

Taller

**Abastecimiento, distribución y seguridad alimentaria
en la ciudad de Lima**

Lima, 25-26 de febrero de 1999

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

organizado por

Municipalidad Metropolitana de Lima y
Empresa de Mercados Mayoristas S.A. (EMMSA)

bajo los auspicios del

Programa Interregional de la FAO
Abastecimiento y Distribución de Alimentos en las Ciudades

Objetivos del taller

1. Identificar las principales dificultades y limitaciones que afectan a la seguridad alimentaria en la ciudad de Lima y, en particular, a los sistemas de abastecimiento y la distribución de alimentos (SADA);
2. Identificar las acciones prioritarias para mejorar la seguridad alimentaria de los consumidores urbanos de menores ingresos.

Conclusiones

El taller reunió a representantes de varias municipalidades de la ciudad de Lima, comerciantes mayoristas y minoristas de alimentos, ONG's, entre otros, quienes subrayaron que:

- la ciudad de Lima se enfrenta a graves niveles de pobreza estimándose que hasta el 50% de la población actual vive en esta condición. Por lo tanto, la seguridad alimentaria los consumidores urbanos de menores ingresos está amenazada, siendo que ellos no pueden asegurarse un acceso constante a una alimentación adecuada para satisfacer sus necesidades nutricionales;
- con el excesivo crecimiento de la ciudad de Lima, los consumidores de menores ingresos se han concentrado en las zonas periféricas de la ciudad (los "conos") aunque los ciudadanos con problemas de acceso adecuado a los alimentos pueden encontrarse también en las zonas centrales de la metrópoli;
- en la ciudad de Lima existen alrededor de 60.000 comerciantes de abastos, 100.000 bodegas a conducción familiar y 40 supermercados que se están expandiendo en las áreas urbanas de menores ingresos, representando así una amenaza para los bodegueros.

Los principales problemas que han sido identificados por los participantes son los siguientes:

A. Los consumidores urbanos tienen que pagar por los alimentos precios más elevados debido a dificultades en toda la cadena de distribución. Los consumidores tienen escaso conocimiento de lo que constituye un régimen alimenticio adecuado, mientras que su salud es a menudo afectada por las precarias condiciones higiénicas en la cual se realizan las actividades comerciales. Las acciones de las asociaciones de defensa del consumidor son insuficientes y no hay quien escuche de manera efectiva sus diversos reclamos.

B. Los comerciantes mayoristas y minoristas de alimentos necesitan infraestructuras de mercado eficientes y bien manejadas, espacios adecuados para sus actividades, capacidad de almacenamiento, agua, seguridad y servicio, entre otros. Todo esto es deficiente en los mercados de alimentos en Lima. Los comerciantes que participaron en el Taller reconocieron también que sus limitados conocimientos de administración gerencial, marketing, manipuleo de alimentos, etc., así como la poca representatividad de sus organizaciones, limitan su capacidad de ser más eficientes. En efecto, muchos de ellos no logran generar ingresos suficientes para mejorar sus negocios lo que les permitiría hacer frente a la competencia creciente de los autoservicios modernos. Muchos comerciantes informales de alimentos son a menudo percibidos como la causa de los problemas de tráfico y ambientales, aunque su presencia en las áreas más pobres de la ciudad es la fuente más importante de alimentos.

C. La localización y tamaño de los mercados (frutas, hortalizas, carnes blancas y rojas, productos del mar y granos) en la ciudad de Lima, tanto a nivel mayorista como minorista, así como su gestión y los servicios que ellos prestan, no responden a las necesidades de la población y dificultan ulteriormente el acceso a los alimentos. Los esfuerzos de reorganización de los SADA han procedido con dificultades: el proyecto del nuevo Gran Mercado Mayorista de Lima viene posponiéndose desde hace más de 30 años. La capacidad de determinar la localización de los mercados en respuesta a las necesidades de la ciudad es inadecuada. Faltan criterios y normas para la localización de infraestructuras, construcción, gestión, administración y mantenimiento de los mercados.

D. Las leyes y los reglamentos existentes relativos al comercio de alimentos no son adecuadamente implementados ni cumplidos, sea por el hecho de que se encuentran muy dispersos y fragmentados, sea por ser desactualizados y a menudo contradictorios. Su conocimiento por parte de la comunidad es difícil e insuficiente y, por lo tanto, su aplicación y observación son parciales. Esta situación permite la toma de decisiones de inversión para la construcción de mercados privados que terminan en fracasos comerciales y, por lo tanto, en oportunidades perdidas de contribuir al desarrollo económico y social de la ciudad, sin mencionar los conflictos generados entre sectores públicos y privados.

E. Las actividades comerciales generan basura y problemas de tráfico e higiene, teniendo un impacto negativo importante sobre la calidad del aire, agua, acústica y la salud pública.

F. La seguridad alimentaria de la ciudad de Lima depende también de las zonas rurales y periurbanas y de la eficacia de las diferentes actividades (acopio, transporte, manipuleo, empaque, almacenamiento, etc.) que permiten trasladar los alimentos desde las zonas de producción hasta los centros de consumo. La seguridad alimentaria urbana tiene, por lo tanto, que ser enfocada también desde un punto de vista de relaciones rurales-urbanas.

G. El número de instituciones del gobierno central y local que intervienen directa o indirectamente en los asuntos relacionados con la seguridad alimentaria y los SADA es muy grande: los Ministerios (Agricultura, Salud, Economía y Finanzas, Comercio y Transporte), así como las diferentes municipalidades de los distritos de Lima, las asociaciones de comerciantes, transportistas y consumidores, las instituciones de investigación y las instituciones financieras. Estas instituciones frecuentemente actúan de manera aislada y sin una coordinación interna y externa. Esto limita significativamente el impacto de sus esfuerzos.

H. El diálogo entre operadores privados e instituciones del gobierno central y municipal es muy limitado. Por lo tanto, se genera una percepción inadecuada de las necesidades del comercio alimenticio y de sus problemas, lo que puede generar situaciones de enfrentamiento.

Recomendaciones

Los participantes discutieron e identificaron formas específicas de buscar soluciones sostenibles a los problemas anteriores, destacando lo siguiente:

1. La Ciudad de Lima necesita de una política urbana de seguridad alimentaria, de planes urbanos de localización de los mercados y de programas específicos de desarrollo de los SADA privados que contribuyan realmente al desarrollo económico y social de la ciudad. Su formulación requiere de:

- una visión al futuro de la ciudad de Lima a mediano y largo plazo;
- un conocimiento suficiente de la realidad de los SADA;

- una colaboración efectiva entre las instituciones del gobierno central y municipal, como también la decidida participación del sector privado.

De otra forma, no será posible avanzar en esta importante área.

2. La localización de los mercados (abiertos, supermercados, etc.) tiene que obedecer a criterios específicos que atiendan a las necesidades de la población garantizando el desarrollo y subsistencia de los mercados, minimizando el impacto negativo que su presencia pueda significar para el entorno urbano (tráfico, basura, cambio de dinámica de la vida de los residentes, etc.). Dicho de otra forma, cada mercado tiene que estar en un lugar adecuado.

3. Los políticos y los administradores, responsables de la ciudad, necesitan ser adecuadamente informados y concientizados acerca de la problemática de la seguridad alimentaria y de la complejidad de las soluciones, para que puedan tomar decisiones que lleven a soluciones sostenibles.

4. Para promover el desarrollo sostenible de la ciudad de Lima, es imprescindible conocer la realidad de los sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos a través de diagnósticos que identifiquen no solamente los problemas actuales, sus causas, consecuencias y soluciones viables, sino también los problemas que el crecimiento de la ciudad y de la demanda urbana determinarán para la seguridad alimentaria de los ciudadanos. También es importante realizar un mayor esfuerzo por parte de las instituciones de investigación en los temas relacionados con la seguridad alimentaria urbana y mejorar la difusión de los datos estadísticos disponibles.

5. Debido a la complejidad de la seguridad alimentaria se requiere una visión amplia de los diferentes elementos que la determinan, por lo tanto las municipalidades deberían tener responsables de política y programas de seguridad alimentaria urbana, cuya función principal debe ser la coordinación de las diferentes unidades operativas de las municipalidades.

6. En América Latina se han experimentado con diferentes resultados varias formas de distribución privada de alimentos a bajo costo (ferias populares, organización de compras, organización de consumidores, etc.). Estas experiencias deberían ser analizadas y su aplicabilidad a la ciudad de Lima definida para formar la base de programas específicos.

7. La expansión urbana conlleva a la desaparición de las áreas verdes y productivas tanto a nivel urbano como periurbano. Esto significa la pérdida progresiva de una fuente de alimentos a bajos costos además de influir negativamente sobre el medio ambiente urbano. La ciudad debe por lo tanto definir estrategias para preservar sus áreas productoras de alimentos.

8. Los costos del transporte de alimentos son un factor creciente en la composición del precio de venta de los productos. Las ineficiencias en el sistema de transporte deberían ser objeto de estudio y de intervenciones específicas, tanto en el contexto urbano como rural.

9. Los conocimientos de los funcionarios técnicos de las diferentes instituciones públicas y privadas tienen que ser reforzados a través de actividades de capacitación sobre los diversos aspectos de los SADA.

10. Los comerciantes, los transportistas y los gerentes y/o concesionarios de los mercados, necesitan también de capacitación e información que les permita manejar sus negocios con un sentido más empresarial, mejorar sus servicios a los consumidores en lo referente a las normas de salubridad e higiene que tienen mucha importancia para la salvaguardia de la salud pública. Las

universidades deberían formar especialistas en las áreas siguientes: seguridad alimentaria urbana; SADA; desarrollo de mercados urbanos; gestión de mercados; a través de cursos de capacitación a ser realizados con la colaboración de los funcionarios de las municipalidades y de técnicos del sector privado. En particular, se hace necesario incluir en los programas de formación de los urbanistas y administradores de las ciudades, la dimensión relativa a los SADA.

11. Las leyes y reglamentos referentes al comercio de alimentos deberían ser recopilados, revisados y actualizados. Este proceso requiere de la colaboración del sector privado. El conocimiento de las normas por parte de los operadores privados debería ser objeto de actividades específicas de información y sensibilización.

12. Los consumidores deberían ser informados para mejorar sus patrones alimenticios con particular referencia al uso de los productos autóctonos. Sus asociaciones necesitan ser apoyadas y fortalecidas en el interés de toda la ciudad.

13. Las municipalidades deberían participar en la Comisión para la implementación del Plan de Acción de la Cumbre Mundial de la Alimentación.

14. Los participantes están concientes de que lo planteado anteriormente no es nada fácil, sea por la necesidad de conocimientos técnicos especializados y de recursos financieros o por la idiosincrasia de las instituciones políticas. Es por lo tanto necesario:

- lograr un compromiso político por parte de las autoridades pertinentes (locales y centrales);
- recurrir al apoyo de organismos internacionales de asistencia técnica, como la FAO, y de instituciones financieras, que puedan apoyar la ciudad de Lima a realizar lo anterior;
- fortalecer las relaciones entre ciudades latinoamericanas para intercambiar experiencias y conocimientos técnicos;
- desarrollar formas de colaboración con ciudades del norte para conseguir la disponibilidad de los recursos necesarios, tanto financieros como técnicos.

Los participantes confirman la necesidad de que sus respectivas instituciones reconozcan a la seguridad alimentaria de los ciudadanos de Lima como la máxima prioridad y se comprometen a que acciones específicas sean incluidas en los Planes de Acción y Presupuesto de sus respectivas municipalidades.

Lima, 26 de febrero de 1999.