

Informalidad y conflicto de intereses en el abastecimiento mayorista de frutas y verduras del Área Metropolitana de Buenos Aires

Sebastián Grenoville¹, Florencia Radeljak¹, Martín Bruno^{1,2}

grenoville.sebastian@inta.gob.ar; floradeljak@gmail.com; martin.bruno@inta.gob.ar

1) EEA AMBA, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) (Ituzaingó, Buenos Aires, Argentina,) 2) Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) (Ituzaingó, Buenos Aires, Argentina)

Eje 9- Concentración económica y crisis de la agricultura familiar capitalizada; propiedad, renta y extranjerización de la tierra. La disputa por los recursos productivos. Actualidad y problemas de la reforma agraria.

Resumen

Mientras las políticas públicas se orientaron al desplazamiento de los mercados de abasto del centro a la periferia de las ciudades y a la concentración de la comercialización mayorista en el Mercado Central de Buenos Aires, en la práctica los mercados privados continuaron expandiéndose en los márgenes espaciales, normativos y económicos del Área Metropolitana de Buenos Aires. Por lo tanto, este aporte se pregunta qué rol desempeña la informalidad en el desarrollo y configuración actual del abastecimiento de alimentos al principal centro de consumo de Argentina. A partir de una investigación cuali-cuantitativa realizada en los mercados del AMBA a sus autoridades, a los operadores comerciales y a informantes claves se obtuvo información valiosa que permitió caracterizar el sector, comprender las prácticas predominantes de los distintos actores involucrados y los mecanismos de gobernanza tanto hacia el interior de estos espacios, como en su vinculación con los actores de la cadena. Los resultados sugieren que **la informalidad si bien posibilitó el acceso de nuevos actores al sector como los mercados con un fuerte vínculo con la colectividad boliviana o con distintas organizaciones sociales, también implica en la práctica una limitante que reproduce las condiciones de vulnerabilidad de los sectores más débiles.**

Aproximación teórica a los mercados

Los mercados concentradores de frutas y verduras son espacios de intercambio de bienes, servicios y saberes que se regulan a partir de normas y valores que se basan en muchos casos en relaciones personales y de confianza. En otras palabras, son ordenamientos normativos (hábitos, costumbres, usos, etc.) que se institucionalizan bajo determinadas formas jurídicas y cristalizan un conjunto de prácticas sociales de un tejido social determinado. Así mismo, estos mercados están atravesados por procesos económicos, sociales y culturales del entorno. Por lo tanto, estos espacios se reconfiguran en base a las interacciones conformadas por los agentes que diariamente transitan, organizan y desarrollan sus actividades en este entorno. Son ámbitos en los cuales los marcos normativos se encuentran permanentemente atravesados por relaciones de confianza que contribuyen a moldear las prácticas comerciales.

La presente ponencia aporta evidencia empírica sobre estas interacciones hacia adentro del mercado y con otros actores del sector fruti-hortícola del AMBA. Para el estudio de caso se seleccionó el Mercado Malvinas Argentinas por la fuerte presencia de productores familiares de proximidad, que a su vez son miembros de la colectividad boliviana. Se empleó una metodología cualitativa. Inicialmente, se contextualizó el caso a partir de datos bibliográficos y un estudio cuantitativo del sector de comercialización mayorista de frutas y verduras del AMBA. La información primaria fue recolectada a través de entrevistas semi-estructuradas. En lo relativo a la conformación de la muestra, se identificaron los siguientes grupos clave: a. operadores comerciales divididos a su vez, en revendedores y productores; b. referentes de la administración provincial y nacional y, por último, c. la cámara comercial frutihortícola. Se realizaron en total 15 entrevistas.

Aproximación teórica a la informalidad económica

Portes (1996) rastrea el abordaje teórico de la informalidad, identificando tres perspectivas. En primer lugar, identifica una definición negativa de la economía informal. En sus orígenes fue definida por la Organización Internacional del Trabajo como una forma de actuar que involucra procesos como: bajas barreras de entrada en términos de capacidades, capitales y organización; emprendimientos familiares; operaciones de pequeña escala; producción con trabajo intensivo y con tecnología atrasada; mercados altamente competitivos, desregulados (Peattie, 1980 en Portes 1996) y bajos niveles de productividad y capacidad de acumulación (Tokman 1982, en Portes 1996). Luego, el concepto fue asociado a la imposibilidad de acceder a la economía moderna (PREALC 1985; Garcia 1991 en Portes 1996) y finalmente pasó a ser reconocido como el “sector excluido” en las economías menos desarrolladas (Sethuraman 1981; Gerry 1978; Tokman 1978 en Portes 1996). Sin embargo, dichas caracterizaciones negativas del sector informal se enfrentan a otras perspectivas que ven en dicha informalidad la posibilidad de ganar poder económico resistiendo a la centralización (Hart, 1990 en Portes 1996). En este marco, De Soto observa en la informalidad una respuesta popular de supervivencia al Estado mercantilista garante de privilegios de una elite económica. Por último, Portes caracteriza una tercera línea interpretativa de la informalidad que llama “articulación estructural”. Bajo esta lupa la economía informal es toda actividad generadora de ingreso no regulada por el Estado en un contexto donde actividades similares sí lo están (Castells and Portes 1989; Feige 1990). Según esta perspectiva, el sector informal se caracteriza por la heterogeneidad, la coexistencia y las interacciones de actividades reguladas y no reguladas, en cuyos intersticios se abren posibilidades para que se inserten nuevos actores intermediarios. Son varios los investigadores que coinciden con esta definición de economía informal (Castells y Portes, 1989; Feige, 1990; Sassen, 1994). Ahora, qué sucede en los procesos donde el mismo estado presiona a un sector hacia los márgenes del sistema, prohibiendo su actividad, trasladando a la periferia geográfica sus prácticas económicas, dejando una zona gris de la normativa que, si bien no se persigue necesariamente, tampoco se regula. Efectivamente, esto sucedió con los mercados mayoristas privados entre la década de 1970 y 1991. A partir de los años 1990s se observa, ya no la persecución de estos entornos, pero si la negación de su existencia, al invisibilizarlos de las estadísticas oficiales, de los registros del SENASA o de las habilitaciones correspondientes. En cuanto a su alcance, Sassen (1994) sostiene que sólo es posible medirlo en referencia al marco regulatorio eludido. Según esta economista, lo llamativo de los actuales procesos de informalización es que se sitúan en la economía formal. Por ende, la clave analítica de la

economía informal hoy, no descansa tanto en una descripción de las actividades que abarca sino en las dinámicas que hacen posible o inclusive inducen la informalización a pesar de las políticas regulatorias y de la presión de instituciones que respaldan la formalización de la actividad. Estas miradas colocan el énfasis en el rol del Estado en la emergencia y crecimiento de la economía informal.

Asimismo, otros autores se resisten a llamar a estas prácticas económicas como “informales”. Roitman (2004) hace referencia a prácticas creativas de los márgenes, colocando el sitio de la mirada en la existencia de una pluralización de autoridades regulatorias con formas de socialización propias de los bordes, que disputan los límites conceptuales de la economía. Se infiere la existencia de una especie de disputa o negociación que logra “empujar” la barrera de legalidad hacia arriba. Se entiende aquí por márgenes aquellos sitios donde el Estado es continuamente moldeado desde los “recovecos de la vida diaria”. Por lo tanto, bajo el ala del pluralismo legal, no se enfrenta el Estado con los márgenes, sino que en la interacción de ambos resulta la redefinición de los límites conceptuales, en este caso, económicos.

El antropólogo Canclini (1995) observó en el comercio informal de las grandes ciudades, la incapacidad de las políticas sociales y culturales macro para dar respuestas omnicomprendivas. La desconfianza de vastos sectores sociales a esas políticas y la multiplicidad de estilos de vida y estrategias de supervivencia, marcan la descomposición de las megaciudades. Analiza pues, los cambios en la manera de consumir que alteran las posibilidades y las formas de ser ciudadano. El reparo de las políticas y las instituciones generan otros modos de participación donde el ciudadano encuentra respuestas a su identidad en el consumo de bienes más que en las reglas abstractas o en la participación colectiva en espacios públicos.

El sistema formal, el sistema informal y los mercados

Las actividades de los mercados mayoristas privados son aquellas que tienen lugar en ese espacio que se encuentra entre “la ley y su aplicación” (Das y Poole, 2008). Aún donde el Estado fracasa en la regulación de actividades que en otros espacios similares son reguladas, se desarrolla una especie de informalidad que se construye sobre una no-conformidad legal y material, más que ilegalidad (Castells y Portes: 1989 en Jane E. Larson, 2005). ¿Hasta dónde llega el dominio de la regulación gubernamental en los mercados mayoristas de frutas y verduras del Área Metropolitana de Buenos Aires? ¿Qué razones explican las limitaciones en regular las actividades informales? ¿Acaso, a largo plazo, se constituye en un techo para la expansión de la actividad de los mercados? ¿Qué efectos acarrea para el ámbito de la salud

pública, el acceso a alimentos, la conformación de los precios y la actividad de los pequeños productores locales? Más allá de las disímiles posturas por parte de los distintos actores sociales, se aprecia cierta convergencia en referencia a dos preocupaciones centrales: la seguridad alimentaria, es decir, garantizar alimentos de calidad, inocuos y accesibles para la población y la soberanía alimentaria en tanto capacidad de elección de qué producir, cómo producir esos alimentos y cómo comercializarlos.

A partir de la acción estatal de los años 1970s hasta la actualidad que se debatió entre la concentración de la comercialización mayorista a partir de la gestión estatal y el no reconocimiento de los entornos privados, los mercados de frutas y verdura aprovecharon estos intersticios para establecerse muchas veces en los márgenes espaciales, económicos y normativos. Por un lado, tenemos un marco regulatorio que exige ciertas condiciones de formalidad a los mercados. Por otro lado, la desregulación (o mejor dicho la falta de regulación) tolera al sector informal al mismo tiempo que desapruueba su informalidad. ¿Qué condiciones inducen la informalidad? ¿Cómo esta informalidad negocia con la formalidad?

En este apartado presentaremos las prácticas comerciales, usos y costumbres, de los actores-participantes de la actividad económica en base a un caso de estudio. Luego, identificaremos hasta dónde el Estado en sus diferentes niveles ha interactuado con este sector económico, desde el enfoque de los comerciantes. En el siguiente apartado describiremos la mirada que tiene el Estado en sus diferentes niveles (provincial y nacional) sobre la informalidad, el rol que tienen los mercados para el AMBA y su grado de intervención en los mercados. Finalmente, se presentan algunas reflexiones en torno al rol de los mercados privados en la comercialización mayorista del AMBA. Este trabajo concluye que estos espacios expresan, por un lado, las limitaciones de las políticas de concentración de la comercialización mayorista para el abastecimiento de alimentos frescos al principal centro de consumo del país. Por otro, la respuesta que encuentran los distintos actores del territorio para cubrir la vacancia dejada por el Mercado Central de Buenos Aires. La emergencia de estos espacios, no sólo dio respuesta económica, sino como veremos también da voz a sectores ampliamente postergados del sector productivo y comercial hortícola periurbano. Sin embargo, esta reproducción es restringida muchas veces a los márgenes espaciales y normativos del AMBA, limitando las posibilidades de desarrollo de los participantes de los mercados mayoristas asociativos de este territorio.

El Estado y los mercados; la informalidad desde una mirada socio-histórica

En los años 1960 y tras aumento poblacional, comercial y del parque automotor, se comienza a visualizar como un problema la constante entrada y salida de vehículos de los mercados de frutas y verduras.

Ante esta situación el Estado examinó diferentes estrategias en búsqueda de regular y tener injerencia en el abastecimiento frutihortícola del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) y fue de esta manera que a mediados de los 1970' se comienza con la construcción del Mercado Central de Buenos Aires (MCBA) (Pérez Martín, 2015).

Debido a la fuerte inestabilidad política y económica sufrida durante los años de la obra, recién en octubre de 1984 se logra inaugurar el MCBA con el retorno a la democracia (Grenoville y Bruno, 2018) y se sanciona la Ley 19.227, que ordenaba el cierre de los 23 mercados del momento (Ley 19.227, BS.AS.). A su vez se establecían áreas de protección para asegurar que la única venta minorista se haga a través del MCBA y que las verdulerías solo puedan abastecerse en ese mercado. (Ley 10202/ 84, BS.AS.). Mercados emblemáticos como el de Abasto de Buenos Aires o el Spinetto, el Mercado Nacional de Papa, el Saldías o el Nacional de Hortalizas, todos estos ubicados en zonas céntricas de la Ciudad de Buenos Aires cerraron definitivamente sus puertas (Grenoville y Bruno, 2018).

No obstante las regulaciones que tendían a centralizar el modelo de abastecimiento, la red preexistente de mercados continuó en funcionamiento sin estar autorizados, con menores costos derivados de su "informalidad" y beneficiados por el consumo de proximidad (Bocchicchio y Cattáneo, 2009).

A partir de los años 1990, se lleva a cabo un proceso de desregulación y de reforma del estado que incluye tanto a sus áreas centralizadas como autárquicas. En este contexto, la legislación buscó flexibilizar la comercialización mayorista y se derogaron las normas que prohibían la venta directa de todo producto perecedero fuera del ámbito de los mercados concentradores (Decreto 2284/91 y Resolución 1196/93). Durante este período se asistió a una nueva expansión de los mercados de abasto, asociados en principio mucho más con nuevos actores sociales como la colectividad boliviana u organizaciones sociales.

De acuerdo a la normativa vigente, para el año 1992 sólo podrían estar operando el MCBA y el Mercado Regional de La Plata. Sin embargo, había 9 mercados que o bien habían resistido el cierre de sus puertas o inclusive comenzaron a operar durante el período de restricción de la comercialización mayorista. Esta tensión entre lo propuesto por el marco institucional y las prácticas de los propios actores en los territorios configurará en gran medida al sector hasta la

actualidad. La gobernanza de los mercados tanto hacia afuera (en sus vinculaciones con los gobiernos locales, provinciales o nacionales), como hacia el interior de los mismos, se caracteriza por un alto grado de informalidad que posibilita en parte su funcionamiento, pero en gran medida al costo de una reproducción atada a relaciones personales con los gobiernos de turno y autoridades de control.

¿Yo señor...? No señor. ¿De quién es la responsabilidad de regulación y control?

En entrevistas en profundidad dirigidas a funcionarios públicos del SENASA y Provincia concuerdan en que la idea de concentración encontró sus límites y visualizan como un paso lógico el avance de los mercados privados en el AMBA.

El Director de Agricultura Familiar y Desarrollo Rural de la Provincia de Buenos Aires señala que "... es un error esa norma que pretendió la centralización" haciendo referencia al Mercado Central "...los verduleros solucionan su problema a 5km de distancia. No tienen que cruzarse todo el conurbano." "Hay una necesidad lógica... La intermediación tiene una explicación lógica, coherente, y una explicación de meterme en el medio, pasa manos y ganar plata. Entonces yo creo que la existencia de mercados regionales es una necesidad lógica de manejo de volúmenes, de traslados dentro del conurbano, de dinámicas que naturalmente genera la presencia de estos mercados. Entonces, eso fue lo que ha pasado, la fuerza es tan grande que finalmente aparece un distribuidor, un mayorista." (Director de desarrollo rural y agricultura familiar de Provincia, 22 de julio del 2019)

El responsable técnico del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) considera que esta idea instalada en algunos de que hay que concentrar toda la comercialización en un único punto; "Yo pienso que sería imposible." "...porque los productos tienen características muy particulares. Son extremadamente perecederos, son de bajo costo, son de altísima variabilidad de costo estacional..." "...200 km de fletes para un cajón de lechuga en pleno verano ¡te mata!". (Responsable técnico del SENASA, 30 de julio del 2019) "Para mí, la visión de un sólo mercado concentrador, no es operativa y no es lo mejor. Para mí el mercado central tiene que ser un mercado muy importante de referencia en todo sentido. En precio, pero también en metodología" "Tiene que monitorear otros mercados, homologar procedimientos, normas. Estar todos en sintonía con el Mercado Central". (Director de desarrollo rural y agricultura familiar de Provincia, 22 de julio del 2019)

A partir de los testimonios comienza a visualizarse que el rol del MCBA debe ser puesto en discusión. Si debería servir como referencia a los otros mercados, como ente regulador

complementario, como brazo del estado que permita transparentar la circulación de la información no termina de estar definido. Sería deseable que se pusiera la discusión en forma seria sobre la mesa, ya que estos espacios juegan un rol estratégico en la circulación y abastecimiento de alimentos frescos al principal centro de consumo del país, pasando de una mirada meramente normativista, que ha tenido pocos resultados, a una política de desarrollo integral del sector.

A su vez, el énfasis en el control sanitario sigue recayendo sobre los actores más débiles de la cadena: los productores. En lugar de centrar los esfuerzos en los espacios concentrados como las agroquímicas o los mercados mayoristas, el estado sigue orientando sus esfuerzos en un sector que se encuentra disperso en un territorio amplio, pero con poca capacidad de presión o influencia sobre las agencias estatales.

Empleado de la Dirección de fiscalización vegetal de Provincia hablando del Mercado Central “...es imposible, pero, aunque hagamos un muy buen plan de muestreo, que sea estadísticamente relevante es imposible que lo haga todo el mercado con el volumen de producción que hay en la Provincia”.

(Empleado de la Dirección de fiscalización vegetal de Provincia, 22 de julio del 2019)

Tanto Provincia como SENASA afirman que su poder de control se acota exclusivamente a las quintas, no teniendo esta injerencia en los mercados. “...en realidad se gira todo un expediente donde también está involucrado el mercado como tenedor responsable de la mercadería. Ahora que después se decida o no se decida multar ya es cuestión del área jurídica... En realidad, la responsabilidad recae más sobre el productor”. (Responsable técnico del SENASA, 30 de julio del 2019).

Los controles se realizan partiendo de análisis de agroquímicos en los mercados o centros de acopio. Las autoridades piden los datos de los productores que se encuentran en el Registro Nacional Sanitario de Productores Agropecuarios (RENSPA). Como falta registración y muchos productores se intercambian los papeles, el control resulta poco preciso.

Tampoco se tiene control sobre las agroquímicas. Estas son la principal fuente por la cual los productores se surten de agroquímicos, pero SENASA solo fiscaliza que se vendan productos habilitados y no las cantidades o formas en las que se venden.

“Las agroquímicas no están inscriptas en SENASA. No están inscriptas. La agroquímica tiene habilitación municipal y nada más. La agroquímica es un punto de control. Pero vos actúas sobre el producto. SENASA tiene incumbencia sobre el producto.” (Responsable técnico del SENASA, 30 de julio del 2019).

Se observa cierta escenificación del incuestionable control del estado. Esta escenificación se manifiesta en dos dimensiones del accionar de las agencias estatales. Por un lado, realizan la representación del control sanitario, impositivo, edilicio, sin llegar efectivamente a los cuellos de botella donde se debería ejercer este seguimiento y sin tener efectos concretos sobre ninguno de los eslabones de la cadena.

“...el productor es el que debe soportar el mayor costo de los análisis. Porque cuanto peor produzca más análisis tiene que pagar y se tiene que joder.” “Después, en el nivel del mercado, éste tiene clientes que son los ciudadanos que concurren ahí. Tienen que cuidar su imagen en el sentido de que no me pase en una mercadería. Este es el segundo nivel de responsabilidad. Y el tercero es el Estado fiscalizando en todo.”

(Director de desarrollo rural y agricultura familiar de Provincia, 22 de julio del 2019)

Por otro, en un marco de recorte presupuestario como fue el período que transcurre entre 2015 y 2019, se refuerza la escenificación a través de la reforma del marco normativo. Desde Provincia y SENASA se han volcado grandes esfuerzos en las modificaciones de la regulación vigente y en dar capacitaciones sobre esta nueva legislación que todavía no se implementa para los productores del AMBA. El objetivo es fortalecer el registro de los productores a través del RENSPA y la trazabilidad de la mercadería por medio del nuevo Documento de Tránsito Sanitario Vegetal (DTV). En un contexto donde la norma formal es de dudosa aplicación, los efectos que se esperan obtener con el cambio de reglas de juego resultan igualmente inciertos.

“...DTV es fundamental. Te resuelve el tema de la comercialización.” “yo le apostaría fuertemente al DTV, al RENSPA y comercialización de mercadería con propietario. Eso para mí es más importante que los análisis. Porque... es lo que te identifica dónde se originó un problema si lo hay” (Director de desarrollo rural y agricultura familiar de Provincia, 22 de julio del 2019).

“...la informalidad mueve una actividad económica, esa actividad económica repercute en los municipios y por supuesto repercute en los decisores, en los consejos deliberantes, porque vos tenes una actividad ahí. No podés irle con todos los cañones de punta porque te quedas sin actividad. Entonces siempre hay un equilibrio de fuerzas, o más que de fuerzas de ganas. Hasta cierto punto tenés un buen acompañamiento, hasta cierto punto no le pongo ganas... Entonces es el juego de la política también.”

(Director de desarrollo rural y agricultura familiar de Provincia, 22 de julio del 2019)

Como señalan Das y Poole, “... los márgenes [...] no son meramente territoriales: son también (y quizás sea éste su aspecto más importante) sitios de práctica en los que la ley y otras prácticas estatales son colonizadas mediante otras formas de regulación que emanan de las necesidades apremiantes de las poblaciones... (Das y Poole: 24, 2008).

Cuando se le pregunto al responsable técnico del SENASA sobre la relación con los municipios en los mercados; “Y los municipios tienen otras preocupaciones que estar en un mercado.” “...el tipo del municipio debe estar con la problemática de tener 30 calles inundándose y barrios, la industria, se corta la luz, se prende fuego el barrio. Tiene otras prioridades.” (responsable técnico del SENASA, 30 de julio del 2019)

En resumen, se aprecian tres sesgos en el abordaje por parte de las distintas instancias del estado de la comercialización mayorista. En primer lugar, un fuerte sesgo de fiscalización en detrimento de una estrategia de acompañamiento más amplia. En segundo término, este control se ejerce sobre los sectores más débiles de la cadena. Fundamentalmente los productores. Cuando podría ser más efectivo si se realizara en los actores concentrados, como las agroquímicas y los mercados mayoristas. Finalmente, como consecuencia de la falta de coordinación y conflicto de intereses entre las distintas áreas del estado, junto con lo que denominamos la escenificación de la regulación del estado, lleva a que esta superabundancia de instancias de control y modificaciones de la normativa vigente, no se traduzcan en resultados concretos. Por lo tanto, como señala el histórico juego infantil: ¿quién es el responsable de garantizar la inocuidad y calidad de los alimentos frescos que consumimos? ¿yo señor? No señor.

Origen del Mercado de Frutas y Verduras de Malvinas Argentinas

El Mercado de Malvinas Argentinas se inserta formalmente en el año 2017 en un circuito comercial fuertemente dominado por grandes mercados mayoristas. En el mercado comercializan diariamente 56 operadores comerciales de frutas y verduras. Estos se distinguen entre productores y revendedores que operan mercadería proveniente de distintas regiones del país. Los operadores, a su vez, se pueden clasificar en tres segmentos: hortalizas, hortalizas pesadas y frutas. El mercado es un espacio de encuentro permanente entre la oferta

(productores) y la demanda (verdulerías), donde se producen flujos materiales e intangibles de personas, bienes, tiempos, sentidos, afectos que circulan, terminan, se transforman o directamente pasan (Seale, 2016: 12).

La creación del mercado fue la culminación de ocho años de lucha por parte de un grupo de productores provenientes de zona norte (Parque Industrial, Pilar, Open Door, Ruta 25 y Ruta 6) en aras de crear un espacio para la venta de sus productos en el circuito comercial mayorista. La creación del mercado fortaleció a los productores familiares locales frente a las dinámicas tradicionales basadas en la venta de la mercadería a acopiadores o a operadores comerciales de otros mercados. Les otorgó un mayor nivel de organización en torno a una identidad común ya sea por su origen o por su trayectoria en el sector fruti-hortícola y los posicionó como colectivo con mayor capacidad de negociación en la cadena productiva y comercializadora, logrando de manera conjunta insertarse en la comercialización mayorista, un sector signado por la concentración y el difícil acceso.

El mercado posibilita la incorporación creciente de productores, mayoritariamente de hoja, de proximidad, lo cual incide en precios más competitivos a su vez que posibilita el acceso al mercado de nuevos actores. El caso presenta una mayor densidad de pequeños productores de origen boliviano, provenientes de Potosí, jóvenes de 18 a 20 años con puestos propios y emprendimiento familiares. A partir del espacio físico compartido, el mercado se constituye en punto de convergencia, tanto del intercambio de bienes y servicios, de oferta y demanda, como también de saberes, prácticas, usos y costumbres.

En la entrevista realizada al presidente y fundador del Mercado de Malvinas se especifican los motivos principales que impulsaron la creación del mercado. En primer lugar, la necesidad de mejorar la venta, en términos de cantidad y precio, de los productores de cercanía. En segundo lugar, pero no por eso menos importante, fortalecer el entramado organizativo de los pequeños productores aislados y excluidos del sistema de comercialización tradicional.

El representante del Mercado, oriundo de Potosí, fue el ideólogo y fundador del proyecto del mercado mayorista de frutas y verduras en el partido de Malvinas Argentinas. Tiene una larga trayectoria productiva en zona norte de la Provincia de Buenos Aires, Pilar y Exaltación de la Cruz. Comenzó a volcarse hacia la comercialización mayorista con el deseo de aunar los esfuerzos de los productores y tuvo un rol protagónico en la creación del mercado. Es el titular de la tenencia del mercado. Explica que, si bien no es cooperativa, hay “cooperación de palabra” dentro del mercado. Junto a los administradores se encargan de habilitar espacios de diálogo con los operadores comerciales, establecer las normas y resolver los conflictos al

interior del mismo. Como veremos más adelante, no siempre la mirada de la autoridad del mercado coincide con aquella de las y los operadores.

En relación a cómo surgió la idea de crear un mercado con participación de productores, un productor integrante de la UTT comenta:

“Y por la misma necesidad de vender la producción, porque ...vos fijate que, si le vendes a otra persona, no es lo mismo que si vos le vendes directamente al consumidor, al verdulero. Entonces ahí le sacás un poquito más de ganancia”

(Productor Capilla del Señor, 40 años, abril 2019)

En lo relativo al motivo por el cual eligieron ese mercado se destaca la concentración de la actividad en pocos mercados y el difícil acceso para nuevos participantes a la red de comercialización mayorista, el cual suele concretarse a través de un conocido:

“¡Porque conseguí el lugar acá!. Porque anduve buscando por diferentes mercados y no me daban como para entrar y no me querían alquilar. Por eso, de la mano de Pedro, y gracias a Pedro, pude entrar acá (risas)”

(Productor Capilla del Señor, 40 años, abril 2019)

“Y porque... me parecía cómo era nuevo el mercado iba a arrancar nuevo y bueno... y también por el tema que acá hacía falta un productor que metiera mucha verdura. Y... bueno esa fue mi idea y aparte vimos que acá ...hay mucha gente acá!”

(Integrante de familia productora en Los Robles, 19 años, junio 2019)

“Como ya había espacio, allá no te dejan, no te facilitan mucho. Para no hacer conflictividad vinimos acá y ya nos quedamos acá y así”

(Productor en Derqui, mayo 2019)

Ventajas del mercado mayorista para productores:

“y que sale menos el precio. O sea, llevando cantidad te hacen menos el precio que llevando por unidad. Y para mí tiene mucho, Porque podés meter mucha verdura y... si la vendes te saca, te sale”

(Productor Capilla del Señor, 40 años, abril 2019)

“O sea el mercado acá te brinda el lugar, te brinda las redes, la clientela, todo... Vos llegás acá y tenés que pagar, obviamente, como cualquier negocio, pagar eso... el alquiler o lo que fuera y vendes tus propios productos, y para nosotros eso es un beneficio. Porque hoy por hoy si quisiera salir a vender mis productos como en la antigüedad, en la ruta, prácticamente te cae el ministerio, de todo. Prácticamente es así. O sea que es imposible vender de ambulante como en aquellos tiempos. Hoy por hoy, a través del mercado tenés un lugar donde vos podés vender con mucha facilidad tus productos. O sea, prácticamente no tenes que estar pensando eh... que... bueno, qué harías el día de mañana si te cae la.... Eso que decíamos. Y en ese sentido estamos bastantes respaldados. Y eso es un beneficio para nosotros”

(Transportista e integrante de familia de productores en Los Robles, 24 años, junio, 2019)

“Es decir, el beneficio está en que vos vas de la quinta directamente a tu puesto y lo vendes. Llegan los verduleros y te compran. (...) claro, no tenes que ir vos a los verduleros ...a buscarlos...no tenes que ir vos a puerta-puerta. Que genera un gasto y tiempo también eso. Eso sería el beneficio principal”

(Productor Moreno, 23 años, junio 2019)

“Acá vos vendés de 8 de la mañana a las 12 del mediodía lo que una verdulería vende en todo el día. Yo ahora después tengo toda la tarde libre”

(Productor Derqui, mayo 2019)

“es la única manera de vos, como productor, ver plata fresca... En el campo, este...en la palabra del campo se dice “plata fresca”, cuando vos producís y vendes en el momento y tenés esa plata sin ningún intermediario. Eso se llama plata fresca en el campo. Es decir que cuando vos producís y vendes a un tercero, transportista o un empresario que a su vez entrega en el mercado central o en algún otro mercado, y ahí pasa por dos comisiones. Entonces tu ganancia llega... o sea del 100% te llegará el 60%. Eso eso... ¡Es seguro pero más costoso!”

(Productor de Pilar, marzo 2019)

En relación a los riesgos que corren los productores y operadores del mercado resaltan la posibilidad de que cierre el mercado por mal cumplimiento de las leyes. Si bien los operadores comerciales y productores reconocen no haber tenido contacto con miembros de organismos públicos (no así las autoridades del mercado) y tampoco están al tanto de las nuevas

normativas, muestran preocupación por tener todo al orden del día, para resguardar su actividad:

“¿Los riesgos...? Así como uno tiene que estar adheridos a las leyes, nosotros prácticamente podemos llevar a correr el riesgo de que el mercado cierre. Eso siempre y cuando no haya papeles o algo de eso, ¿no? O sea yo creo que hoy por hoy, así como está la situación con la política, prácticamente es más fácil hacer que estar lamentándose. Cuando yo era más adolescente era muy normal, pero hoy por hoy no. Porque ahora hay mucha más demanda en cuanto a ... A cada municipio ¿no? Eso lo veo. Claro, a veces intentamos medir en cuanto a los agroquímicos. Pero a veces he escuchado en las noticias que... a veces hay un exceso en cuanto a la dosis de ... en cuanto a la aplicación y a las diferentes variedades, ¿no? Cada variedad tiene una aplicación diferente, ¿no? Obviamente. Y bueno.. hay muchos casos que bueno... eh... a veces en cuanto a la aplicación falla mucho y vos acá en el mercado corrés el riesgo de que te puedan denunciar por exceso de... por vender un producto que claro.. tenga mucho químicos. Que puede, obviamente, causar daño a la salud, pero tratamos en esa parte ser bastante precavidos”.

(Transportista, integrante familia de productores, Los Robles, junio 2019)

Caracterización del mercado según participantes de la red:

Origen del mercado	Formalmente, en el año 2017
Fundadores	Productores y comerciantes de la colectividad boliviana
Tipo de mercado	Mayorista Sólo un día a la semana (los días sábados) hay venta al menudeo a consumidores o usuarios finales. El resto de los días se venden los productos a verduleros de proximidad.
Acceso al mercado	“De boca en boca”, por una red de contactos a la que se accede mediante la pertenencia a la colectividad boliviana, el grupo familiar o la trayectoria en el rubro.

<p>Prácticas comerciales</p>	<p>“plata fresca”: se obtiene en el momento.</p> <p>“a contra boleta”: es cuando el productor entrega la mercadería y el valor de esa boleta se paga al siguiente día que le toca venir es decir que te da fiado esa boleta hasta el próximo día.</p> <p>Conformación de precio fluctúa según la oferta y la demanda.</p>
<p>Operadores comerciales</p>	<p>De verdura: Pequeños productores, provenientes de zona norte de la Provincia de Buenos Aires (Derqui, Capilla del Señor, Exaltación de la Cruz, Pilar) venden directamente al segmento minorista.</p> <p>Revendedores: compran a familias productoras de La Plata, Los Robles y Luján y revenden en el mercado a minoristas.</p> <p>De pesada: Revendedores que compran a productores de diferentes sitios según la temporada y revenden a minoristas.</p> <p>De fruta: Revendedores que compran a otros mercados similares (como el Mercado de Escobar) o al Mercado Central de Buenos Aires y revenden a minoristas.</p>
<p>Relación con proveedores</p>	<p>Confianza. Suelen ser familiares o conocidos.</p> <p>Sistema de contra boleta.</p>
<p>Relación con otros mercados</p>	<p>Poca o nula relación con el Mercado Central de Buenos Aires.</p> <p>Buena relación y solidaridad con otros mercados similares. Se consultan precios, se informan sobre ciertos controles, diferentes integrantes de la familia trabajan al mismo tiempo en distintos mercados.</p>
<p>Relación entre operadores comerciales</p>	<p>Gran competencia en el espacio de intercambio. En algunos casos hay mayor vínculo, sobre todo entre los productores. En otros casos colaboran en la compra de la mercadería, se informan precios y controles en las rutas.</p>
<p>Relación con changarines</p>	<p>Informal, son conocidos o miembros de la familia.</p>

Normas del mercado	Hora de carga y descarga Limpieza del lugar Límites físicos de cada puesto Horarios de apertura y cierre del mercado
-------------------------------	---

El mercado mayorista ayuda a los pequeños productores a promover sus productos frescos, a asegurar una mejor venta de sus productos, a defender un mejor margen de ganancia, a ahorrar tiempo en la búsqueda de posibles clientes, proporcionan información a los productores sobre los precios de sus productos, el mercado les presta servicio administrativo como gestión contable, promoción de la actividad del mercado para atraer más comercios minoristas, mantenimiento y reparaciones del espacio. El desempeño del mercado depende de factores como las características de la oferta (el tamaño y los volúmenes producidos por los pequeños productores), de la demanda (aspectos como la calidad de los productos y los precios que los comerciantes minoristas están dispuestos a pagar) y las características de los mismos productos (cuánto más perecederos mayor necesidad de funciones mayoristas).

Reflexiones Finales:

Según Larson (2005) la política de “regularización” puede erigirse en una medida “alternativa” orientada a la formalización de la economía informal. Lejos de sugerir una mayor aplicación de normativas lo que propone es una estrategia que consiste en soltar algunos de los estándares regulatorios, legalizando alguna de las prácticas consideradas “ilegales” y creando de forma gradual nuevos estándares acompañados por asistencia que permita alcanzar los objetivos en el marco de un programa orientado a alentar y promover la actividad. Este tipo de asistencia que promueva y oriente la actividad parece escasear en el ámbito público, en donde se sigue un fuerte sesgo de fiscalización en detrimento de una estrategia de acompañamiento más amplia. Los sectores concentrados de la cadena como las agroquímicas y los mercados mayoristas escapan a la mirada del Estado a pesar de ser lugares clave de fiscalización ya que por estos espacios se comercializan las hortalizas y se venden los agroquímicos. En cambio sí hay inspección sobre los productores, quienes representan el eslabón más vulnerable de la cadena, pero los controles son escasos en comparación a la cantidad de quintas y tampoco existe una sanción real, por lo que el mecanismo es deficiente y no tiene efecto sobre el sector, salvo de amonestar a unos pocos.

Por otro lado, se observa que la falta de coordinación y conflicto de intereses entre las distintas áreas del Estado, sumada a la superabundancia de instancias de control y los esfuerzos volcados en capacitación y modificaciones de la normativa vigente, no se traducen en resultados concretos. Sin embargo, los pequeños productores han encontrado en los mercados estrategias para su crecimiento y lograr disputar en condiciones más favorables parte de la renta de la cadena. El mercado permite fortalecer la capacidad negociadora de los operadores comerciales, no sólo con los proveedores, sino también con los compradores. Otorga regularidad en las ventas y permite ciclos cortos de valorización de la mercadería.

Muchos de los acuerdos se basan en relaciones de confianza, que si bien les permite el funcionamiento de la actividad esto puede representar un techo en las posibilidades de desarrollo en el mediano plazo para los operadores comerciales que están en situación de “inquilino” en el mercado mayorista. Además, la misma falta de control y regulación sobre el acceso a los mercados, la comercialización y los contratos, hace que la actividad sea percibida como riesgosa o inestable y a su vez restringe al propio sector a la hora de planificar cualquier estrategia de desarrollo.

La actividad de los mercados de frutas y verduras es relevante para la economía de los amplios sectores de la periferia urbana ya que asegura alimentos frescos a precios accesibles. Esta actividad comercial interactúa con la economía formal y avanza sobre las áreas grises, allí donde el Estado tiene una intervención de baja intensidad. El caso bajo estudio surge en la clandestinidad, luego pasa por un proceso de formalización a medida que el Estado interviene, como fue el caso de su registro en el SICOFHOR y la obtención de las habilitaciones municipales correspondientes. Ahora bien, donde el Estado esta presente en baja intensidad, el mercado persiste autorregulándose a partir de sus prácticas, usos y costumbres, pero con las limitaciones anteriormente mencionadas. Por lo tanto, queda pendiente reflexionar acerca del proceso de formalización del sector frutihortícola dadas las características estructurales donde se insertan los mercados y los conflictos de intereses y la falta de mesas de diálogo y coordinación entre los diferentes niveles del Estado.

Bibliografía

1. Bocchicchio A. M. y Cattáneo C.A. 2009, Capítulo VII Organizaciones locales en el Área Metropolitana de Buenos Aires. En R. Benencia, G. Quaranta y J.S.Casadinho (coordinadores), *Cinturón Hortícola de la Ciudad de Buenos Aires. Cambios sociales y productivos (pp.155-194)*. Buenos Aires, Fundación Centro de Integración, Comunicación, Cultura y Sociedad- CICCUS.
2. Das, V., Poole, D., 2008. El estado y sus márgenes. Etnografías Comparadas. Cuadernos de Antropología Social N° 27, pp. 19–52.
3. Feige, E.L. 1990 Defining and estimating underground and informal economies: The new institutional economics approach. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(90\)90081-8](https://doi.org/10.1016/0305-750X(90)90081-8)
4. García Canclini, N. 1995. Consumidores y ciudadanos: Conflictos multiculturales de la globalización. México: Grijalbo.
5. Gerry, C. 1978 Petty production and capitalist production in Dakar: The crisis of the self-employed. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(78\)90069-4](https://doi.org/10.1016/0305-750X(78)90069-4)
6. Grenoville, S.; Bruno, M. 2018. Mercados de Abasto Fruti-Hortícolas del Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina” en Actas XII Congreso Iberoamericano de Estudios Rurales CIER 2018, Universidad de Segovia, España.
7. Hart, Keith, 1990, "The Idea of the Economy: Six Modern Dissenters." Pp. 137-60 in *Beyond the Marketplace, Rethinking Economy and Society*, edited by R. Friedland and A. F. Robertson. New York: Aldine de Gruyter. Disponible en:
8. Institute for Employment Research. Recuperado de: <https://doi.org/10.17848/9780880994279> [Consulta: 15 de agosto del 2019].
9. International Labour Organisation. Recuperado de: <https://www.ilo.org/global/topics/employment-promotion/informal-economy/lang--en/index.htm> [Consulta: 15 de agosto del 2019].
10. Larson, J. 2005. Law and Globalisation from Below. Ed. Boaventura de Sousa Santos y César A. Rodríguez-Garavito Cambridge Studies In Law and Society.
11. Pérez Martín, J. 2015. Políticas metropolitanas de abastecimiento de alimentos: el caso del Mercado Central de Buenos Aires. IX Jornadas interdisciplinarias de estudios agrarios y agroindustriales argentinos y latinoamericanos. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

12. Portes, A. 1996. *The Informal Economy*. Pozo, Susan, ed. *Exploring the Underground Economy: Studies of Illegal and Unreported Activity*. Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn
13. Portes, A. Y Haller, W. 2004. *La economía informal*. Naciones Unidas. Santiago de Chile. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6091/S0411855_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
14. Roitman, J. 2004. *Productivity in the Margins: The Reconstitution of State Power in the Chad Basin*. En *Anthropology in the Margins of the State*, eds. Das Veena y Deborah Poole, pp. 191-224. Nueva Delhi, School of American Research Press.
15. Sassen, S. 1994. *The Informal Economy: Between New Developments and Old Regulations*, 103 Yale L.J. Disponible en: <https://digitalcommons.law.yale.edu/ylj/vol103/iss8/8>
16. Seale, K., 2016. *Markets, Places, Cities*. London: Routledge.
17. Sethuraman, S. V. 1981. *The Urban Informal Sector in Developing Countries: Employment, Poverty and Environment*. International Labour Organization: Geneva.
18. Tokman, V. 1978. *An Exploration into the Nature of Informal—Formal Sector Relationships*. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/B978-0-08-024270-5.50007-7>