productos procedentes de cada municipio abastecedor del MC permanente de la Plaza de los Artesanos y las vías principales. El municipio que mayor cantidad de productos es Silvania con 37, 29 de ellos en fresco y 8 transformados, seguido de Bogotá con 24, 11 en fresco y 13 transformados, La Calera, 11 en fresco y 10 transformados, Miraflores 12, todos en fresco, Cota 10 en fresco, Guadas 10, 1 fresco y 9 transformados, Puerto Carreño con 8 transformados y Soacha con 6 transformados, los demás municipios participan con los restantes 61 productos.

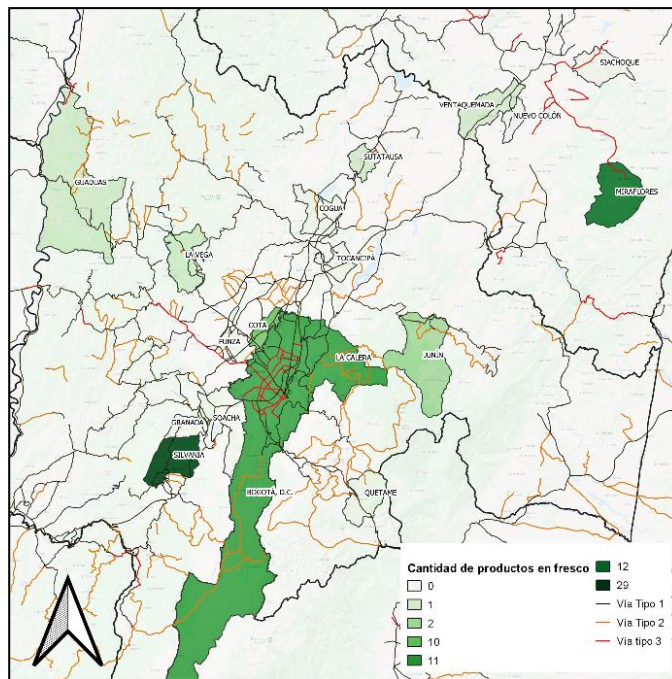
Al relacionar la información de tiempo de desplazamiento, cantidad y tipo de producto con el del sistema de vías principales que se presenta en la ilustración 10, se puede observar relaciones funcionales, los municipios de origen de los productores que más cantidad de productos ofertan en la Plaza de los Artesanos están conectados a Bogotá por una vía principal y sus tiempos de desplazamiento no son los más altos. Por ejemplo, en el caso de Silvania, que es el municipio de mayor número de productos de origen, está conectado por una vía principal a Bogotá y su tiempo de desplazamiento es de 91 minutos, condiciones que probablemente le permiten suministrar una mayor cantidad de productos en fresco y no incurrir en altos costos de transporte. En condiciones más favorables en tiempos de desplazamiento se encuentran los participantes de La Calera y Cota, que también proveen productos en fresco.

Son casos excepcionales los de Miraflores, el segundo mayor proveedor de productos en fresco, y Puerto Carreño, cuyos tiempos de desplazamiento son los más elevados y con los cuáles no existe una conexión terrestre principal.

#### 4.3. Origen de los productos en fresco ofertados en el MC de la Plaza de los Artesanos

Se analizaron factores como la ubicación, los tiempos de desplazamiento, y el acceso a una vía principal de los municipios de origen de los productores y productos que hacen parte del MC de la Plaza de los Artesanos. También se han clasificado los productos de origen agropecuario: frescos, principalmente frutas y verduras; y transformados, embotellados, tostados, molidos, cocidos, extraídos; o que hayan tenido cualquier tipo de transformación. En los dos últimos apartados del análisis se revisarán las relaciones funcionales del origen de los productos en fresco y del origen de los productos transformados con las demás variables, agregando vías secundarias y terciarias.

#### Ilustración 11. Número total de productos en fresco por municipio y vías primarias, secundarias y terciarias



Fuente: Elaboración propia con información de la SDDE.

A la Plaza de los Artesanos llegan 95 productos en fresco provenientes principalmente de Silvania con 29, Miraflores con 12, La Calera con 11, Bogotá con 11 y Cota con 10; los demás municipios aportan los 22 restantes. A continuación, se analiza con más detalle las relaciones funcionales de cada municipio:

- Silvania se encuentra a 65 km de distancia de Bogotá a una hora y media de viaje, sobre una vía principal, 14.744 de sus habitantes viven en la ruralidad (68,18%) y 6.881 en el centro poblado (31,82%)<sup>51</sup>. Así, la corta distancia, poco tiempo de desplazamiento, la vocación agrícola de los habitantes, la diversidad en la oferta y el acceso a una vía principal le han permitido al productor proveniente de este municipio cubrir los costos de transporte y superar esta barrera de acceso.
- Miraflores se encuentra a 228 km y hasta 5 horas de viaje, se accede a través de una vía terciaria, 3.577 de sus habitantes se encuentran en la ruralidad (40,43%) y los restantes 5.270 en el centro poblado (59,57%). Cómo se ha podido identificar la distancia, el tiempo de desplazamiento, las vías de acceso a Bogotá y el comercializar productos en fresco son importantes barreras de acceso al mercado que se materializan en elevados costos de transporte, el transporte de los alimentos desde Miraflores hasta Bogotá cuesta alrededor de \$500.000 pesos. Sin embargo, al analizar las características del participante se puede observar que se trata de una asociación constituida por 58 mujeres productoras de orgánicos con buenas prácticas agrícolas, que han tenido acompañamiento de la Agencia de Desarrollo Rural y el SENA<sup>52</sup>.
- La Calera se encuentra a 18,21 km, 33 minutos de viaje, conectado por una vía principal, con una población rural de 16.398 habitantes (54,95%) y 13.470 habitantes en el centro poblado (45,05). Dos son los productores que abastecen alimentos orgánicos. La corta distancia, el acceso a una vía principal y la diferenciación del producto que agrega valor, logran compensar los costos en los que pueda incurrir para acceder al mercado.
- Bogotá cuenta con una baja población rural, los participantes tienen los menores tiempos de desplazamiento. Se ha identificado que es una productora en el sistema de agricultura urbana, basada en policultivos intensivos en el uso de la tierra. La facilidad en el desplazamiento y los menores costos de producción facilitan el acceso al mercado.
- Cota ubicado a 28,12 km, cerca de 34 minutos de viaje, cuenta con 12.229 habitantes rurales (37,40%) y 20.462 en el centro poblado (62,60%). Acceso por medio de una vía principal. Los productos agrícolas son orgánicos. La cercanía a Bogotá, bajos tiempos de desplazamiento el acceso a una vía principal y productos diferenciados facilitan superar las barreras de acceso al mercado.

A partir del análisis funcional de las variables planteadas con el origen municipal de los alimentos en fresco, se pudo determinar que los productores que tienen menores tiempos de desplazamiento, acceso a una vía principal y agregan valor al producto a través de la diferenciación, han tenido menores barreras de acceso al mercado que han logrado superar. Aquellos productores que, por el contrario, incurren en mayores tiempos de desplazamiento, no tienen diferenciación en el producto ni acceso a una vía principal de conexión con Bogotá, como es el caso del municipio de Miraflores, han logrado superar esas mayores barreras de acceso al mercado a través de la asociatividad y el apoyo institucional.

---

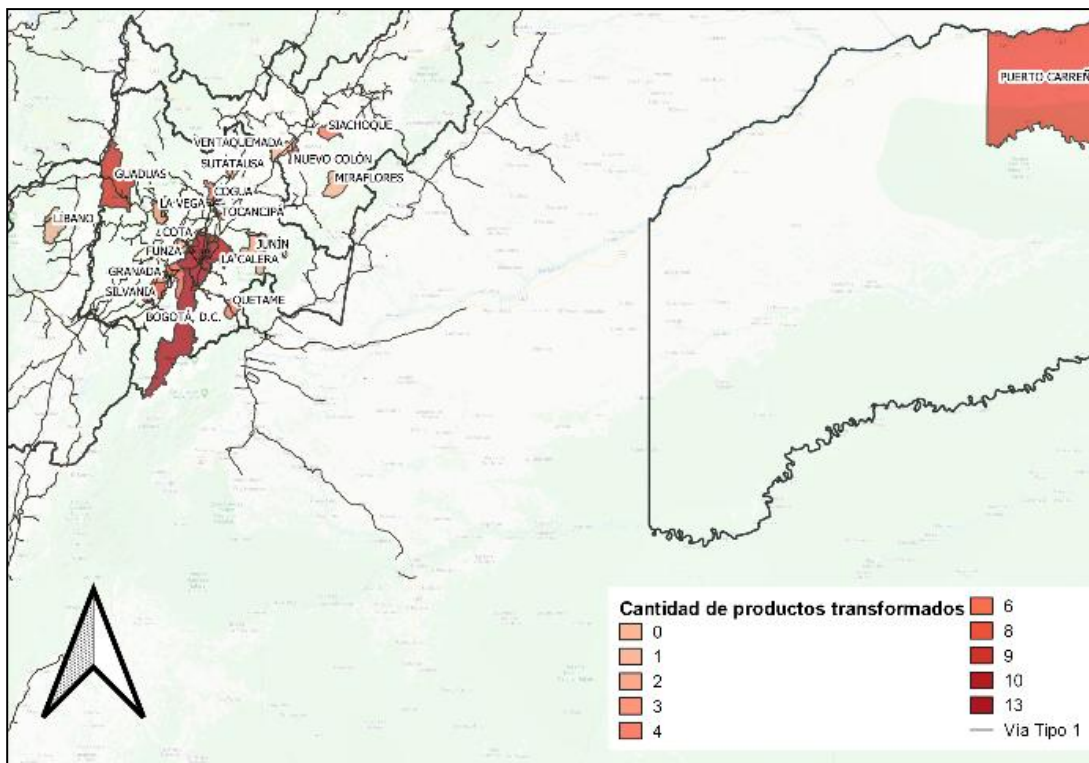
<sup>51</sup> Fuente censo poblacional 2.018 del DANE, consultado en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>

<sup>52</sup> Semana Rural. *Mercados campesinos: el campo sí puede venir a Bogotá*. Consultado en: <https://semanarural.com/web/articulo/el-campo-puede-venir-a-bogota/490>

#### 4.4. Origen de los productos transformados ofertados en el MC de la Plaza de los Artesanos

En el último apartado del análisis, se revisarán las relaciones funcionales del origen municipal de los productos transformados con las demás variables (distancia, tiempo de desplazamiento y jerarquía del sistema vial), para determinar las barreras de acceso al mercado que enfrentan y revisar en detalle cuales son las características de los productores y productos que les han permitido superar dichos obstáculos.

**Ilustración 12. Número total de productos transformados por municipio y vías primarias**



Fuente: Elaboración propia con información de la SDDE.

A la Plaza de los Artesanos llegan 94 tipos de productos transformados provenientes principalmente de Bogotá con 13, La Calera con 10, Guaduas con 9, Puerto Carreño (Vichada) con 8 y Silvania con 8; los demás municipios aportan los 46 productos restantes. A continuación, se analiza con más detalle las relaciones funcionales de cada municipio:

- Bogotá, los menores tiempos de desplazamiento, la facilidad en el desplazamiento y la agregación de valor en el producto (esencias, extractos, frutos secos y pulpas), facilitan el acceso al mercado. Los participantes son pequeñas empresas unipersonales.
- La Calera se encuentra a 18,21 km, 33 minutos de viaje, conectado por una vía principal, con una población rural de 16.398 habitantes (54,95%) y 13.470 habitantes en el centro poblado (45,05). Una pequeña empresa productora y transformadora con 7 años de experiencia oferta conservas y mermeladas de frutas y verduras. La corta distancia, el acceso a una vía principal, la diferenciación del producto que agrega valor y la experiencia empresarial logran compensar los costos en los que pueda incurrir para acceder al mercado.

- Guaduas se encuentra a 126 km y casi 3 horas de viaje, tiene acceso a una vía principal, 16.910 de sus habitantes están en la ruralidad (55,43%) y 13.614 en el centro poblado (44,57%). Son dos los productores que asisten al mercado ofreciendo panela, arepas, envueltos y productos de panadería. Uno de ellos es una empresa pequeña y la otra una asociación de productores que cuenta con empaque y registro sanitario. El acceso a una vía principal, la transformación del producto que agrega valor y el cumplimiento de normatividad sanitaria permiten superar las barreras de acceso al mercado.
- Puerto Carreño es el municipio que se encuentra a mayor distancia, cerca de los 1.000 km, los desplazamientos son aéreos. La productora participante oferta miel y sus derivados, chucula de cacao, conservas y productos medicinales de origen natural. Cuenta con el apoyo de una empresa privada para su desplazamiento, InverBosques que se dedica a proyectos agroforestales sostenibles con 13 años de experiencia y 11.100 hectáreas forestales comerciales para la exportación, tiene sedes en Puerto Carreño y Medellín y la certificación internacional *The Gold Standard* sobre la reducción voluntaria de bonos de carbono<sup>53</sup>. El apoyo de la empresa privada y la transformación del producto que agrega valor le permiten superar las barreras de acceso al mercado.
- Silvania se encuentra a 65 km de distancia de Bogotá a una hora y media de viaje, sobre una vía principal, el 14.744 de sus habitantes viven en la ruralidad (68,18%) y 6.881 en el centro poblado (31,82%)<sup>54</sup>. Son dos las empresas productoras y transformadoras (una de ellas dedicada al agroturismo) que ofrecen café molido y tostado, aceites esenciales, aromáticas, productos medicinales de origen natural, panela, vinos y aperitivos y aperitivos frutales. Así, la corta distancia, poco tiempo de desplazamiento, la vocación agrícola de los habitantes, la diversidad, diferenciación de la oferta (productos orgánicos y agroecológicos) y el acceso a una vía principal les han permitido a los productores proveniente de este municipio cubrir los costos de transporte y superar esta barrera de acceso.

A partir del análisis funcional de las variables planteadas con el origen municipal de los alimentos transformados, se pudo determinar que los productores que tienen menores tiempos de desplazamiento, acceso a una vía principal y diferencian el producto agregando valor (beneficiosos para la salud y mejor relación con el medio ambiente), han logrado superar las barreras de acceso al mercado. Aquellos productores que por el contrario incurrir en mayores tiempos de desplazamiento o no tienen acceso a una vía principal de conexión con Bogotá, han logrado superar esas mayores barreras de acceso al mercado a través de la asociatividad, el cumplimiento de la normativa sanitaria y el apoyo de la industria privada.

---

<sup>53</sup> La información de la empresa InverBosques fue consultada en: <https://www.inverbosques.com/apiarios-inverbosques/>

<sup>54</sup> Fuente censo poblacional 2.018 del DANE, consultado en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>

## 5. Conclusiones

El gobierno urbano (GU) como representación en las ciudades de los Estados modernos tiene una gran relevancia con el alcance de sus actuaciones entre ellas las políticas públicas, por ello entender cómo se diseñan, se implementan y el impacto real que tienen justifica la investigación que se ha llevado a cabo. El GU en el régimen político colombiano tiene obligaciones en la garantía de los derechos de los ciudadanos, entre estos se encuentra el Derecho Humano a una Alimentación Adecuada (DHA), el cual está en relación directa con la preservación de la vida. El DHA se garantiza a través de cuatro componentes: disponibilidad, acceso, aprovechamiento nutricional y estabilidad en el tiempo, cuando la alimentación de una persona cuenta con estas cuatro características, se dice que cuenta con Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN).

El GU de Bogotá tiene como instrumento para garantizar el DHA la intervención directa en el Sistema de Abastecimiento de Alimentos de Bogotá (SAAB), dado que con esto incide en los componentes de la SAN de disponibilidad, desde la oferta con base en la producción, el acceso, incidiendo en los precios (bien sea por reducción de costos, tarifas impositivas o subsidios), aprovechamiento nutricional con prácticas de manipulación de alimentos y almacenamiento, y en la estabilidad en el tiempo con acciones en el corto, mediano y largo plazo, para propiciar que los otros componentes estén presente de manera continua.

Para la planificación de estas intervenciones la Alcaldía Mayor de Bogotá, como GU de Bogotá, diseñó, adoptó e implemento el Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria (PMASAB) en el 2006, en cumplimiento de lo dispuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del 2000. El PMASAB tenía como objetivo principal ser el instrumento de política pública encargado de actuar sobre la función de abastecimiento para generar la disponibilidad suficiente y estable de alimentos de calidad y con criterios nutricionales en la ciudad, brindando un acceso oportuno y permanente para todas las personas que allí residen, por medio de la reducción de los precios de los alimentos y el fortalecimiento de los circuitos económicos entre lo urbano y lo rural.

Para cumplir con este objetivo se establecieron en el PMASAB objetivos relacionados con la reducción de los costos para los consumidores e incremento en ingresos para los productores a través de la implementación de la Estrategia de Integración Territorial (ESIT). Las acciones de la ESIT estarían centradas en la formación, transferencia tecnológica, el desarrollo de infraestructura física y digital, y la vinculación directa entre oferta y demanda, con el propósito de disminuir la intermediación y garantizar precios más accesibles para el consumidor y mejores ingresos para el productor. La estrategia contó con 2 componentes: el de Integración Geográfica Regional, con Agrorredes y Nutrirredes, y el de Integración de Actores. En esta investigación se definieron para analizar la implementación de la estrategia los programas e inversiones adoptados en los Planes de Desarrollo Distrital entre el 2006 y el 2024 en el desarrollo y consolidación de los Anillos de Provisión Alimentaria, los Nodos Logísticos y la Red de Plazas y Tenderos para el componente de Integración Geográfica, y los Mercados Campesinos (MC) para el componente de Integración de Actores.

Al inicio de esta investigación se planteó la pregunta ¿En qué medida se implementó la Estrategia de Integración Territorial (ESIT) del PMASAB entre 2006 y 2024, y cómo contribuyó esta estrategia al fortalecimiento del Sistema de Abastecimiento de Alimentos en Bogotá y a la garantía del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada? Para responderla se implementó la metodología de evaluación de políticas públicas por etapas, en este caso se realizó un análisis retrospectivo de la etapa de implementación de la ESIT utilizando como variables de contrastes los programas y proyectos implementados en los Planes de

Desarrollo Distrital entre 2006 y 2024, al ser las herramientas de planificación para la inversión de recursos y el desarrollo de acciones con que cuenta el GU de Bogotá.

Las conclusiones derivadas presentadas a continuación buscan aportar al conocimiento sobre la integración regional y el abastecimiento alimentario en Bogotá, brindar insumos para mejorar el diseño de políticas públicas y determinar factores de éxito de la ESIT que podrían ser replicados.

En primer lugar, desde su diseño el PMASAB presentó debilidades en su estructuración como herramienta de planificación estratégica dado que no se determinan detalladamente las estrategias a implementar, se presenta un entrecruzamiento entre los objetivos, y con las políticas que orientaron su implementación, no se estableció un diagnóstico de línea base que cuantificará la magnitud del estado del problema ni magnitudes de las metas a alcanzar con su implementación, lo cual hubiera permitido la construcción de indicadores cuantitativos para la medición de su implementación y el alcance en la solución del problema definido. Estas imprecisiones influyen en la manera en que los PDD adoptaron los programas para su instauración, afectando negativamente la continuidad en la implementación de la ESIT en el periodo de estudio y sus resultados a largo plazo.

La implementación de la ESIT entre 2006 y 2024 evidenció avances significativos en torno a sus dos componentes clave: el de Integración Geográfica Regional y el de Integración de Actores, pero también mostró limitaciones que condicionaron su impacto sobre el SAAB y la garantía del DHA:

La Integración Regional se vio favorecida por la estratégica de articulación institucional al tratar temas claves y supramunicipales, como el de la SAN, lo que llevo a que se plantearan programas para su promoción en los PDD en el periodo de estudio, se establecieron convenios en distintos temas y se promovió la asistencia técnica administrativa. Como consecuencia surge la RAP-E Región Central para abordar esos hechos regionales que incluyen al Primer y Segundo Anillo de Provisión. Otro hecho relevante referente a la gobernanza fue la creación y el establecimiento de las condiciones normativas para el funcionamiento de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca, pues plantea con ello interrogantes en cuanto a la gobernabilidad de esta entidad y sobre lo acorde que sean las políticas públicas que se diseñen e implementen para la región.

El análisis de los cinco Planes de Desarrollo Distrital mostró un grado de incorporación variable de la ESIT. El componente de fortalecimiento a productores en los Anillos de Provisión se incluyó de forma constante, aunque la asignación presupuestal y la capacidad ejecutora disminuyeron en los PDD más recientes. En contraste, la construcción de Nodos Logísticos se vio rezagada, consolidándose únicamente la Plaza de El Lucero, con lo cual se incumplió significativa con uno de los pilares de la ESIT para la integración logística y la reducción de costos como parte de los objetivos del PMASAB. Estas variaciones reflejan retos de continuidad institucional y de eficiencia en la gestión de recursos, que limitaron la cobertura humana y territorial de la ESIT.

Estos Nodos Logísticos eran un pilar fundamental para el desarrollo de las demás acciones contempladas en la ESIT, y por ello su desarrollo incompleto afectó negativamente la formulación de proyectos en los PDD relacionados con la Estrategia, alejando la implementación de lo planteado originalmente en el PMASAB con respecto a lo proyectado para las Plazas de Mercado, los Mercados Campesinos e incluso, la visión de los Anillos de Provisión. Como consecuencia, cada componente de la ESIT se desarrolló de manera independiente, lo que redujo su impacto y limitó el alcance del objetivo general de la estrategia.

Tampoco se logró cumplir con el objetivo de consolidar una Red de Plazas de Mercado que fuera articulador minorista del acopio y comercialización de alimentos provenientes de las Agroredes y de la ACFC, ni como centro estratégico de conexión con los tenderos de las Nutriredes para la generación de negocios e ingresos. Asimismo, no se logró descentralizar el acopio de alimentos de la Central Mayorista de Corabastos en el SAAB, que sigue teniendo el mismo papel rector del abastecimiento de alimentos en Bogotá desde que se formuló el PMASA.

Cómo conclusión del análisis de georreferenciación se pudo determinar que las intervenciones de la ESIT proyectaban actuaciones estratégicas a través de los Nodos Logísticos en puntos clave, en Suba al norte, Usme y Ciudad Bolívar al sur-oriente, y Bosa al suroccidente, para conectar a Bogotá con sus municipios abastecedores de alimentos a través de corredores viales estratégicos, como la Autopista Norte, ejes hacia los Llanos Orientales, la Amazonía y el Pacífico.

Este mapeo territorial clarificó la lógica de ubicación de las Plazas de Mercado, diseñadas para optimizar flujos de alimentos frescos desde la Sabana, Boyacá y demás regiones rurales, y facilitar el comercio internacional desde los puertos del Caribe y el Pacífico. Al mismo tiempo, puso de manifiesto que la no ejecución de las plataformas logísticas en el norte y suroccidente, así como la incompleta operación de la Plaza de El Lucero, impidió establecer corredores físicos efectivos entre Agroredes y Nutriredes, limitando las sinergias entre oferta y demanda y provocando que la ESIT solo se implementara de manera parcial en los distintos Planes de Desarrollo Distrital.

Con respecto a los MC desde su institucionalización es el componente que mayor continuidad y crecimiento ha tendido en la inversión estipulada en los PDD durante la implementación de la Estrategia, evidenciando también un incremento en el número de ubicaciones en la ciudad en las que se realizan, el número de productores participantes, municipios de origen de estos actores y en la diversificación de las acciones, por ejemplo, con la inclusión de las rutas de MC en las localidades con ruralidad, la Mercatón Campesina y catalogo en línea como estrategias de comercialización virtual.

Los MC han sintetizado las acciones exitosas del GU en el desarrollo de los componentes de la ESIT, tanto en términos de integración territorial con el fortalecimiento del trabajo conjunto de departamentos y municipios con el Distrito, en la integración de actores, en la conformación de redes, en el desarrollo de procesos de formación y el fortalecimiento organizacional. En una conclusión, son los MC un resultado sobresaliente y positivo en la implementación de la ESIT del PMASAB.

Las actuaciones claves del GU para el éxito del componente de los MC han sido la asignación de espacios públicos, recursos logísticos y permisos de operación, aunque sin cubrir los costos de transporte de los productores. Esta dinámica expone la relevancia de las barreras de acceso, tales como la distancia, tiempos de desplazamiento y grado de perecibilidad de los alimentos, que encarecen la participación y reducen la rentabilidad. Al reconocer estas limitaciones, el análisis de los MC pone de relieve la necesidad de complementar el apoyo logístico con mecanismos de transporte subvencionado o colaborativo para fortalecer la sostenibilidad de los mercados y la inclusión plena de los pequeños productores.

Los Mercados Campesinos se han consolidado como un componente sobresaliente de la ESIT, ofreciendo alternativas de abastecimiento que reducen intermediación, mejoran precios para consumidores y generan ingresos más justos para los productores, contribuyendo así de manera significativa al fortalecimiento del SAAB y a la garantía del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada en Bogotá. Sin embargo, los MC no logran suplir la cantidad de alimentos que requiere la ciudad.

En conclusión, no se cumplió con el objetivo de desconcentrar el acopio y distribución de alimentos que se estaba y se sigue presentando en Corabastos, la central sigue teniendo una influencia mayoritaria en el SAAB; ni la reducción en los precios al consumidor, o la interacción directa entre consumidores y productores; por lo menos, no en el nivel propuesto en el PMASAB

No obstante, se evidencia que sí se tuvieron avances con el fortalecimiento de las Plazas Distritales de Mercado, el desarrollo de los Mercados Campesinos y el fortalecimiento a las organizaciones y productores de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria; con lo cual los consumidores de la ciudad como consumidores se encuentran formados para adoptar dietas más nutritivas y tienen otras alternativas para la adquisición de los alimentos, en las cuales pueden tener una interacción directa con los productos, se reduce la intermediación y se incrementa el ingreso para los productores, que cuentan ahora con una mayor diversidad de canales de comercialización.

Por lo que se refiere al desarrollo metodológico de esta investigación, se presentaron dificultades para consultar los documentos de resultados de los PDD con sus informes financieros y los informes anuales de implementación de los Planes Maestro derivados del Acuerdo 223 de 2006, dado que la periodicidad en la que se reporta la información en los distintos documentos no tiene continuidad analítica, debido al cambio de gobernante de la ciudad.

Por un lado, la administración saliente realiza un reporte general de la ejecución del Plan de Desarrollo que formuló y ejecutó con reporte al último año de su periodo de gobierno, dejando por fuera del reporte el último año de ejecución del Plan, derivando en que la información de resultados queda incompleta. Y por el otro lado, la nueva administración puede o no dar continuidad a los programas que se estaban desarrollando, por lo cual se crea una brecha en la continuidad de las acciones, que afecta la consecución de las metas, y en el caso del PMASAB, que planteó una estrategia a largo plazo, es más visible esta discontinuidad de acciones generando efectos negativos en la obtención de los objetivos propuestos.

Si bien el PMASAB centró sus acciones en Bogotá, este estudio demuestra que la seguridad alimentaria, al igual que otros fenómenos de escala regional como la movilidad, la vivienda, el suministro de servicios públicos y la gestión del agua, entre otros, va más allá de la escala municipal y demanda un análisis y una gobernanza a escala regional. Se requiere así que se diseñen, ejecuten y evalúen políticas públicas que integren no solo al Distrito Capital, sino también a los municipios vecinos y al conjunto de actores interrelacionados regionalmente. De esta manera será factible articular instrumentos de planeación y que las acciones que se desarrollen propendan por la sostenibilidad ambiental, la equidad y la eficacia económica en la consecución del derecho humano a la alimentación adecuada.

Finalmente, y con respecto a los informes financieros de ejecución de los PDD, estos reportan continuamente la ejecución de las magnitudes e inversiones de las metas de los programas de todos los PDD, lo cual permite de alguna forma tener un acercamiento confiable a la información de ejecución de todos los años de vigencia de los Planes; sin embargo, la presentación de esta información es difícil de abordar y de interpretar, dado que son archivos de difícil lectura por la forma en que se organiza la información, ya que no tienen la misma estructura con la que se formuló el PDD y que están elaborados en un lenguaje técnico contable que no todas las personas pueden interpretar con facilidad.



## 6. Bibliografía

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2004a). *Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003*. POT de Bogotá. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13935>

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2004b). *Plan de Desarrollo 2004-2008. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión. Bogotá sin Indiferencia*. Recuperado en: <https://www.sdp.gov.co/gestion-a-la-inversion/programacion-y-seguimiento-a-la-inversion/planes-de-desarrollo-distrital>

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2006). *Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria para Bogotá Distrito Capital*. Recuperado en: <https://www.sdp.gov.co/gestion-territorial/planes-maestros/planes/plan-maestro-de-abastecimiento-y-seguridad-alimentaria>

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2007a). *Informe de Gestión Sector Desarrollo Económico*. Recuperado en: [www.sdp.gov.co/sites/default/files/2004\\_2008\\_bogotasinindiferencia\\_c\\_informefinal\\_f\\_sector.pdf](http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/2004_2008_bogotasinindiferencia_c_informefinal_f_sector.pdf)

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2007b). *Informe Final Plan de Desarrollo "Bogotá sin Indiferencia"*. Recuperado en: <https://www.sdp.gov.co/gestion-a-la-inversion/programacion-y-seguimiento-a-la-inversion/planes-de-desarrollo-local/bogota-sin-indiferencia>.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2008). *Decreto 40 de 2008 "Por el cual se modifica y complementa el Decreto 315 de 2006, Plan Maestro de Abastecimiento Alimentario y Seguridad Alimentaria para Bogotá Distrito Capital y se dictan otras disposiciones"*. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=29029>

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2011a). *Balance de Gestión Sector Desarrollo Económico*. Recuperado en: [https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/2008\\_2012\\_bogotapositiva\\_c\\_informefinal\\_g\\_balancegestion.pdf](https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/2008_2012_bogotapositiva_c_informefinal_g_balancegestion.pdf)

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2011b). *Plan de Desarrollo Bogotá Positiva: para vivir mejor. Balance general diciembre de 2011*. Recuperado en: <https://www.sdp.gov.co/gestion-a-la-inversion/programacion-y-seguimiento-a-la-inversion/planes-de-desarrollo-distrital>

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2012). *Plan de Desarrollo 2012-2016. Bogotá Humana*. Recuperado en: <https://www.sdp.gov.co/gestion-a-la-inversion/programacion-y-seguimiento-a-la-inversion/planes-de-desarrollo-distrital>

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2015). *Balance de Resultados del Plan de Desarrollo Distrital 2012 - 2016 "Bogotá Humana"*. Recuperado en: <https://www.sdp.gov.co/gestion-a-la-inversion/programacion-y-seguimiento-a-la-inversion/planes-de-desarrollo-distrital>

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2016a). *Bogotá Mejor para Todos. Tomo 1*. <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/PlanDistritalDesarrollo/Documentos/TOMO1-digital.pdf>

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2016b). *TIC y Brecha Digital*. Recuperado de [http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/2.\\_tic\\_brecha\\_digital\\_2016.pdf](http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/2._tic_brecha_digital_2016.pdf)

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2017). *Informe Acuerdo 223 de 2006 "Por medio del cual se establece un mecanismo de seguimiento a los Planes Maestros de Bogotá, D.C."*. Consultado en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=20552>

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2020). *Balance General del Plan de Desarrollo Distrital 2016-2020 "Bogotá Mejor para Todos"*. Recuperado en: <https://www.sdp.gov.co/gestion-a-la-inversion/programacion-y-seguimiento-a-la-inversion/rendicion-cuentas>

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2020). *Componente de Gestión e Inversión. Plan de Desarrollo Bogotá Mejor para Todos*. Recuperado en: <https://www.sdp.gov.co/gestion-a-la-inversion/programacion-y-seguimiento-a-la-inversion/planes-de-desarrollo-distrital>

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2024). *Informe de Balance y Rendición de Cuentas del Plan de Desarrollo Distrital 2020-2024 Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI Corte a mayo 2024*. Recuperado en: <https://www.sdp.gov.co/gestion-a-la-inversion/programacion-y-seguimiento-a-la-inversion/planes-de-desarrollo-distrital>

Aranda, C. D. (2019). *Perfil del comprador y percepción respecto a las frutas y hortalizas que se ofrecen en los mercados campesinos de Plaza de los Artesanos y Parque de Alcalá en la ciudad de Bogotá*. Recuperado en: <https://ciencia.lasalle.edu.co/items/e7ea214f-0517-4f2f-b920-bf9ec6f622fc>

Benoit, F. (2013). *Public Policy Models and Their Usefulness in Public Health: The Stages Model*. Recuperado de: [https://www.ncchpp.ca/docs/ModeleEtapesPolPubliques\\_EN.pdf](https://www.ncchpp.ca/docs/ModeleEtapesPolPubliques_EN.pdf)

Calculador de distancias. *Calculador de distancias de línea recta entre dos puntos y rutas de viaje*. Consultado en <https://es.distance.to/>

Castellanos Cárdenas, J. M. (2018). *Factores de consolidación de las Agroredes, en el marco del Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá (PMASAB) en el período 2006-2015*. Universidad Nacional de Colombia. Recuperado en: <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/69403>

Concejo de Bogotá. (2008). *Plan de Desarrollo Bogotá Positiva: Para vivir mejor. Acuerdo No. 308 de 2008 Concejo de Bogotá D.C.* <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=30681>

Concejo de Bogotá. (2010). *Acuerdo no 455 de diciembre 16 de 2010. Por el cual se promueve la integración regional rural a través de mercados temporales campesinos, indígenas afrodescendientes y demás etnias*. Consultado en <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/listados/tematica2.jsp?subtema=22680>

Concejo de Bogotá. (2020). *Acuerdo No. 761 de 2020 "Por Medio del Cual se Adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas del Distrito Capital 2020-2024. Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI"*. Recuperado en: <https://bogota.gov.co/yo-participo/plan-desarrollo-claudia-lopez-2020-2024/>

Congreso de la República de Colombia. (1997). *Ley 388 de 1997 Nivel Nacional. Diario Oficial, 043(091), 40*. Consultado en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339>

Congreso de la República de Colombia. (2022). *Ley 2199 de 2022 “Por Medio de la cual se Desarrolla el Artículo 325 de La Constitución Política y se Expide el Régimen Especial de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca”*. Consultado en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=179486#:~:text=La%20presente%20ley%20tiene%20por,integrantes%20por%20la%20Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica>.

Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE). (2023). *Censo poblacional 2.018. Estadísticas demográficas y poblacionales*. Consultado en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2005). *Documento Conpes Social 91 Metas y estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio – 2015*. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/conpes/social/91.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2008). *Documento Conpes Social 113 Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN)*. Recuperado de: <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Conpes/Conpes%20113%20de%202008.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2018). *Documento Conpes 3918 Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia*. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3918.pdf>

Figuroa Pedraza, D. (2003). *Gobiernos y seguridad alimentaria*. Revista Costarricense de Salud Pública, 12(22), 42–52. [http://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1409-14292003000200005&lng=en&nrm=iso&tIng=es](http://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1409-14292003000200005&lng=en&nrm=iso&tIng=es)

Google Maps. *Sistema de coordenadas geográficas*. Consultado en: <https://www.google.es/maps/>

Infraestructura de Datos Espaciales para el Distrito Capital (IDECA). *Datos abiertos sobre mapas de Bogotá*. Consultados en: <https://ideca.gov.co/>

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). *Geoportal. Información geográfica de Colombia*. Consultado en: <https://geoportal.igac.gov.co/>

Mander, H. (2015). *Abastecimiento de alimentos por el Estado como medida de protección social. Debates en torno a la Ley Nacional de Seguridad Alimentaria de la India*. Recuperado en: <https://openknowledge.fao.org/handle/20.500.14283/i4957s>

Miel del Bosque. *¿Quiénes somos? InverBosques*. Consultada en: <https://www.inverbosques.com/apiarios-inverbosques/>

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR). (2017). *“Resolución número 464 de 2017. Por la cual se adoptan los lineamientos estratégicos de política pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria y se dictan otras disposiciones.”* Consultado en: [https://www.suin-juricol.gov.co/clp/contenidos.dll/Resolucion/30051441?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](https://www.suin-juricol.gov.co/clp/contenidos.dll/Resolucion/30051441?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0)

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2011). *Una introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria. La Seguridad Alimentaria: información para la toma de decisiones*. Recuperado de: <http://www.fao.org/3/al936s/al936s00.pdf>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2011). El Derecho a la Alimentación Adecuada. Folleto Informativo no. 34. Recuperado de: <https://www.fao.org/4/b358s/b358s.pdf>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2025). *Caracterización de la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe. Desafíos, evidencias y perspectivas*. Recuperado de: <https://openknowledge.fao.org/handle/20.500.14283/cd3788es>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2021). *Applying Evaluation Criteria Thoughtfully*. Recuperado de: <https://doi.org/10.1787/543e84ed-en>.

Parrado B., Á., & Gutiérrez R., O. A. (2014). *La incidencia política de las organizaciones campesinas. Cuadernos de Mercados Campesinos*. (3), 1–15. Recuperado de <https://repository.agrosavia.co/discover>

Parrado, Á., & Molina, J. P. (2014). *Mercados campesinos: modelo de acceso a mercados y seguridad alimentaria en la Región Central de Colombia*. Recuperado de [https://www.academia.edu/15330262/MERCADOS\\_CAMPESINOS\\_MODELO\\_DE\\_ACCESO\\_A\\_MERCADOS\\_Y\\_SEGURIDAD\\_ALIMENTARIA\\_EN\\_LA\\_REGION\\_CENTRAL\\_DE\\_COLOMBIA](https://www.academia.edu/15330262/MERCADOS_CAMPESINOS_MODELO_DE_ACCESO_A_MERCADOS_Y_SEGURIDAD_ALIMENTARIA_EN_LA_REGION_CENTRAL_DE_COLOMBIA)

Porter, M. E. (1980). *Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors*. New York: The Free Press.

Rubiano, O., & Bulla, G. (2011). *El impacto e implicaciones de la desintermediación en la gestión de la cadena de suministro. Un enfoque holista*. 9o Encuentro Colombiano de Dinámica de Sistemas, 1–9. [https://www.urosario.edu.co/Administracion/documentos/9-Dinamicas/061\\_1701714061/](https://www.urosario.edu.co/Administracion/documentos/9-Dinamicas/061_1701714061/)

Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (SDDE). (2019). *Documento Conpes D.C. 09 Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá: Construyendo Ciudadanía Alimentaria 2019-2031*. Recuperado de: [https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/conpes\\_09\\_sdde\\_pp\\_san\\_aprobado.pdf](https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/conpes_09_sdde_pp_san_aprobado.pdf)

Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (SDDE). *Mercados Campesinos*. Consultado en <http://www.desarrolloeconomico.gov.co/content/home-del-campo-tu-casa>

Secretaría Distrital de Planeación (SDP). (2014). *El Distrito Capital de Bogotá y su apuesta de integración regional en el marco de la Bogotá Humana*. [www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co)

Semana Rural. *Mercados Campesinos: el campo sí puede venir a Bogotá*. Consultado en: <https://semanarural.com/web/articulo/el-campo-puede-venir-a-bogota/490>

Silva, M. A. (2018). *Gobierno urbano: La ciudad en la configuración del orden político en la tradición occidental*. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/20.500.11912/4374>

Tommasi M. y Stein E. (2006). *La política de las políticas*. Política y gobierno. Vol. XIII. NÚM. 2. II semestre. PP. 393-416. Recuperado de: <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/viewFile/286/196>

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). (2024) *Caracterización y tipologías de Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria con enfoque agrobiocultural. Recomendaciones de política*. Consultado en: <https://upra.gov.co/es-co/saladeprensa/Paginas/Resultados-de-la-Caracterizaci%C3%B3n-y-tipolog%C3%ADas-de-la-Agricultura-campesina,-familiar-y-comunitaria-que-focalizar%C3%A1-la-Pol%C3%ADtic.aspx>

Universidad Nacional de Colombia. (2015). *Evaluación al Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria de Bogotá*. <https://es.scribd.com/document/420828274/Documento-Final-de-Evaluacion-ICTA-PMASAB>

Valdivieso, G., (2012). *Michael Howlett, Designing Public Policies: Principles and Instruments*. Abingdon, Routledge, 2011. Revista Opera, (12), 241-245. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67530270012>