



**Instituto del  
Transporte**  
IT\_UNSAM

**Nº ISSN: 2469-1631**  
Documentos de Trabajo del IT  
Serie: Análisis de Políticas  
Nº 21 año 2021

# **LA CUESTIÓN LOGÍSTICA Y COMERCIAL EN EL ABASTECIMIENTO DE ALIMENTOS DEL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES: ALGUNOS LINEAMIENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**JOAQUÍN PÉREZ MARTÍN**

**Universidad Nacional  
de San Martín**



**Universidad Nacional  
de San Martín**

**RECTOR**

Carlos Greco

**DECANO DEL INSTITUTO DEL TRANSPORTE**

José Barbero

**Documentos de Trabajo  
del Instituto del Transporte  
Nº ISSN: 2469-1631**

**DIRECTOR**

Julián Bertranou

**COMITÉ EDITORIAL**

José Barbero

Daniel Álvarez

Carlos Leguizamón

José Luis Zárate

**Instituto del Transporte**

**UNSAM Campus Miguelete, 25 de Mayo y Francia.**

**C.P.: 1650. San Martín, Provincia de Buenos Aires, Argentina**

**Teléfonos: 4006-1500 Int. 1301**

## **La cuestión logística y comercial en el abastecimiento de alimentos del Área Metropolitana de Buenos Aires: algunos lineamientos de políticas públicas**

Joaquín Pérez Martín<sup>1</sup>

### **1. Introducción**

A partir de la crisis de precios de las *commodities* agrícolas de 2007/2008, la discusión alrededor de la gobernanza de la seguridad alimentaria se volvió acuciante a escala global. Esto ha venido conformando una nueva mirada respecto a las dinámicas que toma la interacción rural - urbana, poniendo el foco, cada vez más, en lo que pasa en las ciudades, de modo de poder garantizar el abastecimiento a escala local o metropolitana (Morgan, 2009; Forster, Santini, Edwards, Flanagan, & Taguchi, 2015). Esto se debe tanto al crecimiento de las ciudades -en población, densificación y expansión territorial-, como a la preponderancia que han ido ganando en las últimas décadas los actores de la logística y la comercialización -principalmente, las cadenas de supermercados y, cada vez más, las plataformas *online*- por sobre los de la producción, tanto primaria como industrial, en la organización y el funcionamiento de los entramados de abastecimiento agroalimentarios (Gutman, 2004; Hawkes, 2008; Huici & Schvarzer, 1994; Lang, 2003; Pulker, Trapp, Scott, & Pollard, 2018).

De esta forma, aunque en primer lugar, la cuestión central gira alrededor del flujo de alimentos a las ciudades -en volumen, precio y calidad- que garanticen la seguridad alimentaria y nutricional de la población<sup>2</sup>, aparecen nuevas demandas sociales alrededor de los alimentos -

---

<sup>1</sup> Becario doctoral del Instituto del Transporte de la UNSAM. Docente e investigador de la Cátedra de Sistemas Agroalimentarios (Facultad de Agronomía - UBA). Doctor en Geografía (Universidad Autónoma de Barcelona), becario Fulbright/UBA en el Special Program in Urban and Regional Studies 2018/2019 (MIT), Especialista en Políticas y Planificación del Transporte (UNSAM), Diplomado en Gestión y Control de Políticas Públicas (FLACSO), Magister en Desarrollo Sustentable (Universidad de Uppsala) e Ingeniero Agrónomo (UBA). El autor agradece los comentarios y observaciones de Julián Bertranou y Fernando Dobrusky.

<sup>2</sup> "Hay seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana". La seguridad alimentaria abarca aspectos relacionados con la disponibilidad (efectiva o potencial de los alimentos), el acceso (acceder a obtener o comprar alimentos), la utilización (de la energía y nutrientes que contienen los alimentos) y la estabilidad (disponibilidad, acceso y utilización de manera sostenible en el tiempo). Además, el componente nutricional se centra en que las personas puedan también "cubrir las necesidades que tienen de energía, proteínas y nutrientes para sostener la vida, las actividades, los embarazos, el crecimiento y las capacidades a largo plazo" (CFS, 2012, p. 8).



orígenes, actores intervinientes, dietas alternativas, prácticas productivas, certificaciones, etiquetados, trazabilidad, entre otros- que complejizan el escenario alimentario urbano, en general, alrededor de la idea soberanía alimentaria (Carballo, 2017; Moragues-Faus & Morgan, 2015; Timmermann, Félix, & Tiftonell, 2018).

En este contexto, los Estados -en sus niveles de gobierno nacional, provincial y local- comienzan a explorar tanto viejas como nuevas estrategias en el diseño y la gestión de políticas públicas de modo de garantizar la gobernanza de los entramados de abastecimiento de alimentos, entendida esta como la acción pública de “articulación estable de actores interdependientes y operacionalmente autónomos del triángulo Estado-mercado-sociedad civil” (Navarrete Ulloa, 2020, p. 9). Esto requiere un gran esfuerzo tanto para evitar la superposición, como para promover la coordinación de las distintas acciones de los organismos a cargo del diseño de políticas agropecuarias, industriales, logísticas, comerciales, sanitarias, sociales e impositivas, entre otras.

El Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) no escapa a este fenómeno global de crecimiento, tanto horizontal como vertical, signado por la concentración de un consumo muy sementado dado los niveles de pobreza y desigualdad. En este sentido, Pírez (2005) señala que el AMBA se ha configurado como una metrópoli extensa, dispersa, desigual y segregada, lo que en términos del abastecimiento de alimentos demanda configuraciones logísticas y comerciales que garanticen tanto escala como flexibilidad. Estos requisitos -a priori- ponen en riesgo los niveles de eficiencia, inclusión y competitividad que serían necesarios para garantizar el acceso a alimentos de calidad, en cantidad y a precios razonablemente accesibles de modo de no poner en riesgo la seguridad alimentaria y nutricional de la población.

Este Documento de Trabajo del Instituto del Transporte de la UNSAM, fruto de mi investigación doctoral, tiene como objetivo abordar los principales desafíos logísticos y comerciales para la configuración de un abastecimiento de alimentos en el AMBA eficiente e inclusivo. Para esto se presentarán los principales ejes del funcionamiento del abastecimiento de alimentos en el AMBA, las particularidades socio-espaciales a escala regional que hacen a la cuestión logística y comercial, y hacia el final, se abordarán los principales lineamientos para la configuración de entramados logísticos y comerciales eficientes e inclusivos para el abastecimiento de alimentos del AMBA.



## **2. Funcionamiento de los entramados logísticos y comerciales: transacciones y circulación de los alimentos desde la producción hasta el consumo hogareño del AMBA**

Los entramados logísticos y comerciales de abastecimiento de alimentos del AMBA conforman una red de intermediación entre la oferta -la producción agroindustrial, principalmente rural y periurbana- y la demanda para consumo hogareño, de localización urbana. Esto implica un análisis con tres escalas distintas e integradas: la regional -que incluye la localización de las zonas productivas primarias e industriales y el flujo hacia el área urbana-, la urbana -donde se localizan las infraestructuras logísticas y comerciales mayoristas y minoristas y tiene lugar la distribución final- y la barrial -donde se localizan los comercios minoristas y se definen los distintos patrones de consumo hogareños-. Precisamente, en el espacio urbano, los entramados logísticos y comerciales se organizan en distintas tipologías de canales comerciales minoristas donde tiene lugar la última transacción con el consumo hogareño. Previamente, para esto habrán tenido lugar una serie de transacciones, así como la circulación de los distintos alimentos a través de calles, rutas, autopistas y, en algunos casos, vías de acceso de otros modos de transporte. Las distintas transacciones tendrán lugar entre los actores de la producción -primaria o industrial- y comercialización mayorista, utilizando infraestructuras logísticas tanto públicas -como algunos mercados mayoristas frutihortícolas-, como privadas -como puede ser un centro logístico o una sucursal mayorista de una cadena de supermercado-, hasta alcanzar algún tipo de comercio minorista en la ciudad. Es decir, los entramados de abastecimiento de alimentos del AMBA utilizan el espacio urbano principalmente para dos funciones elementales: las transacciones y la circulación.

Los patrones de localización de las sucursales de las distintas tipologías comerciales en los entramados abastecedores de alimentos del AMBA serán decisiones empresariales, en algunos de los casos, más o menos fundamentadas. Birkin, Clarke, & Clarke (2017) señalan que la densidad poblacional, su distribución espacial, y los niveles de ingresos de la población son los tres principales factores que determinan la localización de los comercios en las ciudades. De esta forma, se configura, por un lado, la dinámica de funcionamiento de los entramados logísticos y comerciales en el abastecimiento de los distintos tipos de alimentos, y por el otro,



las condiciones de accesibilidad a los distintos productos de la canasta de alimentos por parte de los hogares. El rol de las distintas tipologías comerciales quedará determinado por la escala de operación -medida en cantidad de sucursales, superficie comercial y participación de mercado-, la capacidad de gestión administrativa, financiera, logística y de marketing, el nivel de concentración con el que opere, así como las características de la operación logística y comercial con proveedores y consumidores, entre otros elementos (ver Tabla 1).

De esta forma, hacia 2019, de las 1.505 sucursales minoristas y mayoristas de las cadenas de supermercados, que totalizaban 1,6 millones de m<sup>2</sup> (INDEC, 2020a), el 58% eran pequeños comercios de cercanía de menos de 200 m<sup>2</sup>. Se abastecen a través de operadores logísticos y empresas proveedoras en cada una de sus sucursales o a través de sus centros logísticos. Ofrecen todo tipo de productos, aunque sus ventas se concentran ampliamente en los sectores de almacén, lácteos y bebidas. Despliegan una estrategia denominada *omni-channel*: operan con sucursales de distintas dimensiones (entre 200 m<sup>2</sup> y 30.000 m<sup>2</sup>), y pueden ser mayoristas o minoristas. Las plataformas logísticas y comerciales *online* se abastecen a través de otras tipologías comerciales -tienen ya convenios con varias cadenas de supermercados- y empresas proveedoras e interactúan sin tener sucursales minoristas con los distintos hogares. Ofrecen todo tipo de productos, preferentemente aquellos que demandan bajos niveles de cuidados para el almacenamiento y la distribución final.

La expansión de los supermercados *chinos*<sup>3</sup> en el AMBA es casi tan relevante como la de las cadenas de supermercados: alcanzan más de 5.200 sucursales y, se estima, más de 1,5 millones de m<sup>2</sup>. Se abastecen a través de supermercados mayoristas, operadores logísticos y empresas proveedoras. Son la principal competencia para las cadenas de supermercados, concentrándose en las compras de cercanía de productos de almacén, lácteos y bebidas (Pérez Martín, 2021). Por otra parte, los almacenes y restantes autoservicios, tipologías en proceso de desplazamiento, complementan el rol de los supermercados *chinos*, concentrándose en las compras de cercanía de productos de almacén, lácteos y bebidas. Se abastecen a través de supermercados mayoristas, operadores logísticos y de las propias empresas proveedoras. Las queserías y las dietéticas ofrecen quesos, fiambres, cereales y condimentos, canalizando un

---

<sup>3</sup> La identificación masiva y popular de los supermercados *chinos* no distingue particularmente la nacionalidad de los comerciantes que, inicialmente en los años 1980 y 1990 eran migrantes provenientes de Taiwán y, a partir de los años 2000, de la República Popular China.



consumo de menor frecuencia de compra y alto gasto unitario, se abastecen a través de operadores logísticos y empresas proveedoras.

A su vez, el 44% del gasto hogareño -en carnes, frutas, hortalizas y panificados- se concentra mayoritariamente en un entramado estimado de, al menos, 36.000 sucursales de pequeña escala. Sin embargo, esta expansión, al igual que los supermercados chinos, está ampliamente desconcentrada en miles de pequeños y medianos comerciantes, sin poder de negociación frente a sus proveedores y con muy diversas estrategias de abastecimiento. Los hogares tienen una alta frecuencia de compra semanal (69% de los hogares del AMBA compra pan una vez por semana, 64% carnes y 83% frutas y hortalizas), por lo que es muy relevante la cercanía al hogar y el vínculo con comerciante. Cada tipología ofrece -salvo algunas excepciones- productos de un solo sector alimenticio: frutas y hortalizas en las verdulerías, panificados y otros farináceos en las panaderías y carnes en las carnicerías o pollerías. En el caso de las carnicerías y panaderías se abastecen a través de operadores logísticos y empresas procesadoras o proveedoras, mientras que las verdulerías se abastecen a través de la Red de Mercados Mayoristas Bonaerenses, compuesta por de 40 mercados en todo el AMBA, articulados alrededor del funcionamiento del Mercado Central de Buenos Aires (Grenoville, Bruno, & Radeljak, 2020; Pérez Martín & Barsky, in press). Por último, los circuitos cortos se caracterizan por ofrecer un vínculo directo o con pocos intermediarios entre productores y consumidores, particularmente a través de ferias, venta callejera, mercados y "bolsones". Se localizan en la vía pública (calles, plazas) y se especializan en frutas y hortalizas, principalmente.

*Tabla 1: Características de las principales tipologías comerciales minoristas que operan en el AMBA*

PRINCIPALES TIPOLOGÍAS	ESCALA DE OPERACIÓN			CAPACIDAD DE GESTIÓN	NIVEL DE CONCENTRACIÓN
	CANTIDAD DE SUCURSALES	SUPERFICIE COMERCIAL (m <sup>2</sup> )	PARTICIPACIÓN DE MERCADO		
CADENAS DE SUPERMERCADOS	1.505	1.600.000	44%	excelente	moderadamente concentrado
SUPERMERCADOS CHINOS	5.200	1.500.000	15-20%	buena	desconcentrado
VERDULERÍAS	12.000	540.000	84%	buena	desconcentrado
CIRCUITOS CORTOS	s/d	s/d	< 5%	buena	desconcentrado
ALMACENES Y AUTOSERVICIOS	20.000	900.000	10-15%	buena	desconcentrado
QUESERÍAS Y DIETÉTICAS	3.000	135.000	10-15%	muy buena	desconcentrado
PLATAFORMAS LOGÍSTICAS Y COMERCIALES ONLINE	0	0	< 5%	excelente	altamente concentrado
PANADERÍAS	12.000	540.000	67%	buena	desconcentrado
CARNICERÍAS	12.000	540.000	72%	buena	desconcentrado

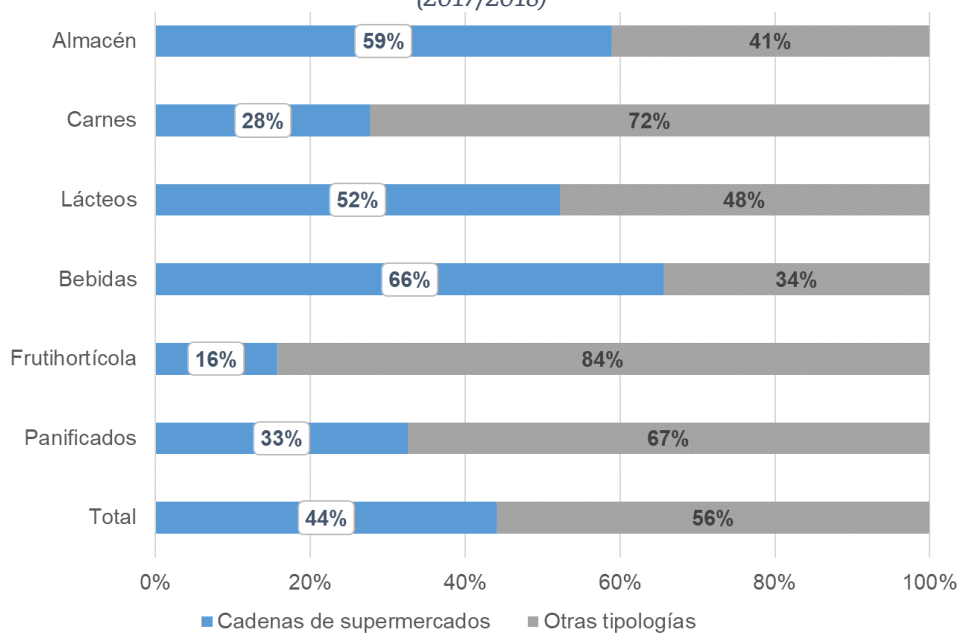
*Fuente: elaboración propia en base a IPCVA & TNS Gallup (2008); Pérez Martín (2021)*

En el AMBA, las cadenas de supermercados articulan el funcionamiento del abastecimiento de alimentos, dada la capacidad de gestión, el nivel de concentración y, especialmente, su escala de operación, en cuanto a su superficie comercial, cantidad de sucursales y



participación de mercado, donde, a nivel agregado entre los distintos sectores alimentarios, alcanza el 44% del mercado (Gráfico 1). Sin embargo, a nivel sectorial la situación difiere: entre los productos de almacén (harinas y derivados, arroz, conservas, aceites, infusiones, condimentos, azúcar, golosinas y alfajores, huevos, fiambres, etc.), los lácteos y las bebidas -con y sin alcohol-, donde se concentra el 56% del gasto hogareño en alimentos y bebidas del AMBA (INDEC, 2020b), las cadenas de supermercados alcanzan una participación de mercado mayoritaria de 59%, 52% y 66%, respectivamente. En cambio, en los restantes sectores alimentarios, las ventas se canalizan principalmente por otros tipos de comercios: en el caso de las carnes a través de carnicerías, los productos frutihortícolas a través de verdulerías y los panificados en panaderías, donde las cadenas de supermercados concentran solamente el 28%, 16% y 33% de participación de mercado, respectivamente.

Gráfico 1: Participación de las cadenas de supermercados en el gasto hogareño por sector alimenticio (2017/2018)



Fuente: elaboración propia en base a INDEC (2020b, 2020a)

La articulación de las cadenas de supermercados en la configuración y la dinámica de funcionamiento de los entramados de abastecimiento de alimentos del AMBA tiene mecánicas particulares entre los distintos sectores y subsectores alimenticios, estableciendo interacciones complementarias o competitivas entre las distintas tipologías comerciales a





escala barrial. El esquema de complementación del supermercadismo con los comercios especializados en los sectores frutihortícolas, de carnes, quesos y panificados, junto con el de competencia con los supermercados *chinos* y almacenes -por captar el gasto de los sectores almacén, bebidas y lácteos- ha configurado un escenario en el que las cadenas de supermercados han expandido enormemente su superficie comercial, aunque esto no ha repercutido en el crecimiento de su participación de mercado. Con la expectativa que, de acuerdo a las tendencias globales (Delgado, 2015), con los niveles de ingresos de Argentina, la participación de mercado a nivel nacional podría incrementarse alrededor de 25%, las prácticas comerciales -abusivas, distorsivas, predatorias y concentradoras- que imponen con sus proveedores y consumidores terminan afectando, de manera generalizada, el funcionamiento de los entramados logísticos y comerciales. Los principales efectos son el incremento de precios en algunos sectores o subsectores hasta 70% respecto a las restantes tipologías comerciales, distorsionando a escala barrial la conformación de precios. A esto se suma el efecto concentrador que tiene las prácticas comerciales de las cadenas de supermercados, donde en cada subsector alimenticio hay muy pocos oferentes, condicionando de esta forma, no solo la oferta y la competencia a escala barrial, sino también, en aquellos casos que la entrega sea sucursal por sucursal, la circulación permanente de los distintos proveedores les permitirá abastecer a las restantes tipologías comerciales con un menor costo marginal (Pérez Martín, 2021).

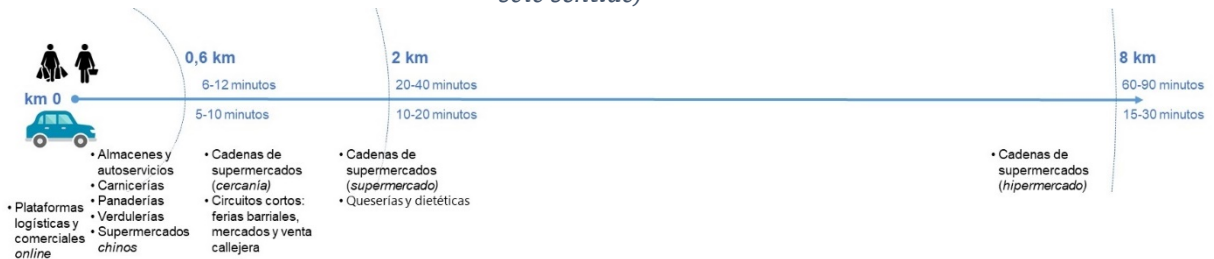
Cada uno de los hogares tiene su propia dinámica logística y comercial para acceder a sus alimentos. Como señalan Lu & Reardon (2018) toman sus decisiones de compra eligiendo, en primer lugar, la tipología comercial a la que acudirán, lo que determinará la frecuencia de compras tanto por tipología como por sector alimenticio. Por ejemplo, en el AMBA, tal como se ha dicho, el 83% de los hogares realiza sus compras de frutas y hortalizas al menos una vez por semana, lo que demanda un entramado de comercios minoristas muy extendido, cercano a los hogares, así como un abastecimiento permanente, en este caso en particular, dado el carácter perecedero de los distintos productos. Lo mismo sucede con los panificados, que el 69% de los hogares accede semanalmente a estos productos, en el caso de las carnes el 64% realiza una compra con frecuencia semanal, mientras que la compra de leches y quesos, la frecuencia es algo menor: 62% en el primer caso y 50% en el segundo. Las compras de productos de almacén



y de bebidas tienen una compra más espaciada: solamente el 31% y el 27% de los hogares los compra semanalmente. De esta forma, en cada una de las compras que realicen los hogares se elegirá la variedad, cantidad y calidad de productos a adquirir, destinando de esta forma un gasto agregado por sector y tipología comercial. Así, la logística hogareña para el abastecimiento de alimentos demandará, en primer lugar, un determinado tiempo -cada vez más relevante en la vida urbana- y esfuerzo a los y las integrantes de los hogares, tanto para el recorrido de compras que conlleve la sucursal de cada tipología o subtipología, como para el desplazamiento ida y vuelta del hogar a la sucursal de la tipología elegida. Por otra parte, si la compra demanda el traslado hasta la sucursal, es decir si no fuera realizada *online*, cada hogar elegirá o cada compra requerirán el uso de algún modo de transporte: a pie, en bicicleta, moto, auto o algún medio de transporte público. Esta elección estará dada por la distancia del hogar a la sucursal o el volumen de la compra a realizar, y podrá implicar para los hogares algún gasto extra en combustible, estacionamiento, peajes o el costo del pasaje, en el caso de optar por algún transporte público. De esta forma, aquellas tipologías que se encuentren dentro de la cercanía de los hogares (almacenes y autoservicios, carnicerías, panaderías, verdulerías, supermercados *chinos*, sucursales de pequeñas dimensiones de las cadenas de supermercados y alguna tipología de circuito corto), se asume que estarán localizadas a 0,6 kilómetros (km) alrededor del hogar, lo que demandará entre 6 y 12 minutos en un solo sentido, y generalmente son realizadas a pie. Aquellas tipologías que se encuentren en un rango de distancia mayor (queserías y dietéticas y sucursales intermedias de las cadenas de supermercados), estarán localizadas a 2 km de los hogares kilómetros y dado el tiempo que demandaría alcanzar a ellas a pie (20-40 minutos) y el tamaño y peso de las compras que allí se realizan, se utilizan algún tipo de vehículo motorizado. Por último, las sucursales de grandes dimensiones de las cadenas de supermercados -generalmente mayoristas- se localizan, en vías de acceso de automotores, por lo que se encuentran -en promedio- a grandes distancias de los hogares (8 km), lo que demandará, necesariamente, la utilización de un auto (Ilustración 1).



Ilustración 1: Patrones de accesibilidad a las distintas tipologías comerciales de los entramados del AMBA. Distancia y tiempo de viaje caminando y en auto desde los hogares a cada comercio (en un solo sentido)



Fuente: elaboración propia en base a CCRRC LATAM (2015)

El último elemento que determinará el patrón de compras está relacionado con la capacidad financiera de compra y física de almacenamiento de alimentos en los hogares, es decir, en qué medida cada uno de los hogares puede tener un determinado *stock* de productos en sus refrigeradores o alacenas afectando, de esta forma, el patrón de compras (Widener & Shannon, 2014; Lu & Reardon, 2018).

### 3. La cuestión logística y comercial del AMBA: escala y accesibilidad

La aglomeración es el principal elemento que define a las ciudades. En este sentido, Camagni (2011, p. 6) define a la ciudad como “la neta ruptura en la densidad de uso del suelo respecto a la del espacio que lo rodea”, es decir, el entorno periurbano y rural. A medida que crece el área urbana, la función del costo de abastecimiento -en términos logísticos y comerciales- no se incrementa linealmente (1 a 1) sino que el crecimiento es exponencial, lo que significa que se incrementa en mayor medida que lo que crece el área urbana (2 a 1, como podría ser el caso). Es decir, la red de comercios minoristas donde se localizará la última transacción hasta alcanzar al consumidor deberá expandirse, y lo mismo sucederá con la operación logística de distribución final y la intermediación mayorista. Esto no sólo plantea el interrogante respecto a la expansión ideal u óptima de las ciudades, sino que también da cuenta que, a medida que crecen las ciudades, se va restringiendo la posibilidad de que todas las empresas puedan tener una operación logística-comercial adecuada a esta escala. En este sentido, Parnreiter (2018) señala que la primera barrera de entrada que un actor económico debe sortear para operar en un mercado determinado, en este caso, en el abastecimiento de alimentos del AMBA, tiene que ver precisamente con las economías de escala, lo que le demanda a cada actor alcanzar un

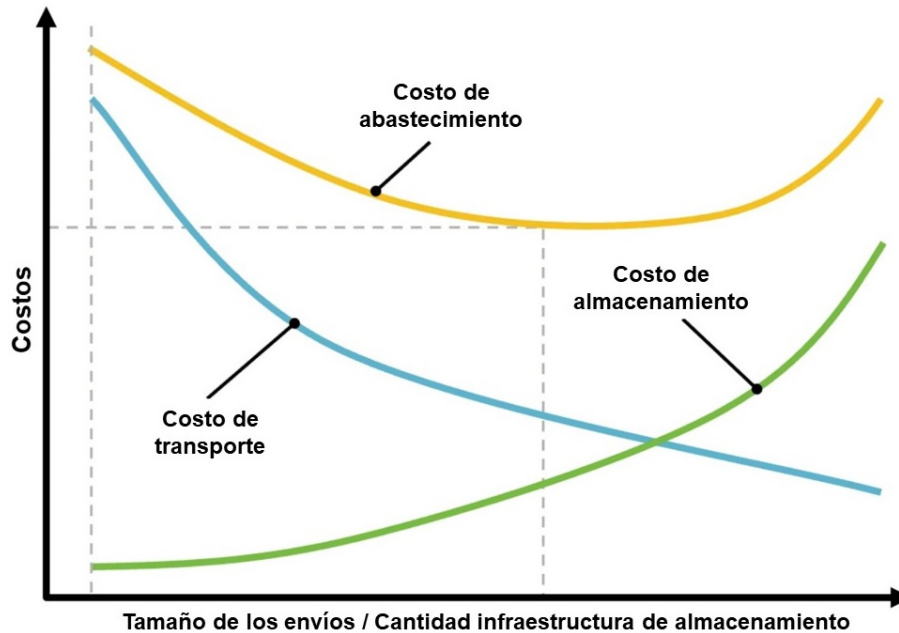


tamaño tal en su operación que le permita disminuir sus costos unitarios y ser competitivo. De todas formas, como sostienen Borello, Morhorlang, & Silva Failde (2009) “las economías de aglomeración (...) solo se materializan a partir de la existencia de un proceso de interacción” es decir, como argumentan los autores para el caso del AMBA, no alcanza con la cercanía entre los actores económicos para que esto se traduzca en beneficios e interacciones mutuas, resultantes de la dimensión del área urbana, si no que estos deben promoverse.

La función de costo de abastecimiento a escala regional no solo dependerá del tamaño de la mancha urbana, sino también de la forma y, principalmente, del tiempo de operación requerido, donde el estado y la congestión de las vías de acceso, calles y avenidas, así como las regulaciones de tránsito, son elementos centrales. A su vez, las estrategias de abastecimiento que adopten los distintos actores, y que de manera agregada conformarán las dinámicas sectoriales a escala regional, tendrán dos componentes principales -los costos de transporte y los de almacenamiento- los cuales se equilibrarán de distintas formas, pudiendo encontrar los niveles óptimos o mínimos o incrementarse de manera ineficiente. Es decir, en la medida que el tamaño de los envíos se incremente, la generación de economías de escala, repercutirá en menores costos de transporte. Sin embargo, a medida que aumente el tamaño de los envíos - ante la misma demanda- esto requerirá mayor cantidad de infraestructura de almacenamiento -cualquiera sea: mercados mayoristas, supermercados mayoristas, plataformas logísticas- lo cual incrementará el costo de este componente. De esta forma, cada uno de los sectores y subsectores deberá encontrar aquel punto de equilibrio donde, en base a una estrategia logística dada, se alcance el menor nivel de costo de abastecimiento. Esto podrá promoverse en la medida que haya competencia entre los distintos actores, sea promovido a través de políticas pública y, a su vez, dependerá de las características de la red comercial minorista a abastecer (ver Gráfico 2) (Rodrigue, 2020).



Gráfico 2: Equilibrio entre los principales elementos que componen el costo agregado de abastecimiento urbano



Fuente: adaptado de Rodrigue (2020)

A su vez, el tiempo de operación del abastecimiento estará determinado por la densidad y organización espacial de las distintas tipologías comerciales, donde el transporte al circular debe detenerse, descargar los productos, administrar las cobranzas y recibir devoluciones para poder continuar con el recorrido (Dobrusky, 2020). En términos generales, el costo de abastecer una ciudad, por tonelada entregada, se incrementará en la medida que la expansión urbana se combine con bajas densidades, como en el caso del AMBA. De todas formas, aunque la mayor demanda que aglomera el AMBA permita generar economías de escala, si no se implementan estrategias para aprovecharlas de manera colectiva, a través de alianzas generadas desde el sector privado o por medio de políticas públicas que promuevan la consolidación de cargas inter e intra sectoriales, el costo deberá ser asumido individualmente por cada operador logístico y comercial, encareciendo la operación regional y excluyendo a pequeños agricultores y proveedores pymes.

La localización, organización y el funcionamiento de los actores intervinientes en el abastecimiento de alimentos del AMBA, traerá aparejados diversos costos de operación, entre los que se destacan el costo del suelo urbano -1,6 millones de m<sup>2</sup>, en el caso de las cadenas de supermercados, las cuales se encuentran moderadamente concentradas, principalmente, en 5



empresas- y el de la distribución final, como se detallaba anteriormente. En definitiva, la elevada fragmentación socio-espacial -incluidos tanto barrios cerrados como barrios populares- termina afectando la circulación de los bienes y las transacciones entre los actores productivos, logísticos, comerciales y consumidores, encareciendo la operación y afectando las condiciones de accesibilidad, tanto física como económica, a los distintos alimentos de manera generalizada a escala regional. Así, el costo que asumirán los comercios tanto por el uso del suelo urbano como debido al abastecimiento requerido, estará relacionado con la concentración y la capacidad de compra de la demanda agregada a escala barrial. De esta forma, donde la demanda a escala barrial sea escasa se generan bajos niveles de cobertura de tipologías comerciales, fenómeno que en la bibliografía anglosajona se conoce como desiertos alimentarios o *food deserts*<sup>4</sup> (Guy & David, 2004). En este sentido, la incidencia del costo de abastecimiento en función del tamaño y la densidad poblacional de las áreas urbanas es frecuentemente abordada en relación a la distribución de servicios públicos que, a diferencia de la distribución de alimentos, atomizada en una gran cantidad de actores privados, son operados de manera monopólica con gestión estatal o privada bajo concesión, y en muchos casos por tuberías. Tal como han analizado Libertun & Guerrero (2017), los gastos de servicios urbanos básicos (agua, saneamiento y recolección de residuos) en gobiernos municipales de Brasil, Chile, Ecuador y México encontraron sus niveles mínimos con densidades poblacionales de alrededor de 9.000 habitantes por km<sup>2</sup>, siendo 59% más elevado que el que presenta el AMBA en promedio.

En términos espaciales, el abastecimiento de alimentos del AMBA presenta una serie de particularidades que vale la pena destacar para entender las implicancias logísticas y comerciales y los condicionantes que ofrece a los actores de los distintos sectores alimenticios. La expansión de la mancha urbana, que alcanza 2.513 km<sup>2</sup> (considerando la tradicional definición que incluye a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los 24 municipios del conurbano) y es la segunda más importante de la región (CAF, 2019), junto con la cantidad de población y hogares, 14,2 millones de personas viviendo en 4,1 millones de hogares (INDEC,

---

<sup>4</sup> Aunque la preocupación en Estados Unidos radicaba en una cuestión de impacto en la salud de la población -principalmente por sobrepeso y obesidad- y no tanto de seguridad alimentaria, esto llevó a que en 2008 los *food deserts* sean definidos formalmente en la ley marco agroalimentaria *Farm Bill*, como “el área con limitado acceso a alimentos nutritivos y asequibles, particularmente en áreas compuestas de barrios o comunidades predominantemente de bajos ingresos” (Ver Ploeg et al., 2009).

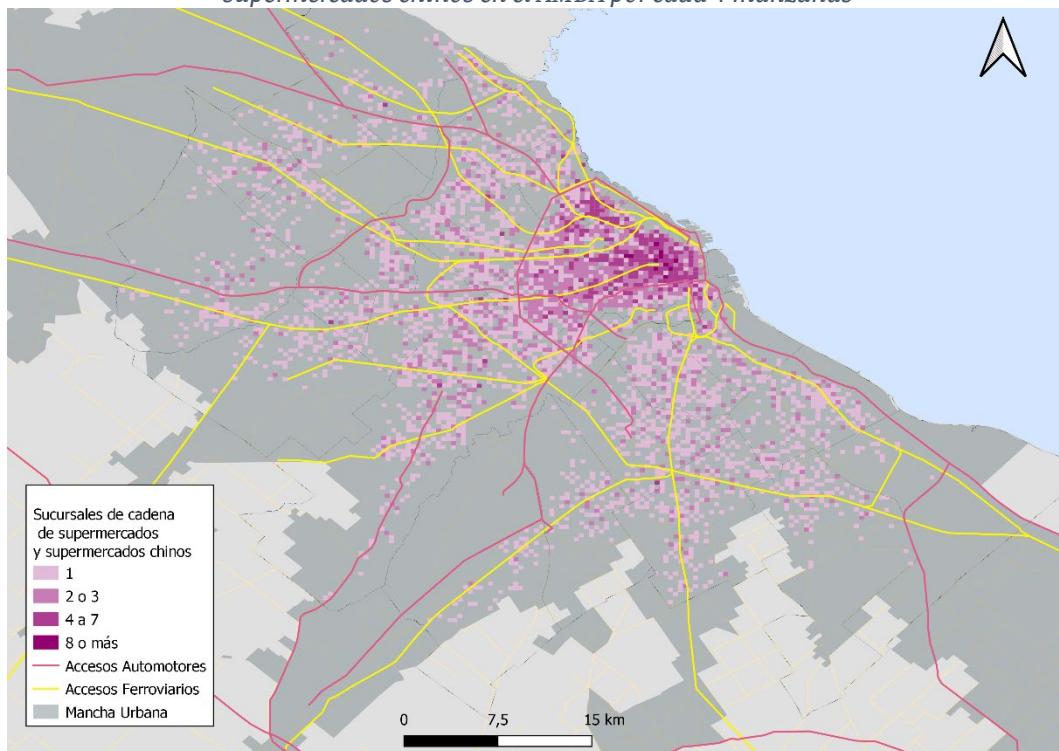


2010, 2020c), configuran una baja densidad poblacional promedio, de 5.656 habitantes/km<sup>2</sup>. Como se mencionaba al comienzo, en el AMBA conviven -no sin conflictividades- elevados niveles de pobreza y riqueza, evidenciándose esto más claramente con la falta de integración social y urbana de los barrios populares y por la segregación que genera la existencia de barrios privados cerrados o *countries*, como expresiones más claras de la desigualdad. De esta forma, se configuran patrones de consumo de alimentos muy heterogéneos y fragmentados en el AMBA, como consecuencia de la desigualdad socioeconómica y su segregación espacial, así como de la expansión del área urbana y la baja densidad poblacional, que requieren la conformación de un entramado de abastecimiento de alimentos que debe contar con una numerosa y diversa red de tipologías comerciales, la cual demandará una costosa operación logística para su abastecimiento. El gasto hogareño en alimentos y bebidas que tracciona el funcionamiento de los entramados de abastecimiento de alimentos, alcanzó un monto mensual promedio entre diciembre 2017 y noviembre 2018, de alrededor de US \$ 1.135 millones, 11% de los cuales corresponden a erogaciones de la población que integra el quintil de menores ingresos, mientras que en el de mayores ingresos ese aporte alcanzó el 29% de ese gasto, 2,6 veces más. Lo mismo sucede en términos de volumen, a excepción del consumo hogareño de carne, que se mantiene constante entre los quintiles de mayor y menor nivel de ingreso en alrededor de 12 millones de kilogramos por mes, los restantes productos se incrementan 1,6 veces entre el quintil de mayores y menores ingresos. El volumen total adquirido en los hogares alcanza las 723.720 toneladas mensualmente, aproximadamente 24.000 toneladas diarias (INDEC, 2020b). De esta forma, la red de comercios conformada por las dos principales tipologías que abastecen productos de almacén, bebidas y lácteos, cadenas de supermercados y supermercados *chinos*, que captan el 72% de la participación de mercado de estos sectores (INDEC, 2020b), presentan un patrón de localización de sus sucursales -y por ende del abastecimiento que demandarán- que sigue lo planteado por Birkin et al. (2017). En el Mapa 2, presentado a continuación, se observa la localización de sucursales de las dos tipologías señaladas por cada 4 manzanas (0,16 km<sup>2</sup>), concentrándose desde la zona alrededor de la Estación Once del Ferrocarril Sarmiento, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y expandiéndose, con menor densidad, hacia el conurbano norte, sur y oeste, principalmente sobre los accesos ferroviarios y automotores, donde se expanden las zonas más densamente



pobladas y de mayores niveles de ingresos. Este patrón de localización conjugado con el tipo de comercio que se trate, lo cual implicará un determinado radio de influencia a escala barrial, conformará la accesibilidad que presenten las distintas tipologías a escala regional para la población, análisis que podrá complementarse en Pérez Martín (2021).

*Mapa 1: Patrones de localización de las sucursales de las cadenas de supermercados y los supermercados chinos en el AMBA por cada 4 manzanas*



*Fuente: extraído de Pérez Martín (2021). Cartografía: Ramiro Suárez Paz*

#### **4. Algunos lineamientos de políticas públicas: hacia la configuración de un entramado de abastecimiento de alimentos eficiente, inclusivo y competitivo en el AMBA**

La agenda del AMBA se encuentra en permanente tensión con una muy amplia diversidad de desafíos, dada la dimensión, el crecimiento y la complejidad que demanda la gestión metropolitana en cuestiones tales como empleo, pobreza, energía, agua, saneamiento, residuos, infraestructura, salud, vivienda y transporte, entre los más relevantes. Siendo el principal gasto de los hogares (INDEC, 2019), el abastecimiento de alimentos es otra de las cuestiones que emerge en la agenda del AMBA, cada vez de mayor importancia. Esta temática





frecuentemente incorpora la interacción entre las cuestiones productivas agroindustriales con las logísticas y comerciales, tanto mayoristas como minoristas, así como las cuestiones impositivas de incidencia tanto en el abastecimiento del mercado interno como externo.

A diferencia de otras cuestiones que se gestionan a escala urbana donde la participación estatal es más relevante -salud, transporte, energía-, el abastecimiento de alimentos se encuentra mayoritariamente diseñado y operado por actores económicos privados que integran los entramados abastecedores: productores o agricultores, industriales, comerciantes mayoristas o minoristas y operadores logísticos. A su vez, estos actores, que cada vez tienen mayor dimensión, complejidad e integración de sus operaciones, siendo en muchos casos empresas globales que operan a muy grandes escalas, como las cadenas de supermercados y las plataformas *online*, demandan un nuevo abordaje en el diseño de políticas públicas para poder garantizar la gobernanza de los entramados de abastecimiento de alimentos. De esta forma, los distintos niveles de gobierno deberán poner en marcha estrategias innovadoras para poder regular o coordinar la actividad e interacción de todos los actores sectoriales de modo de promover un funcionamiento inclusivo, competitivo y sustentable que garantice la seguridad alimentaria de la población. En el AMBA, la impronta desregulatoria ha ido desarticulando, por ejemplo, las redes de mercados municipales minoristas, vitales para ofrecer superficie comercial urbana pública y garantizar el acceso a proveedores pymes, las políticas de ordenamiento territorial logísticas y comerciales, como el perímetro de protección que solía tener el Mercado Central de Buenos Aires, así como también se ha ido privatizando la instalación y gestión de infraestructuras mayoristas de abasto, dejando esta función en manos de las sucursales mayoristas de las cadenas de supermercados y otros operadores mayoristas que han instalado mercados o centros de distribución.

En una metrópoli de las dimensiones del AMBA, el abastecimiento de alimentos es, primordialmente, una problemática urbana, donde la demanda hogareña estructura y condiciona las posibilidades de inserción de los productos y proveedores que se originan en ámbitos rurales y periurbanos. Así mismo, la expansión de la mancha urbana, el patrón socioespacial fragmentado, la gran cantidad de población, así como la configuración espacial e interacciones existentes en el funcionamiento de los entramados logísticos y comerciales convierten al AMBA en un muy complejo escenario para el abastecimiento de alimentos. Esto



tiene especial relevancia para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de la población, en particular en términos de accesibilidad física y económica. En definitiva, la cuestión alimentaria, como tantas otras problemáticas urbanas, requiere un abordaje metropolitano, dado que los límites jurisdiccionales no limitan la circulación de alimentos y las transacciones entre los distintos actores, por lo que es necesario consensuar políticas en los distintos niveles de gobiernos o, idealmente, conformar autoridades de alcance metropolitano.

Retomando las tres escalas de análisis planteadas al comienzo de este Documento de Trabajo para entender el funcionamiento de los entramados de abastecimiento de alimentos del AMBA (regional, urbana y barrial), se proponen una serie de lineamientos de política pública en estas tres escalas:

- **A escala regional**, la interacción rural-urbana encuentra en la escala del AMBA un elemento central que excluye a proveedores pymes y pequeños agricultores de abastecerla, dados los elevados costos. Como señalaba Borello et al. (2009), las economías de aglomeración no se materializan por sí solas, sino que hay que promoverlas a través de la conformación de una red de mercados mayoristas y plataformas logísticas alimentarias o *food-hubs*, en línea con lo propuesto por Palacios-Argüello, Morganti, & Gonzalez-Feliu (2017). Estas son infraestructuras, preferentemente públicas, que garanticen la accesibilidad a proveedores y comerciantes minoristas para que se organicen mercados mayoristas de los distintos productos alimentarios de los sectores de las carnes, lácteos, almacén, bebidas y panadería para que se conformen precios de referencia. Por otra parte, allí los proveedores podrán albergar sus *stocks*, con o sin refrigeración, y garantizar un eficiente intercambio físico con comerciantes minoristas a través de plataformas de *cross-docking*, entre productores generalmente muy alejados de la ciudad y los operadores logísticos y comerciantes minoristas. El sector frutihortícola cuenta ya con la Red de Mercados Mayoristas Bonaerenses, la cual requiere fomentar una mejor coordinación para garantizar, entre otras cosas, un esquema de información de precios y volúmenes, con eje en el funcionamiento del Mercado Central de Buenos Aires, y podría funcionar como base para ampliar sus funcionalidades e incorporar otros



sectores alimentarios. La conformación de estos mercados y plataformas alimentarias deberán, a su vez, verse complementadas con la promoción de operadores logísticos multi-sectoriales que abastezcan la red de comercios minoristas, lo que incrementará el tamaño de los envíos y por ende reducirá sus costos;

- **A escala urbana o metropolitana** es imperioso implementar medidas que equilibren el funcionamiento de las distintas tipologías comerciales. Por un lado, en línea con la recientemente aprobada Ley de Góndolas, son necesarias medidas que regulen el funcionamiento de las cadenas de supermercados, principalmente en cuanto a la expansión, los niveles de concentración y las prácticas comerciales que imponen, y que, por otro lado, promuevan la modernización, la eficiencia y la sustentabilidad de las operaciones de las restantes tipologías comerciales. A su vez, resulta también vital reducir los niveles de fragmentación socio-espacial, atendiendo particularmente a los impactos que esto trae en el funcionamiento del abastecimiento de alimentos, para lo cual la planificación urbana debe incorporar la cuestión alimentaria entre sus sectores de interés. Por otra parte, es importante implementar, a escala metropolitana, normativas y elementos de la gestión del tránsito comunes, en cuanto a horarios y zonas de carga y descarga, el cobro unificado de tasas de abasto, la promoción de logísticas nocturnas, entre otras;
- **A escala barrial**, la instalación de mercados municipales, como infraestructura pública minorista, para la instalación de distintas tipologías comerciales permite garantizar el acceso comerciantes pymes y a pequeños productores, la agricultura familiar e industriales pymes, generando economías de escala tanto para el abastecimiento, como para la logística hogareña, donde en cada mercado, cada uno de los hogares pueda resolver todas sus compras, replicando la lógica multisectorial de las sucursales de las cadenas de supermercados. Estas infraestructuras deben ser utilizadas como ejes del abastecimiento de alimentos, tanto para competir territorialmente con las cadenas de supermercados como para abastecer las zonas con bajos niveles de cobertura, mientras que también deberán ser consideradas como espacios para la instalación de micro plataformas logísticas para el *stockeo* y el abastecimiento de productos de distintos proveedores. Por otra parte, a través de las



habilitaciones comerciales, los gobiernos locales podrán ordenar territorialmente la apertura de sucursales, buscando conformar centros comerciales a cielo abierto y vías de acceso adecuadas para el abastecimiento.

## 5. Bibliografía

Birkin, M., Clarke, G., & Clarke, M. (2017). *Retail location planning in an era of multi-channel growth*. Londres: Routledge.

Borello, J., Morhorlang, H., & Silva Failde, D. (2009). Economías de aglomeración en las industrias automotriz y siderúrgica en Buenos Aires. *Desarrollo Económico*, 49(195), 479-509. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/25702563>

CAF. (2019). *Observatorio de movilidad urbana*. Banco de Desarrollo de América Latina. Recuperado de Banco de Desarrollo de América Latina website: <https://bit.ly/2NuN5Xi>

Camagni, R. (2011). *Economía urbana*. Barcelona: Antoni Bosch editor.

Carballo, C. (2017). La soberanía alimentaria en Argentina. Avances, resistencias y propuestas. *Revista Realidad Económica*, 35, 92-117.

CCRRC LATAM. (2015). *El cambiante mundo de las necesidades y los valores de los consumidores en Latinoamérica*. Consejo Latinoamericano de Investigación de Ventas Minoristas de Coca-Cola. Recuperado de Consejo Latinoamericano de Investigación de Ventas Minoristas de Coca-Cola website: <https://bit.ly/2YODrB7>

CFS. (2012). *39º período de sesiones del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. En buenos términos con la terminología: Seguridad alimentaria, Seguridad nutricional, Seguridad alimentaria y nutrición, Seguridad alimentaria y nutricional*. Roma: Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. Recuperado de Comité de Seguridad Alimentaria Mundial website: <https://bit.ly/2WXkhdX>

Delgado, J. (2015). *Estructura de mercado, crecimiento y competencia en el sector de los supermercados en Latinoamérica—Sesión III: Cuestiones de competencia en el sector de la venta de productos de alimentación: Prestando atención a la conducta empresarial*. 23-24 de septiembre 2015, Montego Bay, Jamaica: OCDE.

Dobrusky, F. (2020, julio 24). *Entrevista personal*.

Forster, T., Santini, G., Edwards, D., Flanagan, K., & Taguchi, M. (2015). *Strengthening urban rural linkages through city region food systems*. Presentado en Discussion draft version for a joint



UNCRD/ UN Habitat issue of Regional Development Dialogue, Vol. 35 on «Urban-Rural Linkages in Support of the New Urban Agenda», Roma. Recuperado de <https://bit.ly/3f4Nmu9>

Grenoville, S., Bruno, M., & Radeljak, F. (2020). *Los Mercados Mayoristas de frutas y verduras del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA): Caracterización, diagnóstico y propuestas para seguir avanzando*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Recuperado de <https://bit.ly/3082ke3>

Gutman, G. (2004). *Concentración y Transnacionalización de la distribución minorista de alimentos*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: FAO/RLC, Naciones Unidas.

Guy, C. M., & David, G. (2004). Measuring physical access to 'healthy foods' in areas of social deprivation: A case study in Cardiff. *International Journal of Consumer Studies*, 28(3), 222-234. <https://doi.org/10.1111/j.1470-6431.2003.00340.x>

Hawkes, C. (2008). Dietary Implications of Supermarket Development: A Global Perspective. *Development Policy Review*, 26(6), 657-692. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7679.2008.00428.x>

Huici, N., & Schvarzer, J. (1994). *El rol potencial del sistema de distribución en la integración de la industria alimentaria del Mercosur*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto para la Integración de América.

INDEC. (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010*. Argentina: Instituto Nacional de Estadística y Censos - Ministerio de Economía.

INDEC. (2019). *Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 2017-2018—Informe de gastos*. Argentina: Instituto Nacional de Estadística y Censos - Ministerio de Economía.

INDEC. (2020a). *Economía—Comercio—Encuesta de Supermercados y autoservicios mayoristas*. Argentina: Instituto Nacional de Estadística y Censos - Ministerio de Economía.

INDEC. (2020b). *Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 2017-2018*. Argentina: Instituto Nacional de Estadística y Censos - Ministerio de Economía.

INDEC. (2020c). *Población—Proyecciones y estimaciones*. Argentina: Instituto Nacional de Estadística y Censos - Ministerio de Economía.

IPCVA, & TNS Gallup. (2008). *Caracterización del Mercado Argentino de Carnes*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Instituto de la Promoción de la Carne Vacuna Argentina. Recuperado de Instituto de la Promoción de la Carne Vacuna Argentina website: <https://bit.ly/34iDOJ6>



Lang, T. (2003). Food industrialisation and food power: Implications for food governance. *Development Policy Review*, 21(5-6), 555-568.

Libertun, N., & Guerrero, R. (2017). ¿Cuánto cuesta la densificación? La relación entre la densidad y el costo de proveer servicios urbanos básicos en Brasil, Chile, Ecuador y México. *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 43, 235-267. <https://doi.org/10.4067/s0250-71612017000300235>

Lu, L., & Reardon, T. (2018). An Economic Model of the Evolution of Food Retail and Supply Chains from Traditional Shops to Supermarkets to E-Commerce. *American Journal of Agricultural Economics*, 100(5), 1320-1335. <https://doi.org/10.1093/ajae/aay056>

Moragues-Faus, A., & Morgan, K. (2015). Reframing the foodscape: The emergent world of urban food policy. *Environment and Planning A*, 47(7), 1558-1573. <https://doi.org/10.1177/0308518X15595754>

Morgan, K. (2009). Feeding the City: The Challenge of Urban Food Planning. *International Planning Studies*, 14(4), 341-348. <https://doi.org/10.1080/13563471003642852>

Navarrete Ulloa, C. A. (2020). Gobernanza Metropolitana: Perspectivas desde la Nueva Agenda Urbana. *Revista de Estudios Metropolitanos en Gobernanza*, 2, 33.

Palacios-Argüello, L., Morganti, E., & Gonzalez-Feliu, J. (2017). Food hub: Una alternativa para alimentar las ciudades de manera sostenible. *Revista Transporte y Territorio*, (17), 10-33.

Parnreiter, C. (2018). *Geografía económica: Una introducción contemporánea* (1ª edición). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía. Recuperado de <https://bit.ly/3iVB7Da>

Pérez Martín, J. (2021). *Abastecimiento de alimentos en el Área Metropolitana de Buenos Aires: Interacciones y configuración espacial de los entramados logísticos-comerciales en los sectores lácteo y frutihortícola*. Universitat Autònoma de Barcelona.

Pérez Martín, J., & Barsky, A. (en prensa). La planificación del abastecimiento alimentario a la gran ciudad: Marchas y contramarchas del Mercado Central de Buenos Aires (1960-2019). *Mundo Agrario*.

Pérez, P. (2005). Expansión territorial, privatización y fragmentación en la configuración metropolitana de Buenos Aires. *Cadernos Metrópole*, 13, 11-46.



Pulker, C., Trapp, G., Scott, J., & Pollard, C. (2018). What are the position and power of supermarkets in the Australian food system, and the implications for public health? A systematic scoping review. *Obesity Reviews*, *19*(2), 198-218.

Rodrigue, J.-P. (Ed.). (2020). *The geography of transport systems* (Fifth edition). New York: Routledge.

Timmermann, C., Félix, G. F., & Tiftonell, P. (2018). Food sovereignty and consumer sovereignty: Two antagonistic goals? *Agroecology and Sustainable Food Systems*, *42*(3), 274-298. <https://doi.org/10.1080/21683565.2017.1359807>

Ver Ploeg, M., Breneman, V., Farrigan, T., Hamrick, K., Hopkins, D., Kaufman, P., ... Williams, R. (2009). *Access to affordable and nutritious food: Measuring and understanding food deserts and their consequences: Report to congress*. Washington, DC: Economic Research Service (ERS), Food and Nutrition Service (FNS), Cooperative State Research, Education, and Extension Service (CSREES) - U.S. Department of Agriculture. Recuperado de Economic Research Service (ERS), Food and Nutrition Service (FNS), Cooperative State Research, Education, and Extension Service (CSREES) - U.S. Department of Agriculture website: <https://bit.ly/2BGSNSi>

Widener, M. J., & Shannon, J. (2014). When are food deserts? Integrating time into research on food accessibility. *Health & Place*, *30*, 1-3. <https://doi.org/10.1016/j.healthplace.2014.07.011>