

INFORME DE INVESTIGACIÓN

RETOS Y OPORTUNIDADES PARA LA ACCIÓN EN EL MERCADO DE BAZURTO: ANÁLISIS DE CUATRO CADENAS DE ABASTECIMIENTO E IMPLICACIONES PARA CARTAGENA

Department of Urban Studies and Planning
Massachusetts Institute of Technology

Agenda Universitaria Contra la Pobreza (AUPO)
Instituto de Estudios para el Desarrollo (iDe)
Universidad Tecnológica de Bolívar

Este informe resume los resultados de un proyecto de investigación-acción llevado a cabo en el marco de un convenio suscrito en 2007 por el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT) y la Universidad Tecnológica de Bolívar (UTB). Su propósito fue analizar cuatro cadenas típicas de abastecimiento del Mercado de Bazurto, el principal mercado de víveres y abarrotes de Cartagena, Colombia, identificar sus problemas más significativos y sugerir políticas para corregirlos.

La investigación fue adelantada por un equipo interdisciplinario de profesores y estudiantes del Departamento de Estudios y Planeación Urbana de MIT y la Agenda Universitaria contra la Pobreza (AUPO), del Instituto de Estudios para el Desarrollo (iDe), de la UTB. Al final de este informe se relaciona el equipo de trabajo y se dan los agradecimientos a las distintas personas e instituciones que hicieron posible la investigación.

El siguiente resumen es una versión editada del documento «Retos y oportunidades para

la acción en Bazurto: Análisis de cuatro cadenas de abastecimiento e implicaciones para la ciudad de Cartagena», MIT Department of Urban Studies and Planning y Universidad Tecnológica de Bolívar, Cambridge, Massachusetts, abril 2010.

El propósito de este documento es presentar los hallazgos y recomendaciones más importantes para el éxito de las intervenciones previstas en el mercado de Bazurto. Al entender la naturaleza de cada cadena de abastecimiento, la intervención en el mercado será sostenible en el tiempo. Para ello, es fundamental que las autoridades distritales tengan en cuenta estas relaciones orgánicas del suministro de alimentos. Sólo así se podrá erradicar en el mediano plazo el hacinamiento en los espacios públicos, la congestión vehicular y las repercusiones negativas en el acceso y precios de los alimentos para la ciudad. A corto plazo estas recomendaciones pretenden contribuir a minimizar los impactos negativos en el abastecimiento de los productos. A largo plazo se busca garantizar la sostenibilidad y eficiencia del futuro sistema de mercados de alimentos de Cartagena y su relación con la movilidad de la ciudad.

I. INTRODUCCIÓN

Cartagena, como buena parte de las ciudades del Hemisferio Sur, enfrenta el desafío de un crecimiento sin precedentes en el número de motocicletas y carros pequeños que ruedan con biodiesel por sus calles. Decenas de motos se venden a diario sólo presentando el documento de identidad y con pequeños pagos semanales. Diariamente, también, nuevos taxis ruedan y taponan las vías. Al mismo tiempo, llegan a las calles y a ocupar espacios públicos pequeños campesinos desplazados de sus parcelas por la violencia y la falta de oportunidades en el campo.

La ciudad de Cartagena está desarrollando un nuevo sistema de buses de transporte masivo (Transcaribe) para ofrecer una opción más eficiente de movilidad urbana. Un ramal de este nuevo sistema de transporte pasará por el mercado de alimentos de Bazurto, un centro de distribución que abastece a más del 80% de los ciudadanos, a restaurantes lujosos y sencillos, y a hoteles grandes y pequeños. Cartagena, como muchas otras ciudades del Hemisferio Sur, no cuenta con un plan oficial de aprovisionamiento de alimentos. Actualmente, la ciudad enfrenta dos grandes retos: necesita construir un sistema eficiente de transporte masivo y al mismo tiempo reubicar vendedores informales de las calles y reconstruir la pla-

za de mercado donde se concentra el abastecimiento. La Alcaldía de Cartagena está enfrentando estos dos retos de mucha complejidad, ambos interactuando en el mismo espacio público y ambos con actores que cumplen funciones esenciales para la ciudad, como son la movilidad y el aprovisionamiento de alimentos. Ambos grupos de actores, por lo tanto, detentan gran poder.

Practicum Cartagena 2009-2010, como se denominó el presente proyecto, tuvo por objeto suministrar un contexto para entender los retos del aprovisionamiento de alimentos en la ciudad y para proponer una serie de herramientas que permitan solucionarlos creativamente. El Practicum estuvo específicamente diseñado con el objeto de preparar a los estudiantes para participar en un proyecto de política alimentaria en Cartagena. El objetivo general del proyecto fue colaborar con funcionarios de la Alcaldía de Cartagena y académicos y estudiantes de la Universidad Tecnológica de Bolívar para estudiar el actual sistema de aprovisionamiento de alimentos, identificar sus actores, relaciones, conflictos, retos, oportunidades y diseñar unas recomendaciones para el distrito de Cartagena.

II. ANTECEDENTES

Hace aproximadamente veinte años, Cartagena de Indias perdió el control de su mercado más grande de alimentos, el Mercado de Bazurto, durante el proceso de privatización de las empresas públicas de la ciudad. A pesar de que la ciudad había intentado durante todos estos años mantener el control sobre el mercado, no lo logró y se generó un limbo legal del predio y su consiguiente incapacidad para gerenciarlo. Finalmente, en diciembre de 2008, la Alcaldía de Cartagena recuperó el dominio legal y gerencial del predio pero también heredó 18 años de problemas, como un gran deterioro de la infraestructura y un vacío de gerencia. Estos problemas, a su vez, generaron otros, como los siguientes:

Servicios públicos: al perder la administración su capacidad de control, el Mercado de Bazurto pasó por un periodo de mora en el pago de los servicios públicos que terminó en su total suspensión. Es por esto que el mercado, a la fecha de este estudio, no cuenta con acceso a servicios públicos como electricidad, agua, alcantarillado, adecuada recolección de basuras, seguridad, zonas de estacionamiento, y zonas para carga y descarga de productos.

Seguridad: el mercado no cuenta con un plan formal de seguridad. Durante esos 18 años, la administración distrital de la ciudad no tuvo el derecho legal de gerenciar la seguridad. En consecuencia, durante este tiempo el control pasó a manos de agentes informales. En algunos casos, una sola persona tomó el control de los pocos espacios de estacionamiento para el descargue de productos, de manera que ejerce el control total del acceso al mercado.

Vendedores informales y espacio público: al no disponer de los servicios de agua y recolección de basuras, los vendedores formales del interior del edificio del mercado encontraron que sus clientes evitaban entrar a comprarles. La reacción de los vendedores formales fue salir en busca de su clientela y para ello montaron puestos de venta en los espacios públicos de los alrededores. Esta práctica atrajo nuevos compradores y éstos, a su vez, fomentaron la aparición de más y más vendedores informales, que con el tiempo se han aglomerado y apoderado de los espacios públicos, hasta rebosar las áreas peatonales y contribuir a una mayor congestión e inseguridad en el perímetro del mercado.

Tráfico: el mayor número de vendedores informales callejeros ha atraído más compradores que se aglomeran en las calles alrededor del mercado. Similarmente, camiones y jeeps descargan sin horarios ni zonas especiales, lo cual genera gran congestión de tráfico.

Gobernabilidad y capacidad institucional: el Mercado de Bazurto sólo cuenta desde hace poco con una gerencia central, que a su vez tiene una capacidad institucional débil y confusa. Existe una gran necesidad de capacidades gerenciales en la administración. El mercado y su comunidad son vistos con gran desconfianza entre los actores mismos –vendedores detallistas y mayoristas, clientes (tenderos y jefes de hogar) y funcionarios de la administración distrital. Por otro lado, las asociaciones de vendedores existentes no han logrado asociar a todos los comerciantes de la zona, generándose una gran atomización que dificulta la concertación y la toma de decisiones.

Actualmente, Cartagena está en el proceso de reformar el sistema de mercados de la ciudad. El sistema está centralizado en el Mercado de Bazurto, que, como se dijo, abastece a más del 80% de la población (Lian, 2004). La reforma se está llevando a cabo por dos razones principales. Primera, la ciudad está construyendo el Sistema Integrado de Transporte Masivo (Transcaribe) para mejorar la movilidad en la ciudad. El nuevo sistema exige la construcción de vías rápidas para buses en varias avenidas principales, incluyendo la Avenida Pedro de Heredia, contigua a Bazurto. Más de mil vendedores informales se localizan en los carriles de esta

avenida, un fenómeno que ejemplifica la segunda razón que justifica la reforma.

A corto plazo, la reforma del sistema de abastecimiento requiere la reubicación de los vendedores de la Avenida Pedro de Heredia. Según la Alcaldía, a largo plazo se proyecta construir una red de mercados sectoriales donde se ubicará la mayoría de los vendedores minoristas, y una Plaza Mayor donde se ubicarán los vendedores mayoristas.

Existe una relación directa entre la pobreza y la falta de acceso a los alimentos. En 2009, en Cartagena, el 25% de la población era pobre, y casi la tercera parte no consumió una de las tres comidas diarias por falta de recursos (Cartagena Cómo Vamos, 2010). Por lo tanto, las recomendaciones que se presentan en este informe tienen en cuenta la necesidad de mantener precios accesibles y asegurar el acceso físico de la población con ingresos bajos a los productos alimenticios básicos.

A partir de este contexto, durante la segunda mitad de 2009 y el mes de enero de 2010, el Massachusetts Institute of Technology (MIT) y la Universidad Tecnológica de Bolívar (UTB) llevaron a cabo un estudio de cadenas de abastecimiento de productos comestibles y no-comestibles vendidos en el Mercado de Bazurto. Mediante el diagnóstico de las cadenas estudiadas se analiza el flujo de productos dentro de sus respectivas cadenas, los actores y sus funciones, además de las percepciones, intereses, temas de controversia y preocupaciones de los actores. Adicionalmente, en este estudio se destacan los desafíos y las oportunidades presentes en general en el sistema de abastecimiento.

III. METODOLOGÍA

El estudio se desarrolló en cuatro fases:

1. Un curso completo en MIT sobre distribución de alimentos en ciudades del Hemisferio Sur.
2. Estudio de tres casos de intervención en mercados de alimentos en ciudades del Hemisferio Sur con altos índices de informalidad. Se estudiaron los casos de Bangkok, Lima y Accra.
3. Trabajo de campo en Cartagena, incluyendo el ecosistema de distribución de alimentos en barrios marginados.
4. Análisis.

El trabajo de campo y el análisis se desarrollaron mediante el estudio de las cadenas de abastecimiento de cuatro productos representativos de la dieta de los cartageneros. Se escogieron el plátano, como representativo de alimentos perecederos; el pescado, como representativo de proteínas animales; el arroz, como representativo de alimentos no-perecederos; y las chancletas, como representativas de artículos no-comestibles.

Las cadenas fueron estudiadas durante dos semanas mediante observaciones y entrevistas diarias al interior de Bazarro, reuniones con grupos de tenderos, mayoristas, y minoristas, y entrevistas con los actores de cada cadena. Adicionalmente, se sostuvieron reuniones con funcionarios públicos y representantes de organizaciones involucradas en la implementación de la reforma de Bazarro. Éstas incluyeron representantes de Transcribe, la Alcaldía de Cartagena y la administración de Bazarro.

IV. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LAS CADENAS DE ABASTECIMIENTO

Las cuatro cadenas de abastecimiento estudiadas (plátano, pescado, arroz y chancletas) presentan varias características en común:

1. En todas las cadenas de abastecimiento estudiadas, menos en la de plátano, los mayoristas venden al por menor. En el comercio del pescado, esta actividad se regula al permitirla únicamente entre las 4:15 y 9:00 a.m., mientras que en el comercio del arroz y las chancletas, la actividad no es regulada. De esta forma, los mayoristas compiten con los minoristas al vender productos al por menor a precios más bajos.
2. En el comercio de los productos perecederos —plátano y pescado— los minoristas examinan la calidad de la mercancía con detenimiento antes de hacer sus compras. Si existen defectos, cambian el producto por otro en ese momento. Estos dos factores determinan en gran parte cuánto y a qué mayorista le compran cada día.
3. Finalmente, cada cadena tiene necesidades de organización e infraestructura propias que no han sido satisfechas por el sistema, por lo que cada cadena las ha desarrollado de acuerdo con sus recursos. Un ejemplo de esto son los sistemas informales de crédito (fiado) desarrollados por las

cadenas de plátano, pescado y chancletas, los cuales son mantenidos por relaciones de confianza. En la mayoría de los casos, los minoristas reciben mercancía al fiado y pagan al prestador entre 24 y 72 horas después con bajas tasas de interés.

A. Sostenibilidad

La sostenibilidad de la intervención en Bazurto deberá priorizar la consideración de los aspectos financiero y físico. Cualquier propuesta en este sentido deberá responder a las posibilidades de los actores. Así mismo deberá contar con su apoyo para que la intervención sea sostenible a largo plazo. Evitar la formación de otras áreas de actividad informal alrededor de la Plaza Mayor y los nuevos mercados sectoriales es esencial para prevenir que ocurra lo mismo que pasó en el propio Bazurto y en Getsemaní, cuando el mercado se ubicaba en los predios que actualmente ocupa el Centro de Convenciones. Esto se puede lograr a través de un acompañamiento gubernamental permanente a las asociaciones de vendedores.

B. Comunicación estratégica

En general, se puede ver que existe una falta de información en cuanto a los cambios que la ciudad está buscando hacer. Aunque es evidente que la idea general del traslado a la Plaza Mayor y la reubicación de los vendedores informales ha circulado a través de los medios de comunicación, faltan los detalles concretos de cómo se tiene previsto implementar esta reforma. Esta falta de entendimiento común de cómo la ciudad está enfrentando los cambios y, en particular, los efectos que cualquier intervención tendrá en la vida de las personas en Bazurto, está causando bastante ansiedad y tensión en el mercado actualmente. Consideramos importante que el público conozca el nuevo sistema de mercados y entienda los retos y oportunidades con claridad.

Con base en otras experiencias de reforma de mercados, específicamente el caso de Lima, se puede ver que el lanzamiento de una campaña de medios puede ser una forma muy eficaz de informar a la gente sobre los cambios que la ciudad está experimentando. Además, sirve como estrategia para aumentar el apoyo del público, lo cual es fundamental para el éxito y sostenibilidad del proyecto a largo

plazo. Se sugiere, entonces, que la administración distrital considere esta opción para ampliar el conocimiento que ya existe de las intervenciones y minimice la ansiedad de los actores en Bazurto, la cual podría convertirse en oposición al desarrollo exitoso de la intervención.

V. LA CADENA DE ABASTECIMIENTO DEL PLÁTANO

Más del 80% de los hogares de Cartagena compran sus frutas y verduras directamente en el Mercado de Bazurto, donde se venden más de 600 mil plátanos al día. Cabe resaltar que el plátano es tal vez el único producto que define su precio dentro del Mercado de Bazurto, al concentrar la demanda y oferta en un mismo lugar. La cadena de suministro del plátano se caracteriza por una vasta producción de numerosos productores que pasa a las manos de pocos mayoristas, luego a numerosos minoristas, para finalmente llegar a las manos de muchos consumidores. La relación más particular de esta cadena es la que hay entre mayoristas y minoristas. El intercambio de plátanos entre estos dos actores debe ocurrir en el mismo espacio físico por las siguientes razones:

1. La falta de estandarización del producto hace necesaria su inspección física anterior a la compra.
2. Las negociaciones personales son de suma importancia para el poder de negociación de los minoristas. El precio del plátano se define de acuerdo con la demanda y la oferta efectiva cada día. Por lo tanto, es necesario que los minoristas puedan observar toda la demanda presente y negociar un precio acorde a ésta.
3. Hasta el 50% de las transacciones entre mayoristas y minoristas ocurren dentro de un sistema informal de crédito, el cual requiere la interacción física entre los actores.
4. Existe un sistema de cambio de hasta 10% del producto comprado que no cumpla con la calidad pactada. Este sistema también requiere la presencia de los dos actores en el mismo espacio físico y al mismo tiempo.

Cualquiera que sea la intervención en Bazurto, ésta se debe diseñar teniendo en cuenta la tendencia de estos dos actores a estar presentes en el mismo espacio físico. Por lo tanto, se mueva o no el mercado mayorista, hacemos las siguientes recomendaciones:

1. El nuevo mercado mayorista debe tener la infraestructura necesaria para que los mayoristas y minoristas de plátano puedan ejecutar la compra y venta del producto en una localización central.
2. Si existe la posibilidad que el mercado mayorista se encuentre en una zona de alta densidad poblacional, éste debe estar acompañado de un mercado minorista en sus cercanías.

Estas dos acciones mejorarán la logística del mercado, además de evitar una posible ola de vendedores informales alrededor de la plaza mayorista. Otras recomendaciones son las siguientes:

1. Bodegas adecuadas para el almacenamiento a corto y largo plazo de los plátanos de los mayoristas.
2. Bodegas adecuadas para el almacenamiento a corto plazo de los plátanos de minoristas.
3. Un estricto horario de operación de la plaza de plátanos.
4. Espacios de estacionamiento adecuados para los camiones transportadores de plátano.

VI. LA CADENA DE ABASTECIMIENTO DEL PESCADO

Los actores principales en la cadena de abastecimiento del pescado en el Mercado de Bazaruto son los mismos proveedores que diariamente suministran pescado de diversas regiones del país. Para vender en Bazaruto, éstos dependen de los mayoristas ubicados en el sector de pescado, quienes suministran las conexiones con los minoristas del producto. A su vez, los minoristas se pueden clasificar en dos tipos: vendedores ambulantes y vendedores sedentarios que operan pescaderías en la Avenida del Lago, contigua al mercado. Los principales mayoristas son también comisionistas. Éstos han invertido en infraestructura para el descargue y distribución del pescado, y cobran por su uso. Ahora bien, tenemos que los comisionistas suministran el vínculo entre proveedores y minoristas, y además un complejo sistema de crédito (la mayor parte sin cobro de intereses) del cual se benefician alrededor del 80% de los minoristas diariamente. Los comisionistas son considerados por los demás actores como los líderes del sector de pescado en Bazaruto y se oponen al cierre de sus negocios hasta que se dé la reubicación en Plaza Mayor.

Los planes de reorganización del Mercado de Bazurto en el corto plazo incluyen usar espacio público dentro del área del sector de pescado, actualmente ocupada y organizada para el estacionamiento de camiones y descarga del producto. Al eliminar estas zonas, los mayoristas/comisionistas perderían el espacio, su fuente de sustento, que es también la fuente de financiación que mantiene la circulación de crédito para muchos minoristas. Actualmente no existe otra forma de crédito apropiada a las condiciones del mercado que permita a estos minoristas mantener su actividad económica. Es importante entender la relevancia de los comisionistas en la operación del sistema de crédito y, por consiguiente, su importante función social y económica. Cabe advertir que, en el evento de cerrar dichas áreas de descargue y de distribución, los camiones tendrían que estacionar en la Avenida del Lago, causando congestión peatonal y vehicular. Además, sin estas áreas, la venta de pescado al por mayor sería más desorganizada y posiblemente menos eficiente. Por lo tanto, se recomienda mantener la actual organización del sector de pescado, incluyendo las zonas de descargue, hasta llegar a una negociación con los actores involucrados, preferiblemente hasta la finalización de Plaza Mayor.

A largo plazo, los planes de reorganización de Bazurto incluyen la separación de actividades de mayoristas y minoristas, lo cual presenta oportunidades para mejorar la eficiencia y organización del sistema. En consecuencia, recomendamos apoyar el establecimiento de una asociación de minoristas en Bazurto que asuma las labores de descargue de pescado, lo cual contribuiría mucho a elevar la eficiencia de su abastecimiento. Así mismo, la asociación podría vigilar que las pescaderías no lleven a cabo ventas mayoristas y patrocinar la creación de un nuevo sistema de crédito, posiblemente en coordinación con el distrito o fundaciones. La asociación podría sostenerse con una tasa cobrada a los camiones que descarguen pescado en el mercado.

VII. LA CADENA DE ABASTECIMIENTO DEL ARROZ

En la futura reforma del Mercado de Bazurto es importante considerar la proximidad geográfica de los mayoristas del arroz y los vendedores de otros productos.

El arroz es una parte esencial de la dieta de los colombianos y las tradicionales tiendas de barrio desempeñan un papel importante en su abastecimiento. El

44% de los consumidores en Cartagena compran arroz en las tiendas de barrio o mini mercados, y el 60% de las tiendas de barrio compran granos en el área de Bazurto.

La relación más importante en la cadena de suministro del arroz es la que existe entre las tiendas de barrio y los mayoristas. En el Mercado de Bazurto, la mayoría de los vendedores de arroz son mayoristas localizados fuera del edificio principal. Existen unos cuantos mayoristas de menor escala al interior del edificio.

La estructura de precios del arroz es única en su tipo. El margen de ganancias del arroz es bajo. La industria tiene un gran poder en la fijación del precio del arroz. Sin embargo, el transporte del arroz es complicado y representa un gran costo para los tenderos de barrio. Por lo tanto, los tenderos tienden a comprar arroz con otros productos del mercado, como lo son verduras, frutas y otros granos. De esta forma, la proximidad de las fuentes de suministro del arroz y de estos otros productos les permite trasladarlos juntos a sus tiendas y reducir así los costos de transporte.

Cualquier reforma del Mercado de Bazurto, por lo tanto, debe darle la debida importancia a la proximidad de la localización de los mayoristas y de otros vendedores de arroz. Ignorar esto puede causar un aumento en el precio del arroz, afectando así el bienestar de los cartageneros.

Adicionalmente, las siguientes recomendaciones ayudarán a descongestionar el tráfico de la zona, un problema que los actores de la cadena del arroz identificaron como crítico. Diariamente, unos 10 a 15 camiones cargados con entre 700 y 1200 bultos de arroz ingresan al Mercado de Bazurto a cualquier hora. Por lo tanto, proponemos:

1. La creación de una zona de cargue y descargue del producto.
2. La regulación de las horas de entrada del producto.
3. La creación de una zona de estacionamiento para los clientes.

La creación de zonas de cargue y descargue generará costos administrativos adicionales. Para contrarrestar estos costos, la administración distrital podría asociarse con los mayoristas para suministrar arroz a entidades públicas, compensando así a los mayoristas de arroz por los costos adicionales.

VIII. LA CADENA DE ABASTECIMIENTO DE LAS CHANCLETAS

Dado que las obras del proyecto Transcaribe se iniciarán en el corto plazo, es preciso reubicar a los 600 vendedores informales ubicados en la vía pública fuera de Bazaruto. La mayoría de estos comerciantes venden productos no comestibles, lo cual significa que utilizan una variedad de proveedores con capacidad de llevar los productos a varios puntos de venta, venden productos no perecederos y requieren únicamente de una infraestructura básica. Como resultado de estas características, la cadena de abastecimiento de los productos no comestibles es flexible y el abastecimiento no depende de que los vendedores estén ubicados cerca al área de Bazaruto. Esta característica representa una oportunidad de intervención para la ciudad.

La reubicación de los vendedores informales dentro del Mercado de Bazaruto presenta el riesgo de que se intensifiquen los problemas de sanidad, seguridad y hacinamiento que actualmente existen en el mercado. Estas condiciones precarias podrían causar conflictos sociales y fomentar la oposición pública, aumentándose así las dificultades asociadas a la gobernabilidad del mercado. En consecuencia, sugerimos que la ciudad opte por otro sitio adecuado para la reubicación de los vendedores. Considerando las opciones de tomar en arrendamiento terrenos, utilizar predios públicos o los futuros sitios de los mercados sectoriales, sería aconsejable hallar un lugar que cuente con suficiente espacio, servicios básicos, y una alta demanda para este tipo de producto. Considerando también que el comercio informal es una de las principales fuentes de empleo en comunidades de bajos recursos, es importante pensar en estrategias que preserven el bienestar económico de esta población. Es importante también evitar que los vendedores se dispersen y formen nuevos núcleos de actividad informal en las vías públicas que luego requieran de otra intervención.

Con base en varias experiencias que se han analizado en otros países, es evidente que el alcance del apoyo técnico y financiero por parte del estado a la unificación y el fortalecimiento de las organizaciones de vendedores puede ser un componente central de una estrategia exitosa en Cartagena. En lugar de ofrecer una compensación a los vendedores para movilizarlos fuera del área en cuestión, se sugiere que se ofrezca un capital semilla a las tres asociaciones que actualmente existen con el fin de iniciar el proceso de fortalecimiento institucional. Con el

acompañamiento técnico de la administración distrital, se pueden crear entonces varios incentivos para que los vendedores se unan al grupo, el cual funciona también como un grupo de compra que puede extender crédito a los miembros y formación en temas estratégicos para los socios. Conjuntamente con la adecuación de un sitio nuevo para los vendedores, este proceso de fortalecimiento ayudará a garantizar la supervivencia de los negocios informales que son tan importantes para la ciudad, y también contribuirá a que no se formen otros núcleos de actividad informal en las vías públicas y alrededor del Mercado de Bazurto.

IX. CONCLUSIONES

El reto de transformar el mercado de alimentos de Cartagena es de una magnitud e impacto que sobrepasa el ámbito de este estudio. Sin embargo, el análisis de las cuatro cadenas que se presenta aquí puede ser una contribución importante para entender la naturaleza de las cadenas de abastecimiento de los productos en general y su capacidad de adaptarse o colapsar frente a procesos de reubicación. Las recomendaciones que se anotan recogen varias de las inquietudes presentadas en el estudio sobre los productos específicos, pero plantean también temas horizontales comunes a todos.

A. A corto plazo

En el corto plazo, el reto inmediato de la administración distrital es minimizar el impacto de la relocalización de vendedores sobre el funcionamiento de las cadenas de abastecimiento de alimentos. Como se dijo, Bazurto es el centro neurálgico del comercio de alimentos de la ciudad, de manera que cualquier intervención física o institucional debe preservar la integridad del abastecimiento de alimentos hacia y dentro de Cartagena. La particular vulnerabilidad de la población de escasos recursos frente a las fluctuaciones en los precios y la disponibilidad de los alimentos debe ser una consideración de primer orden en el diseño de los planes de reforma.

En particular, en el corto plazo la administración distrital podría:

1. Buscar sitios alternativos, por fuera de Bazurto, para relocalizar a los vendedores antes de construir la Plaza Mayor

La eventual construcción de la Plaza Mayor servirá para descongestionar y reorganizar gran parte del comercio que se lleva a cabo en Bazurto. Sin embargo, la necesidad de desplazar a los vendedores que ocupan los terrenos donde se construirá Transcaribe es urgente y no podrá dar espera a la eventual construcción del centro mayorista. Para no empeorar las ya deterioradas condiciones al interior de Bazurto, es imperativo que estos comerciantes sean reubicados por fuera de las instalaciones del mercado actual. Para ello, se sugiere que la Alcaldía considere el uso temporal de terrenos públicos destinados a otras funciones o arriende predios con las características adecuadas para albergar este tipo de comercio durante el periodo de transición.

2. Asegurar la conexión adecuada entre mayoristas y minoristas del comercio de perecederos

Como se ha visto, la cercanía física y la interacción directa entre mayoristas y minoristas crean sistemas de crédito y negociación que estructuran la cadena y mantienen cierta estabilidad en el abastecimiento. Las obras de construcción y remodelación deben contemplar la adecuación de espacios que permitan que este intercambio entre mayoristas y minoristas se realice de manera fluida. Los casos del comercio de pescado y de plátano son particularmente importantes en este sentido, sobre todo si se piensa intervenir las zonas públicas donde se comercian estos productos actualmente.

3. Diseñar módulos temporales adecuados para acomodar a distintos tipos de minoristas

Uno de los resultados más importantes de este trabajo fue la documentación de la gran diversidad y tamaños de agentes en todas las cadenas, desde los grandes comerciantes hasta los carretilleros. La posible remodelación de las instalaciones físicas del mercado debe considerar prioritariamente esta gran diversidad. El diseño de módulos temporales o definitivos para albergar a los diferentes minoristas

debe tener en cuenta que ellos venden desde unas pocas hasta miles de unidades. Si se quiere contar con la colaboración de los comerciantes para garantizar el éxito de la intervención, es necesario que se responda adecuadamente a las necesidades particulares de los diferentes tipos de negociantes. De lo contrario, los recursos y diseños de nuevos puestos de venta no se respetarán y los espacios públicos se rebosarán sin lograr el despeje y la reorganización deseados.

B. A mediano y largo plazo

En el mediano y largo plazo, la ciudad debe trabajar para asegurar que la transformación del mercado de alimentos sea viable en el tiempo, tanto física como institucionalmente. Además, los mercados de alimentos deben hacer parte de una política pública amplia que incluya temas como movilidad, lucha contra la pobreza, dieta nutritiva y acceso a vivienda. Las recomendaciones que se presentan aquí giran alrededor de tres áreas fundamentales: infraestructura, institucionalidad y planeación:

1. Infraestructura de servicios públicos básicos

El mejoramiento de la infraestructura básica es uno de los prerrequisitos mínimos para que el mercado funcione de manera digna y organizada. Es necesario que la administración haga las inversiones que aseguren la provisión de servicios públicos básicos, tales como agua, baterías sanitarias, energía, adecuado manejo de residuos, techos y sombra para el depósito de los alimentos, seguridad e higiene. Además de ello, el mercado actual no tiene espacios adecuados para la carga y descarga de los productos, motivo por el cual los comerciantes han improvisado espacios para este propósito en la vía pública. Es esencial que la administración distrital invierta en el diseño físico y en la adquisición de terrenos que respondan a las necesidades logísticas y de post-cosecha de los diferentes alimentos.

2. Institucionalidad

Ésta es una de las reformas claves en el sistema de abastecimiento de alimentos para Cartagena; es también de las más complejas de introducir. Durante años, se ha permitido que la fuerza organizativa del mercado corresponda al in-

terés de unos pocos y no al interés público. En el largo plazo, es indispensable que el Estado asuma su responsabilidad de garantizar la adecuada provisión de alimentos a la población, y retome las riendas del mercado. Si bien el comercio propiamente dicho seguirá en manos de los particulares, el Estado puede y debe regular el uso del espacio en beneficio público, de manera que se entienda que comerciar en terrenos públicos es un privilegio, no un derecho adquirido. Para ese efecto, la administración distrital podría utilizar modelos de concesión de tierras que han sido exitosos en casos como Transmilenio en Bogotá y otras ciudades de Colombia y del mundo en desarrollo. El uso del suelo en el área de Bazurto podría ser dado en concesión a formas organizadas o cooperativas de vendedores por tipos de productos por periodos de mediano plazo (por ejemplo, 10 años). Esta figura, que debería usarse en todos los componentes del sistema, incluso en un eventual mercado mayorista, permitiría ejercer controles más estrictos sobre la higiene y las prácticas comerciales.

3. Planeación

Cartagena es una ciudad en crecimiento, e infortunadamente los niveles de pobreza han aumentado en los últimos años y no hay proyectos que cambien esta tendencia en el futuro previsible. La administración debe planear una reforma al mercado de alimentos que mire al futuro. El valor de la tierra en Cartagena es ya uno de los más altos del país y es probable que la tendencia se acentúe en los años venideros. Debería ser una prioridad del Estado la consolidación de un banco de tierras que le permita garantizar la construcción de infraestructura para el comercio de alimentos y otras funciones neurálgicas de la sociedad para el futuro próximo. También es fundamental que la administración distrital entienda el sistema de transporte y el de abastecimiento de alimentos como complementarios y mutuamente dependientes. Los planes de desarrollo de sistemas masivos de transporte como Transcaribe deben articularse orgánicamente con los de alimentación para garantizar el adecuado acceso a los alimentos.

La intervención en el mercado de alimentos de Cartagena le plantea al Estado el reto enorme de enfrentarse a un sistema predominantemente informal. La informalidad es temida por los gobiernos porque escapa a su cuantificación, control, seguimiento y, sobre todo, a su autoridad. A pesar de que, en apariencia, el mercado informal es caótico y desordenado, en realidad tiene su propio orden.

Como hemos visto, el comercio de alimentos es un sistema complejo en el que se entrelazan sofisticados mecanismos de crédito, poderes de negociación y agentes comerciales de muy diversos tamaños. Sin negar sus múltiples problemas y las muchas oportunidades que existen para mejorar, es necesario que la administración distrital reconozca la importancia —y la necesidad— de estos mercados informales en el rol de aprovisionamiento a más bajos precios en la ciudad.

Hoy en día la informalidad en el mercado de alimentos de Cartagena tiene dos significados. Por un lado, es un sistema de gran diversidad y flexibilidad que da cabida a todo tipo de comerciantes, todo tipo de productos y todo tipo de compradores. En Bazurto compran los hoteles más lujosos de la ciudad, así como las personas de más bajos recursos. A través de su contacto indirecto con la población, a través de una red capilar de tiendas de barrio, Bazurto puede ajustarse rápidamente a las necesidades de los consumidores más necesitados. Esta flexibilidad es muy importante para mantener la seguridad alimentaria de la ciudad. Por otro lado, esta misma informalidad hace que no exista una planeación adecuada de las actividades comerciales (los agentes trabajan descoordinadamente), que no haya información confiable sobre el mercado y que se ponga muchas veces en riesgo la salud pública.

El gran reto de la política pública es, por lo tanto, sopesar los beneficios de la informalidad, como la flexibilidad, y sus desventajas, como los problemas sanitarios. La tendencia mundial es hacia un cambio en la actitud del Estado, que puede reconocer en el sector informal de venta de alimentos un aliado clave en la lucha contra el hambre. Las medidas represivas diseñadas sin considerar el contexto socio-económico particular de los países en desarrollo conllevan a la profundización de los mercados negros y a la acentuación de las características más negativas de la informalidad.

La difícil tarea de reformar el mercado de alimentos puede representar el momento definitivo de éxito de la administración distrital de Cartagena. Una atinada revitalización de Bazurto servirá como un gran detonante de cambio en el comportamiento de los cartageneros y ayudará a recuperar la confianza en lo público. Una intervención adecuada no sólo ayudará a garantizar un derecho fundamental, como es el acceso a la comida, sino que puede convertirse en ejemplo mundial de cómo trabajar mancomunadamente con el sector informal para lograr una renovación urbana incluyente.

Este trabajo sobre el Mercado de Bazurto fue elaborado por un equipo técnico dirigido por cuatro profesores de MIT –Edgar Blanco, Martha Bonilla, Ralph Gakenheimer, y Alejandro Guarín– y cuatro de la UTB –Jorge Alvis, Luis Ignacio Morales, Rodolfo Matos y Mauricio Rodríguez.

El equipo de trabajo estuvo conformado por once estudiantes de cada una de las universidades participantes. Por la UTB: Vanessa Arrieta Hurtado, Cileny Contreras Pérez, Vanessa Gómez Cadavid, Raymundo Marrugo Alcázar, Andrés Felipe Reyes Hernández, Susana Díaz Mercado, Santiago Estrada Otálvaro, Angélica Guzmán, Roberto Mangonez y Arcelio Pérez. Por MIT: Anya Brickman Raredon, Alyssa Bryson, Cassandria Campbell, Christophe Chung, Lina García, Elisha Goodman, Ben Hyman, Natalia Maya, Stefanie Ritoper, Héctor Salazar Salame y Shoko Takemoto.

La investigación fue posible gracias al apoyo, en la UTB, de Patricia Martínez, rectora, y, en MIT, de Amy Glasmaier, directora del Departamento de Estudios y Planeación Urbanos; Dayna Cunningham, directora de CoLab, y Rebecca Buell, directora del Green Hub. También se agradece especialmente a las siguientes personas y entidades: Administración del Mercado de Bazurto; Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias; Mauricio López, Asociación de Exalumnos Colombianos de MIT y Harvard; Edgar Blanco e Isabel Agudelo, Centro de Logística e Innovación para América Latina (CLI) de MIT; Centro de Transporte y Logística de MIT; Gabriel Echavarría, Muelles El Bosque y Transcribe.

Este informe contiene los resultados de las entrevistas y observaciones del equipo de trabajo, que es el responsable de cualquier inexactitud.