



Serie **Sistema agroalimentario y los desafíos que trae el COVID-19**

5

El rol de los mercados mayoristas en la pandemia: desafíos y oportunidades

Introducción

Cuando, hace unos meses, la pandemia comenzó a extenderse por América Latina y el Caribe, ya se preveía que los gobiernos y la sociedad civil tendrían que adquirir más responsabilidades para ser efectivos en la lucha por la seguridad alimentaria y la nutrición. Según estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020), casi 46 millones de latinoamericanos y caribeños van a volver a estar en situación de pobreza en 2020, con lo que la región totalizará 231 millones en esta situación, todo esto producto de la recesión económica relacionada con COVID-19.

El acceso a una dieta saludable es otro componente de esta ecuación. El aislamiento social y la reducción del ritmo de actividad económica provocaron un enorme aumento del desempleo y el preocupante cierre de empresas, en especial de micro, pequeñas y medianas empresas (Mypimes). Los pronósticos del Fondo Monetario Internacional (FMI) no son alentadores en general y especialmente malos para América Latina y el Caribe: si bien prevé una contracción de la economía mundial de un

4,9%, en la región se espera una caída de casi el doble (9,4%) (FMI, 2020).

Por otro lado, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) estima que durante el segundo trimestre de este año el número de horas trabajadas – en relación al último trimestre del 2019 – caerá un 14% en el mundo, un 19,2% en el Caribe y un 20,6% en América del Sur, convirtiendo a estas subregiones en las más afectadas del planeta (OIT, 2020). Se calcula, que el menor número de horas trabajadas redundará en un aumento de 5,4% en la tasa de desempleo en América Latina y el Caribe (CCSA, 2020). Además, la CEPAL estima que la población regional en situación de pobreza extrema crecerá en casi 30 millones, de personas, llegando a 96 millones cifra que equivale al 15,5% del total de la población. Ante esta situación, con la reducción de la demanda de alimentos y la interrupción de programas públicos como las comidas escolares, esta población, presionada por la caída de los ingresos, recurre principalmente a alimentos más baratos, ultraprocesados y de peor calidad (IICA, 2020).

Debido a las dificultades de transporte, cancelación de pedidos y restricciones a la importación, la crisis también se manifiesta del lado de la oferta en la reducción de la disponibilidad de alimentos frescos para consumo interno.



Debido a las dificultades de transporte, cancelación de pedidos y restricciones a la importación, la crisis también se manifiesta del lado de la oferta en la reducción de la disponibilidad de alimentos frescos para consumo interno. Sin embargo, para el sector agrícola regional en su conjunto, la crisis ha mostrado un lado positivo. Impulsada por la devaluación del tipo de cambio y las brechas

en las disputas comerciales entre Estados Unidos de América y China, se espera que las exportaciones agrícolas crezcan ligeramente en 2020 (CEPAL, 2020; FAO y CEPAL, 2020). Por el contrario, la mayor demanda externa y el tipo de cambio devaluado han provocado inestabilidad en los precios de los productos agrícolas en el mercado interno, creando así un nuevo desafío para los sistemas de producción y distribución.

La importancia de los mercados mayoristas de alimentos

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) destaca el rol fundamental que cumplen los mercados mayoristas de alimentos para garantizar el acceso a las poblaciones de bajos ingresos y la posibilidad de promover una alimentación saludable (FAO *et al.*, 2019). De hecho, dado que gran parte de la población de la región reside en áreas urbanas – principalmente en las llamadas “megalópolis” –, una proporción significativa de la producción agrícola se comercializa en centros mayoristas, para luego ir a supermercados, medianos y pequeños mercados, restaurantes, cafeterías y hoteles.

Con el propósito de conocer el número, distribución, estructura de funcionamiento y dinámicas propias de los mercados mayoristas, la FAO llevó a cabo un estudio (sin publicar) en 2017, el que permitió identificar 294 mercados mayoristas en la región, distribuidos en 22 países. Posteriormente, a fines de 2019, se realizó una encuesta que contó con la

participación de 40 mercados, el 44% del universo de mercados mayoristas de alimentos elegible en América Latina y el Caribe, considerando todos los tamaños operativos.¹ A pesar de no contar con datos exactos sobre la cantidad de productos que se comercializan estos mercados, es posible indicar que una parte importante de la producción agrícola destinada al consumo interno pasa por los principales mercados nacionales de referencia de la región. Según Intini, Jacq y Torres (2019), los mercados mayoristas siguen jugando un papel muy importante en la oferta del comercio minoritario tradicional en varios países de América Latina: distribuyen más del 70% de la producción agrícola en México, el 80% de las verduras frescas en Argentina y el 90% de las frutas que se consumen en Chile. Estos importantes *hubs* destacan en el consumo de alimentos porque establecen estándares de comercialización, determinan precios, tipo de empaque y etiquetas utilizadas y otras características del producto. Por ello, se acostumbra atribuir a los

¹ Se tomaron 90 mercados elegibles considerando solo aquellos reconocidos por los representantes regionales de la Federación Latinoamericana de Mercados de Abastecimiento (FLAMA), Asociación Brasileña de Centros de Abastecimiento (ABRACEN), Confederación Nacional de Agrupaciones de Comerciantes de Centros de Abastos de México (CONNACA) y otros. Además, solo se consideró la organización de gestión principal, pues eso que tiene otros mercados mayoristas bajo su control.



centros de abastecimiento el título de “autoridad alimentaria” en sus países.

En términos de su administración, la mayoría de estos mercados se caracterizan por contar con gestión pública (42,5%) o mixta (17,5%), lo que refuerza aún más su papel como agente de la política de seguridad alimentaria y nutricional de cada país. No es fácil imaginar una política de suministro de alimentos sin el concurso de un brazo operativo, como lo son los mercados mayoristas.

Además, la mayoría de estos mercados pueden considerarse como mercados de referencia. Hay dos tipos más: los mercados mayoristas regionales, que reúne a los mercados mayoristas de diversos tamaños que abastecen a regiones alejadas de los centros de referencia metropolitanos de los países; y los mercados mayoristas locales, los que sirven de complemento a los tipos previos de mercados y ofrecen productos

alimenticios para regiones metropolitanas. En esta categoría también podemos encontrar pequeños mercados, centros de apoyo o mercados campesinos que realizan funciones de minoristas.

Históricamente, los grandes mercados de referencia nacional comenzaron a crearse en la segunda mitad de la década de 1960; de hecho, alrededor de dos tercios de los mercados mayoristas de la región se fundaron hace 50 años o más, y su modernización ha sido solo marginal en las últimas décadas. Con el avance de la ocupación urbana y la incorporación de sus instalaciones en el conjunto de equipamientos y servicios que ofrece en su entorno (bancos, puestos de salud, comisarías, guarderías, transportes, comercio de artículos complementarios, otros), los mercados mayoristas de alimentos se transformaron en parte del paisaje de las modernas ciudades latinoamericanas y caribeñas.

Impactos y respuesta de los mercados mayoristas de alimentos frente al COVID-19

Los mercados mayoristas de alimentos son el principal canal de comercialización para cientos de miles de agricultores, especialmente los agricultores familiares, siendo los responsables de suministrar alimentos a una inmensa y diversa red de pequeñas y medianas empresas. Los mercados mayoristas también operan como minoristas, recibiendo consumidores directos y grupos de compras en sus espacios.

Por lo mismo, desde el inicio de la pandemia la FAO y otras organizaciones regionales – en alianza con los gobiernos y la administración de los mercados mayoristas – elaboraron estrategias para que la crisis de salud no se convierta en una crisis de oferta, para evitar el cierre de los centros de abastecimiento o mercados mayoristas, instalaciones y ferias de agricultores de la región.

Al principio, con la interrupción del transporte, la cuarentena de operadores y cierre de fronteras con barreras sanitarias, los mercados tuvieron dificultades para vender la producción perecible que se originó en el campo. Poco después, algunos sectores exigentes como hoteles, restaurantes y cafeterías interrumpieron sus compras. Este desajuste entre oferta y demanda provocó aumentos puntuales de precios y desabastecimiento

de algunos artículos, aunque los mercados siguieron funcionando con normalidad, garantizando el abastecimiento de alimentos.

Los mercados mayoristas no han interrumpidos sus operaciones durante la pandemia, lo que en los momentos más álgidos de la misma creó gran preocupación entre las autoridades sanitarias, dado el gran flujo de personas



que circulaba por los espacios del mercado. En este sentido, la ya mencionada encuesta realizada por la FAO dio cuenta de que parte importante de los mercados ha implementado medidas preventivas, como: el uso obligatorio de mascarillas, campañas de información, control de peatones y vehículos con el cierre de ciertas rutas, reducción de horarios de apertura e instalación de lavabos y sanitarios para el público, entre otras. También se tomaron

medidas para prevenir que los trabajadores de estos mercados contrajeran la enfermedad.

En el marco del convenio entre la FAO y la Federación Latinoamericana de Mercados de Abastecimiento (FLAMA), se realizaron cuatro encuestas para entender las medidas y dificultades encontradas, la coyuntura de precios, oferta y demanda en los mercados mayoristas de la región (ver Cuadro 1).

Cuadro 1. Resumen de las Encuestas COVID-19 FAO-FLAMA.

Período	Tema	Resultados operacionales	Resultados conjuntura
Mayo 2020	Medidas para reducir los efectos del COVID-19.	Los mercados actuaron con rapidez e implementaron protocolos para evitar la contaminación de los comerciantes, trabajadores y compradores. Se implementaron plataformas digitales y ventas directas.	Mercados con precios estables. Reducción ligera en la demanda.
Junio 2020	Plataformas de compraventa y reducción de pérdidas y desperdicios de alimentos.	El uso de plataformas digitales para realizar transacciones se ha generalizado. La mayoría de los mercados realizaba donaciones directas y donaciones a los bancos de alimentos.	Precios de algunos rubros en alza debido a estacionalidad y dificultades de importación. Reducción en la demanda.
Julio 2020	Inversiones para controlar los efectos de la pandemia.	Recursos propios para inversiones. La economía digital es el foco.	Precios en alza moderada: granos y frutas importadas, principalmente. Reducción fuerte en la demanda y oferta de frutas importadas y granos.
Septiembre 2020	Obstáculos para la modernización de los mercados.	Informalidad e falta de conocimiento sobre el uso de plataformas digitales de compraventa. Los mercados proporcionan certificados de conformidad sanitaria que permiten transacciones virtuales.	Precios estables o alza moderada, excepto en frutas importadas. Estabilización de oferta y demanda excepto en frutas y los rubros de cárnicos.

Fuente: Elaboración propia.

En la **primera encuesta** se buscó obtener información sobre el cuadro operativo general de los mercados mayoristas impactados por la pandemia en los primeros meses de 2020. Entre los hallazgos, vale mencionar que:

- La mayoría de los mercados actuaron con rapidez e implementaron protocolos para evitar la contaminación de los comerciantes, empleados y compradores.
- En términos de comercialización, los datos indicaron que el 67% de los mercados ya utilizaban plataformas de compra y venta y el 33% realizaba ventas directas al consumidor final, dando cuenta de una mayor apertura al comercio minorista.
- Por último, también se identificaron algunos cuellos de botella, siendo la reducción de la demanda el principal.

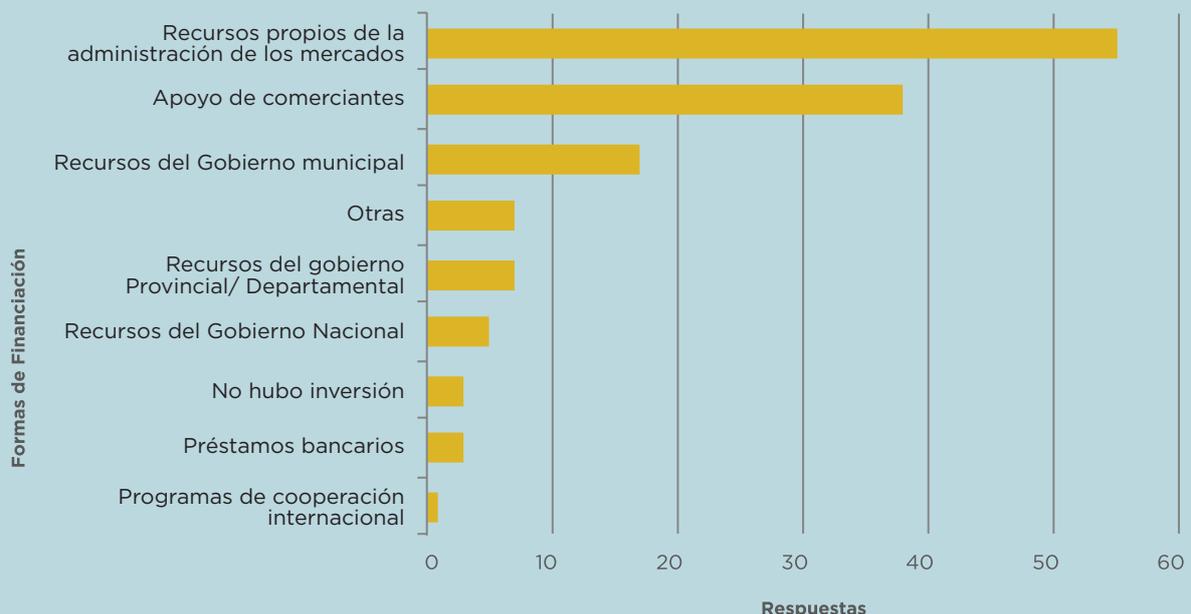
La **segunda encuesta**, realizada en junio con la participación de 64 mercados, se concentró en el manejo de las pérdidas y desperdicios de alimentos. Entre sus principales hallazgos se pueden mencionar:

- El crecimiento en el uso de plataformas digitales para realizar transacciones, alcanzando el 73% de los mercados encuestados.
- La entrega directa de alimentos en canastas o paquetes ya se practicaba en el 50% de los mercados encuestados.
- En cuanto a los cuellos de botella, la situación de la demanda había empeorado, alcanzando el 92% con relación al mes anterior.
- Más de dos de cada tres mercados (72%) señalaron como un problema el alza de precios.
- Finalmente, con respecto a las pérdidas y desperdicios de alimentos, la encuesta permitió un hallazgo sorprendente: el 69% de los mercados realizaba donaciones directas y el 56% realizaba donaciones a los bancos de alimentos.

La **tercera encuesta** se realizó en julio 2020, participaron 71 mercados y buscó profundizar los datos sobre el impacto del COVID-19 en la comercialización. Se observó que:

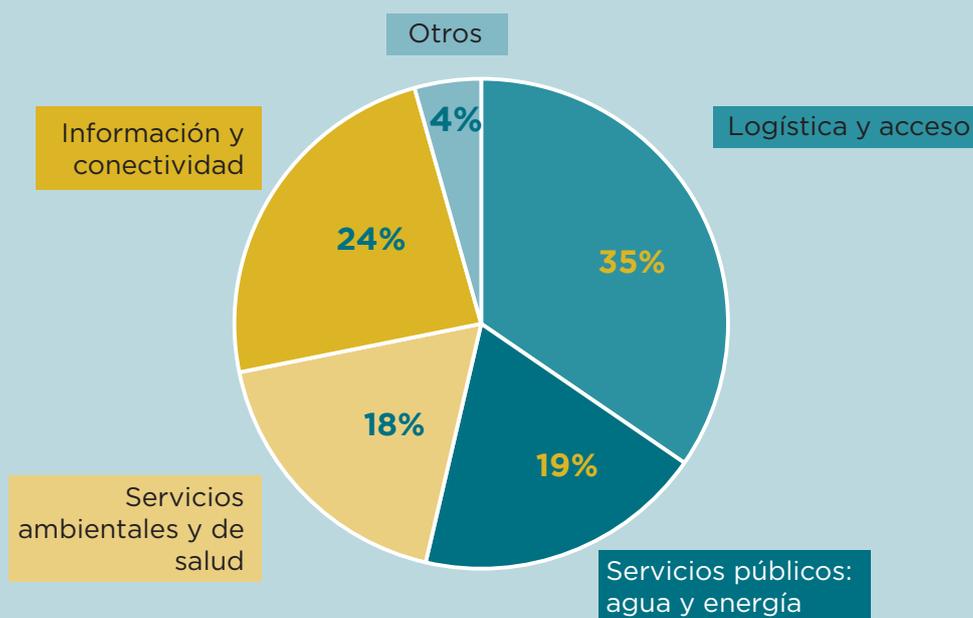
- El 54% de los encuestados señaló caídas de hasta el 50% en el volumen negociado.
- Considerando que los mercados mayoristas realizaron grandes inversiones para controlar y minimizar los efectos de la pandemia, se buscó conocer el origen de estos recursos, descubriendo que el 55% de los mercados utiliza sus propios recursos solos o en combinación con los recursos de los comerciantes (38%).
- Pocos mercados recibieron apoyo de los gobiernos municipal (17%), provincial (7%) o nacional (5%), debiendo utilizar la mayor parte de los fondos de sus propios recursos (ver Figura 1).

Figura 1. Recursos de inversión para combatir el COVID-19.



Finalmente, la investigación buscó profundizar el tema de las inversiones pospandemia y los resultados indican que existe una disposición para estas inversiones y deben estar dirigidas precisamente al área de tecnologías y sistemas de información, así como a un mejor control de acceso. En realidad, sumando todas las acciones programadas para la digitalización de operaciones, estas superan a otras iniciativas en el ámbito de los servicios de limpieza o infraestructura. Consulte a este respecto el cuadro a continuación de los datos recopilados en una encuesta de julio de 2020.

Figura 2. Prioridades de inversión para mejorar el funcionamiento del mercado (%).



La **cuarta encuesta** se realizó en septiembre y contó con la participación de 51 mercados. En esta investigación se observaron las principales barreras para la adopción de plataformas virtuales para la venta de alimentos.

- Para el 41% de los encuestados, el sistema de certificación es fundamental para la trazabilidad y para el funcionamiento de una plataforma digital, el mismo porcentaje fue señalado para un sistema de pago electrónico confiable.

- Por otro lado, la informalidad de los agentes que se desempeñan en los mercados (productores y comerciantes) y la falta de personal especializado han sido los principales factores que han empujado la implementación de sistemas digitales de compra y venta (55% y 35%, respectivamente).

Rumbo a la modernización de los mercados mayoristas

La restricción al funcionamiento de los mercados abiertos presente en la mayoría de los países al inicio de la pandemia y las dificultades encontradas por las pequeñas empresas alimentarias indican un crecimiento en las estructuras de autoservicio (tiendas de conveniencia, supermercados, hipermercados, etc.), con la concentración en el comercio minorista de alimentos.

Si bien es cierto que los centros de abastecimiento y/o los comerciantes han tomado algunas medidas, presentamos a continuación una agenda de acciones a corto y medio plazo, enfocadas en la calidad, orientada a la modernización de estos espacios comerciales. Esta agenda persigue transformaciones en la estructura física, lo que en algunos casos lleva a la necesidad de reubicar las instalaciones (como se está haciendo en el Mercado Modelo de Montevideo y en la CEAGESP de São Paulo), y en la introducción o mejora de plataformas de compraventa digital.² Estas acciones no pueden suceder de manera intempestiva; deben seguir una secuencia que contribuya a su éxito y que pueda ser coordinada por los mercados mayoristas. La adopción de estas secuencias permite reducir los costos de producción y transacción.

1. Estandarizar los productos frescos comercializados en los centros de abastecimiento por tipo, tamaño, tamaño, color y maduración.

2. Incorporar información sobre el origen del producto, fecha de cosecha o producción y fecha de envasado para garantizar su trazabilidad.

3. Incorporar información básica sobre los atributos de inocuidad del producto: orgánico o convencional, presencia de organismos genéticamente modificados, conformidad en las cantidades actuales de plaguicidas, etc.

4. Usar empaques estándar específicos para cada producto, preferiblemente etiquetas desechables y electrónicas con validez nacional – y, de ser posible, internacional – con toda la información del producto.

5. Acreditar empresas, cooperativas o agrupaciones de productores para el proceso de certificación de los productos comercializados.

6. Crear o mejorar una plataforma digital con información “en tiempo real” sobre precios de productos, según su clasificación, cantidades comercializadas y precio practicado en otros mercados.

7. Adecuar las instalaciones del centro de abastecimiento para funcionar como plataforma logística, controlando el flujo y horario de camiones, ordenanza computarizada y registro de todas las transacciones que se realicen en el espacio físico o virtual del mercado mayorista.

8. Instalar o modernizar cámaras frigoríficas para la corta estancia de los productos en venta.

9. Capacitar al personal para que desarrolle nuevas funciones administrativas y operativas (operadores de montacargas, técnicos en refrigeración, analistas de laboratorio, etc.).

10. Adoptar una política de transparencia total en las transacciones realizadas, además de la comunicación directa con los productores – vía asistencia técnica rural, y con los comerciantes – con equipos de nutricionistas y técnicos de ventas.

Evidentemente, el proceso de implementación de los diez pasos presentados es al mediano y largo plazo, lo que puede ser incompatible con la emergencia derivada del nuevo entorno para el comercio de alimentos. Sin embargo, esa es una oportunidad y nada impide que este proceso se implemente por partes, por tipo de producto o mercado. Como siempre, es importante señalar que no existen soluciones inmediatas y no habrá una aplicación de compra y venta directa que modernice el sistema operativo sin que se hayan instalado las bases para ello.

La responsabilidad de los mercados mayoristas de alimentos, como autoridades alimentarias, de mantener el suministro de las ciudades creció a raíz de la pandemia. Su gran desafío es modernizarse de manera inclusiva y transparente.

² Como está sucediendo en Argentina con Tienda Cooperativa; en Chile con la plataforma gubernamental Mercado Campesino Online; y en Costa Rica con la aplicación La Finca Agropecuaria.

Bibliografía

- CCSA, 2020. *How COVID-19 is changing the world: a statistical perspective. Volume II*. Nueva York. (disponible en: https://unstats.un.org/unsd/ccsa/documents/covid19-report-ccsa_vol2.pdf).
- CEPAL. 2020. *Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones*. Santiago.
- FAO y CEPAL. 2020. *Sistemas alimentarios y COVID-19 en América Latina y el Caribe: Comportamiento del comercio durante la crisis*. Boletín N.º 12. Santiago, FAO. (disponible en: <http://www.fao.org/documents/card/en/c/cb0583es>).
- FAO y FLAMA. 2020. *Mercados mayoristas: Frente al COVID-19 - 13/07/2020*. Boletín N.º 3. Santiago, FAO.
- FAO, OPS, WFP y UNICEF. 2019. *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2019*. Santiago, FAO.
- FMI. 2020. *World Economic Outlook Update, June 2020*. (disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020>). Acceso: 20 de septiembre de 2020.
- IICA, 2020. *La agricultura familiar y el abastecimiento agroalimentario ante la pandemia COVID-19 en América Latina y el Caribe*. San José, Costa Rica.
- Intini, J., Jacq, E. y Torres, D. 2019. *Transformar los sistemas alimentarios para alcanzar los ODS. 2030 - Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe*, No. 12. Santiago de Chile. FAO. 27 p.
- OIT. 2020. *ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Fifth edition. Updated estimates and análisis*. (disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_749399.pdf). Acceso: 20 de septiembre de 2020.

Autores

Joao Intini, Oficial de Políticas y Sistemas Alimentarios. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

Walter Belik, consultor en mercados mayoristas, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.

Altivo Cunha, consultor en mercados mayoristas, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.

José David Torres, consultor en sistemas alimentarios, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.

