



AVISO LEGAL



Capítulo del libro:	Gobernanza multinivel de los mercados mayoristas de alimentos (MMA) y circuitos cortos agroalimentarios en América Latina. El caso de Huixcolotla, México y Fortaleza, Brasil
Autor del capítulo:	Varillas Lima, Juan Carlos
Forma parte del libro:	<i>Gobernanza y desarrollo territorial: sistemas agroalimentarios localizados. Análisis y políticas públicas</i>
Autores del libro:	Torres Salcido, Gerardo; Campos Tenango, Anahí; Martínez Duarte, Priscilla; Ajuria, Benjamín; Renard, Marie-Christine; Larroa, Rosa María; Rodas Sánchez, Laura; Santacruz Benavides, Lucy; Carrión Sánchez, Claudia; Cusihamán Sisa, Gregorio; Tolentino Martínez, Jessica Mariela; Martínez Salvador, Laura Elena; Avilés Cano, Ricardo; Varillas Lima, Juan Carlos; Sandoval Moreno, Adriana; Lacoste, Pablo
Colaboradores del libro:	Torres Salcido, Gerardo; Larroa Torres, Rosa María (coordinadores); Brutus H., Marie-Nicole (diseño de cubierta); Martínez Hidalgo; Irma (diseño de interiores)
ISBN del libro:	978-607-30-4283-3 Trabajo realizado con el apoyo del proyecto PAPIIT IN 303117
Forma sugerida de citar:	Varillas, J. C. (2021). Gobernanza multinivel de los mercados mayoristas de alimentos (MMA) y circuitos cortos agroalimentarios en América Latina. El caso de Huixcolotla, México y Fortaleza, Brasil. En G. Torres y R. M. Larroa (coords.), <i>Gobernanza y desarrollo territorial: sistemas agroalimentarios localizados. Análisis y políticas públicas</i> (pp. 279-303). Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe. https://rilzea.cialc.unam.mx/jspui/

D.R. © 2021 Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, C.P. 04510
Ciudad de México, México.

Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe
Piso 8 Torre II de Humanidades, Ciudad Universitaria, Coyoacán, C.P. 04510
Ciudad de México, México.
<https://cialc.unam.mx>
Correo electrónico: cialc-sibiunam@dgb.unam.mx

Los derechos patrimoniales pertenecen a la Universidad Nacional Autónoma de México. Excepto donde se indique lo contrario, este contenido en su versión digital está bajo una licencia Creative Commons Atribución-No comercial-Compartir igual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0 Internacional).
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.es>



Usted es libre de:

- › Compartir: copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato.
- › Adaptar: remezclar, transformar y construir a partir del material.

Bajo los siguientes términos:

- › Atribución: usted debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Pueden hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.
- › No comercial: usted no puede hacer uso del material con propósitos comerciales.
- › Compartir igual: si remezcla, transforma o crea a partir del material, debe distribuir su contribución bajo la misma licencia del original.

Esto es un resumen fácilmente legible del texto legal de la licencia completa disponible en:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.es>

En los casos que sea usada la presente obra,
deben respetarse los términos especificados en esta licencia.

GOBERNANZA MULTINIVEL DE LOS MERCADOS
MAYORISTAS DE ALIMENTOS (MMA)
Y CIRCUITOS CORTOS AGROALIMENTARIOS
EN AMÉRICA LATINA. EL CASO DE HUIXCOLOTLA,
MÉXICO Y FORTALEZA, BRASIL

Juan Carlos Varillas Lima*

INTRODUCCIÓN

Este trabajo se inscribe dentro de los estudios de gobernanza territorial y políticas públicas comparadas que integran las diversas investigaciones del sistema de producción agroalimentaria: producción, abastecimiento y distribución. Sin embargo, se centra específicamente en el rol de los Mercados Mayoristas de Alimentos (MMA) como articuladores de dichos estadios y de los actores que intervienen en los mismos, esto en el caso de productos que, aunque genéricos, como el jitomate, requieren de una compleja red de actores que interactúan en el hinterland de las ciudades intermedias en América Latina.

* Candidato a Doctor. Programa de Posgrado en Estudios Latinoamericanos-UNAM (solrac_nauj007@hotmail.com).

La hipótesis de este estudio consiste en que la gobernanza territorial generada a través de la interacción de actores diversos en torno al funcionamiento de los MMA, dentro de circuitos cortos agroalimentarios para abastecer a ciudades intermedias, puede propiciar la generación de políticas públicas regionales de abastecimiento alimentario y seguridad alimentaria en el área de influencia de dichos mercados, la cual incorpora área rural y urbana.

Este artículo es resultado de una profunda investigación acerca de los MMA y los llamados circuitos cortos, que permiten identificar las interrelaciones entre los actores a través del análisis del territorio, los productos alimentarios y los procesos. Además, se enfoca en casos de estudio de nivel subnacional, que han sido poco estudiados en la literatura académica sobre abastecimiento de alimentos.

Estos casos de estudio son: la Central de Abastos de Huixcolotla en el estado de Puebla en México, el cual se caracteriza por un modelo corporativo privado (una empresa formada por los mayoristas como accionistas) y el mercado de la CEASA en Fortaleza, Brasil representado por un modelo de gestión público-privada, definido como la combinación entre una administración proveniente del gobierno local y una organización empresarial con los mayoristas como permisionarios (Girao, 2017).

Estos dos mercados mayoristas son considerados como referentes en abastecimiento en las ciudades, zonas metropolitanas y periferias rurales donde están ubicados. Ambos mercados se encuentran en uno de los cuatro estados con mayor población y actividad económica de sus respectivos países (Puebla para el caso de México y Ceará para el caso brasileño).

En los mercados mayoristas convergen un gran número de relaciones entre productores, mayoristas, comerciantes externos y

consumidores, entre otros. Además, son múltiples los productos alimentarios que se compran y venden en los mercados mayoristas; abordarlos todos sería una tarea titánica y metodológicamente complicada.

Por tanto, en este estudio se seleccionó el ramo de las verduras y hortalizas y se tomó al jitomate para ejemplificar el ciclo de producción-consumo de un producto y el rol de los productores, mayoristas y consumidores de este producto en el ámbito especial de estudio, es decir, en la región y en el nivel subnacional.

El jitomate es uno de los productos de mayor relevancia en la cadena de valor de las zonas de estudio. México es el principal proveedor a escala mundial de jitomate con una participación en el mercado internacional de 25.11% del valor de las exportaciones mundiales (SAGARPA, 2017). De igual forma, Brasil ocupa el noveno lugar entre los mayores productores de este alimento en el mundo (3.28% de la producción mundial) (FAO, 2014).

En las zonas de estudio, el jitomate tiene una presencia notable en los volúmenes de producción y comercialización. En el caso de la Central de Abastos de Huixcolotla la comercialización del jitomate representa el 20% del volumen total en lo ofertado en dicho mercado. En CEASA el comercio de dicho producto representa el 16.7% del volumen en la comercialización de todos los productos (Girao, 2017).

Para realizar este estudio se utilizó una metodología mixta basada en un análisis documental de los casos y un trabajo de corte cualitativo que consistió en un trabajo de campo tanto en México como en Brasil, donde se aplicó la encuesta *Gobernanza en los Mercados Mayoristas de México y Brasil* a 80 mayoristas de jitomate en los mercados estudiados (95% del universo de actores). Asimismo, se realizaron dos sesiones de talleres participativos con

los actores para la creación de un análisis FODA participativo, para identificar los procesos de gobernanza y solución de conflictos en los mercados.

Tanto el trabajo documental como de campo fueron fundamentales para demostrar el ámbito de influencia territorial, económica, política y social de los MMA estudiados; así como tomar en consideración al jitomate, que, aunque no se considera un producto genérico, permite explicar el grado de especialización e integración que se ha logrado entre los centros de producción locales y los puntos de distribución, esto a través de los mercados mayoristas de este nivel.

De igual forma, en términos metodológicos, se tomó en consideración el número de mayoristas dedicados a la comercialización del jitomate en ambos mercados. De acuerdo con el registro de la Central de Abastos de Huixcolotla se encuentran en activo 83 mayoristas de jitomate; mientras que en el mercado de CEASA en Fortaleza se cuentan 84 mayoristas de dicho producto con base en el registro oficial (CEASA, 2018).

Dado que la población total de mayoristas en ambos mercados fue similar, se optó por aplicar el trabajo de campo al universo de mayorista en lugar de establecer una muestra. El instrumento aplicado fue la encuesta “Gobernanza de los mercados mayoristas a nivel subnacional en América Latina” en su versión en castellano y su traducción al portugués, la cual contiene 66 preguntas divididas en seis apartados: 1) datos generales del entrevistado, 2) datos generales del negocio, 3) comercialización, 4) opiniones sobre la administración de la Central (Mercado), 5) pertenencia a asociaciones y 6) innovación y utilización de medios electrónicos.

La aplicación de encuestas se realizó en noviembre de 2018 en México con el apoyo logístico de la Universidad Tecnológica de

Tecamachalco en el estado de Puebla. Por su parte, en febrero de 2019 se aplicó el trabajo de campo en Fortaleza, Brasil, con la facilitación del Instituto Federal de Educación, Ciencia y Tecnología de Ceará.

Los resultados de la investigación indican que existe una relación directa entre los actores sociales que interactúan en los espacios de hinterland de los Mercados Mayoristas de Alimentos que abastecen ciudades intermedias (con dos millones de habitantes) y que integran espacios urbanos y rurales dentro del sistema agroalimentario; dicha relación se da en el proceso de abastecimiento de alimentos, generando un esquema de gobernanza multinivel para la solución de los conflictos y permite entender un tipo de gobernanza territorial, donde las acciones de los actores se llevan a cabo en un territorio integrado mediante la existencia de este tipo o modelo de mercados.

Para abordar el análisis de la gobernanza territorial que se aprecia en el área de influencia de los MMA estudiados, el presente texto se divide en los siguientes temas: 1) los procesos de distribución y abastecimiento de alimentos; 2) la gobernanza multinivel dentro de los MMA y 3) la gobernanza territorial dentro de circuitos cortos de abastecimiento alimentario.

LAS RELACIONES DE PRODUCCIÓN, ABASTECIMIENTO Y DISTRIBUCIÓN DE ALIMENTOS EN LOS MMA

Para esta investigación el ciclo del abastecimiento de alimentos se da en dos partes: por un lado, hay un momento de producción de alimentos, de extracción, de transformación de los alimentos y de abastecimiento de los centros de receptores. La segunda parte se conforma por el proceso de distribución y consumo.

Ambos procesos han tenido una evolución histórica junto con los cambios en los sistemas económicos y con los roles del Estado en la distribución de alimentos en el contexto de globalización. La Gran Distribución (GD), término que se refiere a las grandes industrias de alimentos, cadenas de supermercados, tiendas de autoservicios, etc., ha implantado nuevas dinámicas y actores frente a las formas tradicionales de distribución (mercados públicos, tianguis, tiendas de abarrotes, etc.) (Torres, 2010).

Los Mercados Mayoristas de Alimentos (MMA) son una categoría utilizada en la literatura académica para definir a los mercados de abastecimiento que articulan a los centros de producción con los puntos de abasto o distribución de alimentos, tanto en zonas urbanas como para regiones semiurbanas o rurales. Además de puntos de vinculación para el abasto de alimentos, son espacios que concentran una serie de servicios para la recepción, almacenaje, distribución y venta de productos alimenticios, especialmente alimentos frescos.

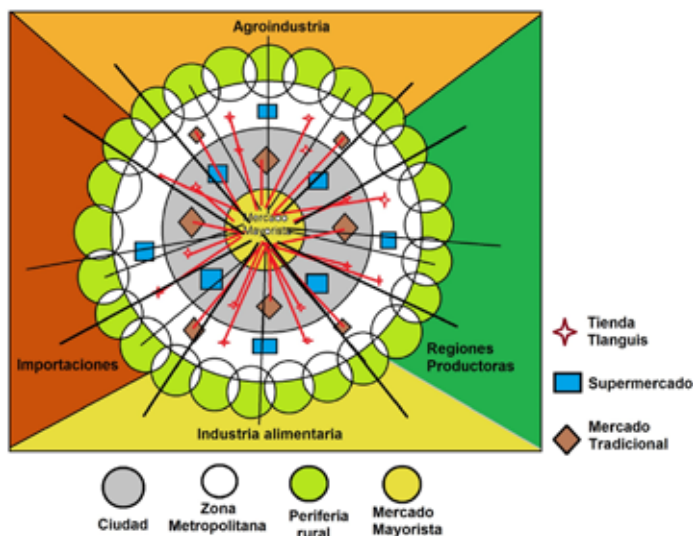
El espacio físico de los MMA representado por centrales de abasto para el caso mexicano o enterpostos en Brasil, implica la organización del espacio físico con la presencia de múltiples actores y relaciones multinivel entre los mismos. Una de las características de estos mercados es el modelo de administración compleja que desarrollan, debido a la magnitud de sus operaciones económicas y al dinamismo de sus actores, lo cual hace necesario tener una estructura organizacional multinivel con áreas o dependencias para cada rubro (comercialización, finanzas, seguridad, etcétera).

Finalmente, en términos de política pública, los MMA pueden ser el instrumento idóneo para el abasto social de alimentos, considerando su función en la década de los sesenta en cuanto a su conformación, desde el ámbito público, para la distribución y el

abasto de alimentos en ciudades como México y Sao Paulo, así como en ciudades intermedias tales como Puebla y Fortaleza.

El esquema anterior es resultado de esta investigación y es una forma de visualizar fenómenos y procesos complejos en estructuras territoriales. Los MMA tienen un papel esencial en el engranaje entre centros productores y puntos de distribución. Si bien existen otro tipo de relaciones directas entre productores y consumidores, así como otro tipo de fenómenos como la distribución propiciada por supermercados, las relaciones entre los MMA y los entornos productivos en ciudades latinoamericanas como la ciudad de Puebla y Fortaleza, siguen siendo fundamentales para la integración y estructuración de los sistemas alimentarios.

Ilustración 1. Esquema del proceso de producción, abastecimiento y distribución de alimentos en zonas urbanas



Fuente: elaboración propia, 2017.

La Central de Abastos de Huixcolotla

La Central de Abastos de Huixcolotla es uno de los centros de abastecimiento de la ciudad de Puebla que se ubican en otros municipios en el estado de Puebla en México. Este mercado se encuentra en el municipio de Huixcolotla y abastece una región urbano-rural formada por 20 municipios con una población de 824 mil personas y a la capital del estado con una población de 1 576 259 personas (INEGI, 2017).

Contexto histórico y normativa

Esta Central fue fundada el 25 de julio de 1994 como parte de un proyecto impulsado por comerciantes del municipio de Huixcolotla que trabajaban en el mercado de Tepeaca (municipio aledaño a Acatzingo y cercano a la ciudad de Puebla). Para su fundación se creó la Unión de Productores y Comerciantes de la Central de Abastos Benito Juárez del Distrito de Tepeaca A.C., de la cual se desprendió una Asamblea de Socios que constituyó una sociedad mercantil denominada Central de Abastos de Huixcolotla bajo la Ley de Sociedad Mercantiles que rige a entidades empresariales mexicanas.

El terreno que adquirió la cooperativa para colocar el mercado fue a través de un contrato privado para la sesión de dicho predio. El municipio de Huixcolotla intervino como observador y realizó concesiones para los servicios de agua, alcantarillado y electricidad. Asimismo, el municipio formalizó los permisos de uso de suelo y actividades comerciales, así como los permisos de tránsito para utilizar la carretera federal Puebla-Tehuacán.

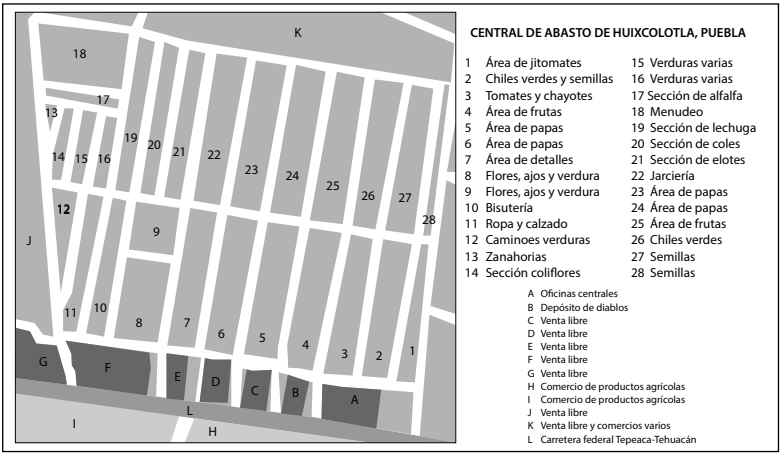
En términos de planeación dentro de la política de organización territorial, actividades económicas y comerciales, la actividad

de este mercado quedó asentada dentro del Plan Municipal de Desarrollo del municipio de Huixcolotla.

La Central de Abastos de Huixcolotla tiene aproximadamente 3 000 m² de superficie y está ubicada en las afueras de la cabecera municipal de Huixcolotla, donde convergen algunas redes de comunicación que se conectan a la carretera federal Tepeaca-Te-huacán.

La Central cuenta con 28 espacios conocidos como “Naves”, cada una se conforman de 80 bodegas de entre 60 y 150 metros cuadrados, dedicadas al almacenamiento, compra y venta. En la figura siguiente se puede apreciar la organización de la Central en diferentes áreas de acuerdo con los productos que se comercializan. Estas áreas están divididas por grandes calles donde circulan los camiones, compradores y distribuidores.

Ilustración 2. Organización de la Central de Abastos de Huixcolotla, 2018



Fuente: elaboración propia mediante observación y registro directo en la Central de Abastos, 2018.

El área de bodegas está organizada de acuerdo con el tipo de producto, hay un área para compra y venta de grandes cantidades de productos que son almacenados para cubrir los pedidos de los comerciantes y consumidores finales de las zonas urbanas y aledañas a la Central. Hay una zona caracterizada por la venta y compra libre (marcada en la ilustración 2 con las letras C y J), aquí los productores pactan el precio de toda su mercancía directamente con los bodegueros o comerciantes de la Central.

La Central tiene un Consejo de Administración (cuyas oficinas están señaladas en la ilustración 2 con la letra A), aquí se lleva un registro de los dueños y arrendadores de las bodegas, de los comerciantes y de la gente que labora en la Central. También hay un control (no tan riguroso) de la cantidad de camiones que entran a la Central para vender los productos en el área libre, sin embargo, sólo se registra el número de vehículos que ingresan, no se hace distinción de la procedencia, el motivo de entrada o el tipo de productos; esto provoca en ciertos momentos congestión vial, accidentes y limita las oportunidades de la administración de contar con estadísticas diarias sobre este tipo de variables.

*El Mercado Maracanaú
en la zona metropolitana de Fortaleza*

Los mercados de los municipios de Maracanaú, Tianguá y Barbalha son los tres Mercados Mayoristas de Alimentos (MMA) de la Central de Abastecimiento de Ceará (CEASA) en el estado de Ceará ubicado en el Nordeste del país; siendo el de Maracanaú el más importante, ya que abastece a la Ciudad de Fortaleza con 2 millones 643 mil 247 habitantes y un área metropolitana formada

por 19 municipios con una población de 4 millones de habitantes (IBGE, 2018).

La creación de mercados mayoristas se remonta al año 1969 con la creación de mercados en los centros urbanos más importantes del país mediante la coordinación institucional de la Secretaría de Planeación de la Presidencia de la República, la Compañía Brasileña de Alimentos (COBAL), el Ministerio de Agricultura y el Grupo Ejecutivo de Modernización del Sistema de Abastecimiento (GEMAB), este último como órgano interministerial creado por Decreto N° 65.750.

Por su parte, en el año 1972 se creó el programa del Sistema Nacional de Abastecimiento (SINAC) por el Decreto N° 70.502, mediante el cual se establecía que la GEMAB sería el órgano normativo de dicho programa y la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB) —antes COBAL— sería el órgano gestor para el control de las empresas responsables de la administración de los mercados.

Así como en México, hasta antes del periodo de liberación de los mercados en la década de los años ochenta, en Brasil existía un fuerte control de los mercados mayoristas por parte de las instituciones federales. Sin embargo, en el año 1988 el gobierno federal brasileño descentralizó las Centrales de Abastecimiento en el país, confiriendo la administración a los gobiernos estatales y municipales, en el caso del estado de Ceará se creó la Central de Abastecimiento del Estado de Ceará (CEASA).

De acuerdo con Girao (2017), esta descentralización brindó nuevas oportunidades para la autonomía de las regiones, pero también puso en predicamento a los actores locales por la inexperience en la distribución de alimentos a gran escala, además de tener problema con la organización del sistema de abastecimiento,

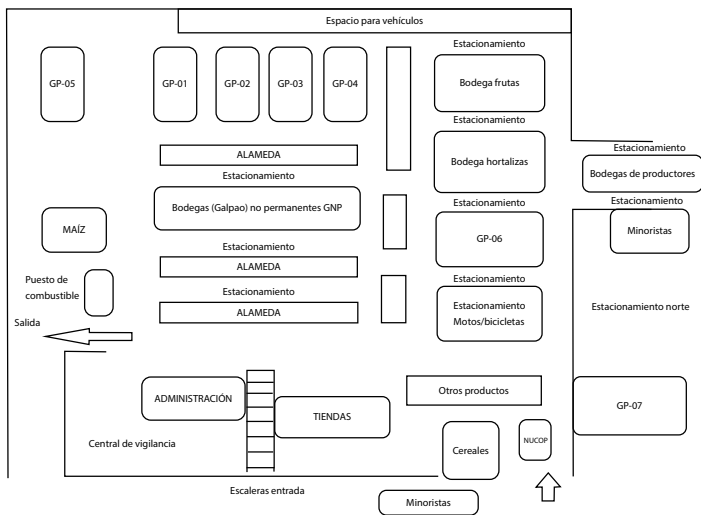
la gestión de las CEASAS y el mantenimiento de técnicos especializados y la capacitación y actualización de los mayoristas.

El mercado de CEASA-Maracanaú tiene 290 000 metros cuadrados, nueve naves permanentes, siete naves no permanentes, 450 tiendas/locales/cafeterías y 2 580 módulos de comercialización, una nave frigorífica y una nave con productos atípicos y control de higiene. Estos espacios son ocupados por 1 200 permisionarios autorizados (mayoristas), 428 productores registrados, 520 cargadores, 200 mayoristas de origen (atacadistas), 300 empresas instaladas. Lo anterior ha generado 20 000 puestos de trabajo directos e indirectos en un espacio de 34 000 metros cuadrados de locales comerciales (Girao, 2017: 32).

En el siguiente croquis se pueden apreciar los principales componentes espaciales de este mercado para sus funciones: ocho naves (Galpao GP01-GP08) con bodegas para los mayoristas (atacadistas) de diversos productos, una nave exclusiva para frutas (GPF), una nave para hortalizas (GPH) donde se encuentran productos como el jitomate, un área para venta de maíz (Milho), un área de cereales (Cereais). Además, cuenta con una nave para comerciantes temporales (GNP), una para productores que venden directamente (Galpao do Produtor) y otra más para minoristas (Galpao Menor).

El mercado de Maracanaú es la principal fuente de abastecimiento para la Ciudad de Fortaleza y más de 19 municipios cearenses de los alrededores, tan sólo en el año 2015 este mercado comercializó 535 000 toneladas de alimentos y hoy en día recibe productos de 550 municipios de Brasil y cinco países (Holanda, China, Argentina y España) para abastecer, también, a todos los municipios del estado de Ceará (Girao, 2017: 33).

Ilustración 3. Distribución de espacio en el mercado de CEASA/CE Maracanaú



Fuente: elaboración propia con base en NUTIC, CEASA, 2018.

Esto constituye una muestra de la integración entre los centros de producción, los mercados mayoristas y los centros de distribución. Dadas las condiciones óptimas para producir alimentos en el nordeste de Brasil, se reciben productos de 288 municipios de esta región, además de 96 de los 184 municipios de Ceará.

GOBERNANZA MULTINIVEL
EN LOS MERCADOS MAYORISTAS DE ALIMENTOS (MMA)

Lograr un abasto eficiente de alimentos para garantizar el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria de las personas es un asunto de alta prioridad para el Estado y, por tanto, como lo

sugiere Levi-Faur (2012) la gobernanza que comparte las preocupaciones del gobierno para conducir efectivamente la sociedad podría contribuir al logro del bien público.

Así, dependiendo del caso empírico del que se trate, el Estado sigue teniendo un papel central para el logro del abastecimiento efectivo de alimentos para su población, esto mediante los diversos medios de timoneo que tiene de forma tradicional (las normas y la política pública). Sin embargo, ante la realidad compleja donde intervienen diversos actores públicos, sociales y privados es posible introducir nuevas formas de timoneo del Estado que incorporen nuevas relaciones y actores.

Estas formas de timoneo deben realizarse en un contexto cualitativamente diferente, caracterizado por la cooperación público-privada y la generación de nuevas oportunidades sociales (Kooiman, 2000). Lo anterior implica una revalorización del papel que tienen los actores en el abasto de alimentos, principalmente en los mercados mayoristas y la introducción de políticas públicas de abastecimiento, que puedan salvaguardar los intereses de los actores sociales y que planteen nuevas formas de convivencia con el abastecimiento desde puntos privados que generen pesos y contrapesos en este proceso caracterizado por la influencia de los flujos comerciales de la llamada GD.

La gobernanza, en este estudio, se emplea para explicar procesos de relaciones entre actores sociales, económicos y políticos que determinan los procesos de abastecimiento de alimentos. Pero también para incorporar en la discusión la necesidad de reconocer las múltiples relaciones que se dan en este proceso y que implican un mayor margen de cooperación y de “gestión horizontal del poder” (Graña, 2005: 6) entre el Estado y los actores para abordar una problemática (desabasto o inseguridad alimentaria) de forma

coordinada y no unilateral, como lo señala la propuesta de gobernanza social de Kooiman (1993 y 1993).

Sin embargo, este enfoque de gobernanza debe ser matizado para buscar realmente los mecanismos idóneos para implementar redes o esquemas de cooperación entre los actores para lograr el abastecimiento de alimento, sin convertirse en un elemento de justificación discursiva de las alianzas entre autoridades locales y empresarios (John, 2001).

Por tanto, el concepto que se emplea en esta investigación para explicar la gobernanza en los MMA es el de gobernanza multinivel, la cual “se basa en el respeto del principio de subsidiariedad que evita que las decisiones se concentren en un solo nivel de poder, y garantiza que las políticas sean concebidas y aplicadas en el nivel más apropiado” (Pemán, 2013).

Esto quiere decir que el proceso de gobernanza que se considera ideal dentro de los sistemas alimentarios para el abastecimiento de alimentos debería enfocarse en la promoción de interés público y no legitimar un enfoque de abastecimiento basado en el binomio ingreso-producto.

Por otro lado, esta investigación considera fundamental el análisis de los fenómenos territoriales que se dan en los procesos alimentarios. A pesar de que este componente se aprecia más claramente en el ciclo de producción de alimentos, se pueden realizar aproximaciones al sentido territorial del abastecimiento.

Los MMA se localizan en determinados puntos de las ciudades, de manera que se articulen con los mercados locales y otras fuentes de comercialización. Esta integración con el territorio urbano permite la aparición de relaciones entre los actores de los mercados y otros como el Estado y las organizaciones público/privadas.

Pero también, dentro de los MMA existe una organización territorial basada en la distribución de espacios, los cuales son territorializados por los agentes para llevar a cabo sus actividades de gestión, comercialización y auto-organización. En este contexto se incorpora la noción de gobernanza territorial entendida como “la puesta en práctica de formas de participación y gestión de las dinámicas territoriales de manera compartida y concertada mediante la intervención de una multiplicidad de actores que comparten objetivos comunes y conocen qué papel deben desarrollar en la consecución de los mismos” (Dalla, 2017: 49).

De esta forma, al ser articuladores del territorio y espacios de interacción entre múltiples actores, los MMA se convierten en casos de estudio donde la gobernanza multinivel brinda oportunidades para la incorporación de actores diversos, además de los mayoristas, en los procesos del mercado y en la toma de decisiones. Por ejemplo, el caso de los productores, en ambos mercados, tienen cabida en el padrón de proveedores y en el espacio de venta directa.

La proximidad y las condiciones del territorio rural y urbano, determinan un modelo de MMA diferente a otros ubicados en ciudades como México o Sao Paulo donde existe complejidad de encontrar componentes como productos diferenciados o aspectos de origen de los alimentos. Por tanto, estos mercados aún tienen elementos que permiten identificar su área de influencia y situarlos como promotores del desarrollo económico de sus respectivas regiones.

El trabajo de campo realizado en México y Brasil consistió en la aplicación de entrevistas y encuestas a actores de los Mercados Mayoristas de Alimentos (MMA) en dos grupos principales: 1) los administradores o encargados de la gestión de los mercados y 2) los actores clave como mayoristas, minoristas y productores.

En ambos casos las preguntas se realizaron para conocer el modelo de gestión de los mercados, la percepción sobre el funcionamiento y resultados; así como la participación de los actores en la toma de decisiones. Al tener los dos puntos de vista en la percepción del modelo de cada mercado (desde la administración y por parte de los actores), se pueden explicar los procesos que han determinado el estado actual de cada mercado y, en su caso, poder implementar mejoras en las relaciones entre actores, en la obtención de resultados y en el beneficio de todos los involucrados en la cadena del sistema agroalimentario.

De acuerdo con las entrevistas realizadas a los administradores del mercado de Huixcolotla y de Maracanaú, se obtuvo una respuesta positiva sobre la percepción del funcionamiento de los mercados, esto en contraste con la opinión negativa que la mayoría de los actores sociales aseguró con respecto a aspectos generales en la administración de los mercados.

En el caso del mercado de Huixcolotla, que tiene una administración rotativa representada por los líderes de los mismos mayoristas, se tiene una noción de participación enmarcada en un modelo asambleísta, donde las demandas de los diferentes tipos de actores (mayoristas especializados en cada producto, minoristas y productores) son recogidas y defendidas por sus representantes.

En cambio, el mercado de Maracanaú tiene una administración formada por el servicio público, no elegida por los mismos mayoristas, por lo que existen distintas demandas por parte de éstos para mejorar su administración, específicamente en temas de pago de cuotas y la insuficiencia en los canales que tienen para dar su opinión o influir en las decisiones que fijen el rumbo del mercado y sus negocios.

De acuerdo con la investigación documental y de campo es posible analizar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de cada uno de los MMA estudiados, esto mediante el análisis FODA construido a partir de la información obtenida directamente de los actores.

Los puntos de comparación de estos mercados son:

Fortalezas y oportunidades

- Ubicación dentro de regiones altamente productoras en términos agrícolas, lo que les permite contar con una afluencia y abastecimiento constante.
- Son mercados que articulan espacios rurales y urbanos en el nivel local, además de abastecer dos zonas metropolitanas, la de Puebla y la de Fortaleza.
- Dada las condiciones del mercado en cuanto a su proximidad con los centros de producción, los productores han encontrado canales de ingreso al mercado a través de los espacios destinados a venta directa, comercio minorista o ferias de productores.

Debilidades y amenazas

- Los actores (mayoristas, minoristas y productores) no han tenido canales eficientes de comunicación entre éstos y sus respectivas administraciones, lo que provoca desconfianza por parte de los actores, así como resistencia a cambios y acciones impulsadas desde la administración.
- No existen mecanismos de participación ciudadana y de gobernanza multinivel que pueda hacer partícipes a los actores sociales del rumbo y gestión de los mercados mayoristas, lo que provoca deficiencias y discrepancias en los procesos del mercado, así como en términos de productividad, posicionamiento, organización y crecimiento.
- Ambos mercados, en el ámbito local, están amenazados por el avance vertiginoso de las cadenas de supermercados que se han posicionado en

los patrones de consumo de los habitantes de la ciudad de Puebla y de Fortaleza, así como de sus zonas metropolitanas.

Los anteriores elementos pueden dar un espectro general de los componentes básicos de los MMA, con las características estudiadas para tener condiciones propicias para incorporar mecanismos de gobernanza multinivel en su modelo de gestión, y con ello implementar mejoras en los procesos de toma de decisión, así como en términos de planeación de estos mercados como impulsores o detonadores del desarrollo económico regional.

CONCLUSIONES

Los MMA son considerados como espacios de recepción y comercialización de alimentos en grandes cantidades, siendo articuladores entre los centros de producción y distribución. A pesar que su actividad es comercial y el origen del producto suele ser tenue o difícilmente rastreable, existen casos de mercados de este estilo ubicados en ciudades intermedias o con características semi-rurales donde pueden existir referentes territoriales de los alimentos.

De acuerdo con el área de influencia de los MMA se pueden rastrear estos componentes territoriales, en los casos de estudio, al ser mercados con una clara conexión entre el medio rural circundante y los centros urbanos, es posible identificar el origen de ciertos alimentos e identificar su ciclo de producción y abastecimiento.

Para los casos de estudio en Puebla y Fortaleza, los mercados se ubican en una zona que conecta el área rural productora y la zona urbana abastecida. Como se ha explicado anteriormente la zona urbana de la ciudad de Fortaleza se abastece del mercado de CEASA de alimentos principalmente producidos en la zona rural

circundante de los municipios de Maracaná, Maranguape, Itaitinga, Pacatuva, Guaiúba, Caucaia y Aquiraz.

Por su parte, parte de la ciudad de Puebla y la ciudad de Tecamachalco son abastecidas por el mercado de Huixcolotla, cuyos productos provienen de zonas rurales altamente productoras que rodean a dicho municipio, tal es el caso de Palmar de Bravo, Los Reyes de Juárez, Quecholac, Tochtepec, Xochitlán Todos Santos, Acatzingo y Tlacotepec de Benito Juárez. En su conjunto, estos municipios tienen 31 000 hectáreas dedicadas a la agricultura (Varillas, 2015).

La particularidad de estos mercados mayoristas se encuentra en su ubicación y la forma en que se articulan con centros de producción y consumo. Por tanto, se puede utilizar el término de cadenas o circuitos cortos para describir el proceso de abastecimiento de alimentos a través de estos mercados y, también, explicar dicha dinámica mediante la noción de *food miles* utilizada en Brasil para medir la distancia recorrida por los alimentos desde sus puntos de producción hasta el consumo (Andrade, 2013).

De la dinámica de abastecimiento de alimentos se ha tomado la participación de múltiples actores en el ciclo agroalimentario. Para esta investigación y para los casos de estudio se distinguen como actores principales a los mayoristas de los MMA, pero también se considera a los productores, los minoristas y los administradores de los mercados.

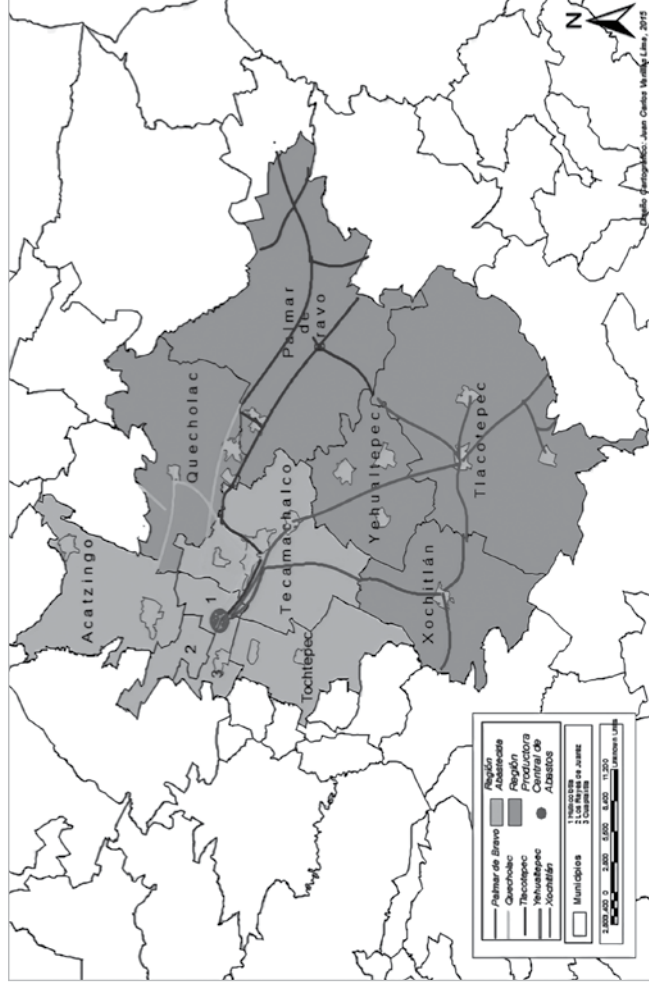
Estos actores confluyen en los MMA haciendo uso de los espacios para realizar distintas actividades, especialmente de compra-venta de productos alimentarios, almacenamiento y abastecimiento. Además, dada la magnitud de los mercados, éstos se han convertido en espacios dotados de servicios particulares a la usanza de pequeñas ciudades, tal es el caso de bancos, tiendas de autoservi-

Mapa 1. Distribución de alimentos hacia el mercado de Maracanaú, Fortaleza, Brasil



Fuente: elaboración propia utilizando los Sistemas de Información Geográfica (SIG) mediante el software Arc Gis, 2018.

Mapa 2. Distribución de alimentos hacia el Mercado de Huixcolotla, Puebla, México



Fuente: elaboración propia utilizando los Sistemas de Información Geográfica (SIG) mediante el software Arc Gis, 2015.

cios, transporte interno, áreas de esparcimiento, entre otras. Ante estas condiciones, los mercados han tenido distintos desafíos en la gestión de los mismos, principalmente en relación con los servicios, los desafíos del mercado y la participación de los actores en la toma de decisiones.

Para este estudio se realizó un levantamiento mediante trabajo de campo en ambos mercados, se entrevistaron a los encargados de las administraciones y se realizaron encuestas a los mayoristas y productores para conocer el tipo de relación y los mecanismos de coordinación entre los actores y los administradores.

En el caso de Huixcolotla, del total de encuestados, el 14% afirmaron que su opinión respecto a la administración es muy buena, sumado a esto, otro 24% respondieron que la gestión es buena. Sin embargo, el 60% tiene una opinión negativa sobre la calidad del servicio prestado por la administración del mercado de venta al mayoreo. Este porcentaje negativo merece ser analizado para saber cuáles son sus quejas o reclamos hacia la administración.

Se aprecia que el reclamo más recurrente es la reducida comunicación entre los administradores generales con los mayoristas pertenecientes al mercado de Huixcolotla. En segundo lugar, se tiene el reclamo por la seguridad al interior del mercado y la nula aplicación de políticas o estrategias para fomentar el desarrollo de los comerciantes, tales como créditos o fondos de fomento y desarrollo empresarial. Además, existe una opinión desfavorable con respecto a la transparencia en el uso de los recursos que la administración obtiene por el pago de cuotas mensuales por servicios básicos.

A primera vista, la falta de acciones para impulsar el desarrollo de los mayoristas se evidencia al no contar con un programa que contenga actividades para la vinculación entre los mayoristas y

la administración. Por ejemplo, en términos de capacitación, el 65% de los mayoristas menciona no tener o haber tenido cursos de capacitación de algún tipo para mejorar las condiciones de sus negocios.

A diferencia de Huixcolotla, el mercado de CEASA no tiene una administración que sea elegida por los mismos mayoristas, sino que éstos operan bajo una administración estatal, por lo que se rigen por las normas y regulaciones que se desprenden de la misma administración y del sector alimentario del estado de Ceará.

En el trabajo de campo se obtuvo que existen servicios eficientes en el mercado con respecto a las condiciones de las bodegas, los frigoríficos y las áreas disponibles. Sin embargo, la opinión de los mayoristas con respecto a su administración fue negativa. Sólo el 10% de los encuestados afirmó tener una noción buena o muy buena de su administración, mientras que el 45% afirmó que la administración tiene un desempeño regular y el otro 45% la calificó en los servicios como malos.

Al igual que en Huixcolotla, el reclamo generalizado es la falta de comunicación de la administración con los mayoristas, esto debido a un sentimiento de lejanía que existe entre los mayoristas y los funcionarios públicos que administran el mercado. La mayoría de los funcionarios administradores tienen estudios de licenciatura, mientras que el nivel de estudios de los mayoristas es básico; además, los canales de comunicación se limitan a la provisión de los servicios y la organización de cuotas.

De estos resultados se desprende la propuesta de realizar un esquema de planeación de los MMA rumbo a una gestión participativa, en la cual los mayoristas, minoristas o productores puedan ser partícipes de las decisiones para el mejoramiento de las condiciones de los mercados y para incentivar el desarrollo de sus acti-

vidades, logrando integrarse en su zona de influencia (territorial) como promotores del desarrollo económico regional.

La influencia de los mercados mayoristas dada su ubicación y el rol que adquieren en los sistemas alimentarios, propicia la necesidad de insertarse dentro de las políticas de desarrollo regional, esto en términos del ordenamiento territorial de mercados en expansión, así como del área de negocios que comienza a consolidarse alrededor de estos mercados.

Por tanto, es importante explorar el campo de los mercados mayoristas en el nivel subnacional y regional como parte de líneas de investigación que permitan explicar los procesos de gobernanza territorial de los sistemas agroalimentarios que pueden tener características de proximidad, esto a través de la articulación impulsada por la existencia de los mercados mayoristas de alimentos.

Además, casos específicos como los mencionados aquí, permiten realizar aportaciones interesantes para la generación de políticas públicas en materia de seguridad alimentaria y desarrollo regional; así como explorar el rol que tendrían los MMA en otros casos donde existan Sistemas Agroalimentarios Localizados (SIAL) y éstos se integren al mercado mediante diferentes canales de distribución, pudiendo ser los mercados mayoristas un punto de referencia en el nivel local.