

## INFORMALIDAD EN LOS MERCADOS MAYORISTAS FRUTIHORTÍCOLAS DEL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES: EL CASO DE LA COLECTIVIDAD BOLIVIANA DE ESCOBAR

Sebastián Grenoville<sup>1</sup>, Martín Bruno<sup>2</sup> y Florencia Radeljak<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Director Técnico de Conservación en Administración de Parques Nacionales, Capital Federal, Argentina

E-mail: [sgrenoville@apn.gob.ar](mailto:sgrenoville@apn.gob.ar)

<sup>2</sup> INTA, Estación Experimental Agropecuaria Área Metropolitana de Buenos Aires, EEA AMBA, Argentina

<sup>3</sup> Universidad de Lund, Suecia

Recibido: 05/04/2022

Aceptado: 14/06/2022

### RESUMEN

Los mercados mayoristas frutihortícolas cumplen un rol fundamental en la seguridad alimentaria y estructuran las dinámicas de abastecimiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), acercando las producciones de las zonas rurales con las áreas urbanas. Sin embargo, su actividad y crecimiento se ven limitados por las condiciones en las que se despliega el sector. La informalidad, si bien a algunos ha permitido iniciar la actividad en el rubro, representa una constante amenaza para productores y comerciantes que confluyen en estos espacios, para las mismas autoridades sanitarias y los consumidores. Constituye una limitante para el desarrollo y continuidad del sector, observándose una vacancia empírica que aporten una mirada analítica sobre la configuración de la informalidad en la comercialización mayorista frutihortícola. El presente estudio analiza el fenómeno de la informalidad en los mercados mayoristas frutihortícolas del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) y su relación con el Estado, tomando como caso de estudio el Mercado de la Colectividad Boliviana de Escobar. Se diseñó una metodología mixta, combinando los métodos de entrevistas semiestructuradas a actores clave, encuestas y análisis documental. Los resultados exponen las dinámicas y lógicas de los actores del mercado mayorista y del Estado en sus diferentes niveles, evidenciando una convivencia de prácticas formales e informales. El trabajo sugiere que frente a la falta de un marco normativo específico de comercialización mayorista frutihortícola es necesario iniciar un proceso de formalización que contemple las prácticas de comercialización locales, en favor del desenvolvimiento sostenible del entramado productivo y comercial del AMBA.

Palabras clave: Estado, horticultura, comercialización mayorista, enfoque interdisciplinario.

## INFORMALITY IN THE FRUIT AND VEGETABLE WHOLESALE MARKETS OF THE METROPOLITAN AREA OF BUENOS AIRES: A CASE STUDY BASED ON THE BOLIVIAN COMMUNITY'S MARKET MUNICIPALITY OF ESCOBAR

### SUMMARY

The wholesale fruit and vegetable markets play a fundamental role in food security and structure the supply dynamics in the Metropolitan Area of Buenos Aires (AMBA), bringing the production of rural areas closer to urban areas. However, its activity is limited by the conditions in which the sector unfolds. Even though informality has allowed some to start the activity, it represents a constant threat to the producers and merchants, to the sanitary authorities and the consumers. This study analyzes the phenomenon of informality in the fruit and vegetable wholesale markets of the Metropolitan Area of Buenos Aires (AMBA) and its relationship with the State, taking as a case study the Mercado de la Colectividad Boliviana de Escobar. A mixed methodology was designed, combining the methods of semi-structured interviews with key actors, surveys and documentary analysis. The results expose the dynamics and logics of the actors of the wholesale market and the State at their different levels, revealing the coexistence of formal and informal practices. The present analysis on informality suggests that before the lack of specific regulatory framework for fruit and vegetable wholesale markets, it is necessary a formalization process that contemplates local exchange practices, in favor of the sustainable development of the productive and commercial sector of the metropolitan area.

Key words: State, horticulture, wholesale food market, interdisciplinary approach.

## INTRODUCCIÓN

Los mercados mayoristas de frutas y verduras son espacios sociales complejos, en donde se realizan intercambios comerciales de frutas y hortalizas frescas y, en menor medida, especias y flores. Están atravesados por procesos políticos, económicos, sociales y culturales del entorno y se van reconfigurando en base a las interacciones conformadas por distintos agentes de la cadena frutihortícola, que diariamente transitan, organizan y desarrollan sus actividades. Estos espacios cuentan con presencia física de productores agropecuarios, comerciantes mayoristas y minoristas, empresas agroindustriales y trabajadores de la economía popular (Green, 2003; Grenoville *et al.*, 2018; Grenoville *et al.*, 2020).

Los mercados mayoristas de frutas y verduras estructuran las dinámicas de abastecimiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) (Grenoville *et al.*, 2020). Estos espacios garantizan el acceso de alimentos frescos a los principales centros urbanos de la región metropolitana (que según el censo 2010 del INDEC contiene 14.8 millones de habitantes) y, se estima, que alrededor del 80% de lo consumido en el área se comercializa a través de estos espacios (García, 2011; Bruno *et al.*, 2020).

Hasta la fecha, se registraron más de 32 mercados mayoristas frutihortícolas en el AMBA, de los cuales 21 surgieron en los últimos 20 años (Grenoville *et al.*, 2020). Esta expansión coincide con la consolidación del AMBA como la región hortícola más importante de la Argentina y por las estrategias innovadoras desarrolladas por la comunidad boliviana, que arribó al AMBA entre finales de la década de los años 70 e inicios de los 80. Al igual que otras colectividades del rubro, estos grupos se asentaron en los bordes de los espacios urbanizados (García y Le Gall, 2009). La noción de escalera boliviana de Benencia (1997) explica el proceso de movilidad social ascendente de los productores de esta colectividad, quienes avanzaron desde la producción de hortalizas y aromáticas, a la distribución y comercialización minorista y mayorista. El doble rol de productor y comerciante mayorista es, sin embargo, un aspecto innovador de estos grupos en el sistema de comercialización del AMBA (García y Le Gall, 2009). Esta estrategia de posicionamiento en los mercados mayoristas de frutas y verduras les permitió alcanzar no sólo un crecimiento en términos económicos, sino también un desarrollo organizacional y social. Implicó un cambio hacia posiciones más rentables de la cadena y la disputa de parte de la renta que suele ser capturada por los actores

concentrados, como los acopiadores e intermediarios (Grenoville y Bruno, 2017).

Más allá de la expansión de los mercados de frutas y verduras, este crecimiento descansa sobre condiciones extremadamente vulnerables, tanto desde el punto de vista económico, social como ambiental. La cadena hortícola se articula, fundamentalmente, sobre una triple informalidad: fiscal, migratoria y laboral (García, 2011). Los actores de la cadena de valor frutihortícola coordinan sus actividades en torno al sistema normativo formal pero también en base a relaciones de confianza y en los estímulos de la oferta y demanda (Gibbon y Ponte, 2005).

Los mercados mayoristas cumplen el rol de acercar las producciones de las zonas rurales con las áreas urbanas, uniendo el área de abastecimiento con la de la necesidad (Seidler, 2001; Yilmaz y Yilmaz, 2008). Son espacios constantemente afectados por procesos de periurbanización (Green, 2003) que impactan, a su vez, en las comunidades que viven y trabajan en la interfaz urbano-rural (Allen *et al.*, 1999). Los procesos de urbanización pueden venir acompañados o, inclusive, generar actividades informales y a veces ilegales, lo cual no excluye la posibilidad de que impacte positivamente en los medios de vida y en la calidad de vida de los sectores más vulnerables (Allen *et al.*, 1999). La literatura actual de los mercados mayoristas analiza las dinámicas comerciales de estas redes de intercambio (Cadilhon *et al.*, 2003; Le Gall y García, 2010; García, 2011; Campetella y Viteri, 2015) y destaca la existencia de irregularidades en el sector (Benencia *et al.*, 2009; García, 2011; Grenoville *et al.*, 2020). Sin embargo, no se encuentran estudios con información empírica que aporte una mirada analítica acerca de la configuración de la informalidad en la comercialización mayorista frutihortícola.

Este trabajo tuvo como objetivo analizar el fenómeno de la informalidad en los mercados mayoristas frutihortícolas del AMBA y su relación con el Estado, tomando como caso de estudio el Mercado de la Colectividad Boliviana de Escobar. Los resultados constituyen un aporte científico por (i) contribuir a la discusión teórica sobre el fenómeno de la informalidad, (ii) aportar información empírica de un estudio de caso, sobre la configuración sociohistórica de la informalidad y su relación con los cambios regulatorios del Estado en sus diferentes niveles, y (iii) brindar información cualitativa sobre la perspectiva del Estado sobre la informalidad actual del sector.

## MATERIALES Y MÉTODOS

Para cumplir con el objetivo propuesto, se empleó una metodología mixta que permitió identificar las dinámicas sociales, culturales y económicas que dieron origen al mercado de Escobar y caracterizar los cambios en las políticas regulatorias del Estado. Se diseñó una triangulación metodológica que reunió (i) análisis documental, (ii) entrevistas semiestructuradas y (iii) encuestas. Los relevamientos tuvieron lugar entre 2018 y 2020.

### Análisis documental

Por un lado, se sistematizaron las fuentes legales referentes a la comercialización mayorista de frutas y verduras con el fin de identificar y describir los cambios en las políticas regulatorias del Estado en sus diferentes niveles (nacional, provincial y municipal). Se consultaron en orden histórico las siguientes fuentes: Ley 10202, año 1984, Decreto 2284/91 y Resolución 1196/93, Convenio N° 50 de la Ley 1.147 año 2002, Resolución 255/0 año 2007, Ley 14.155 del año 2010, la Resolución 63/2011, la Resolución 423/2014, la Resolución 31 del año 2015 y la Resolución 4.297 del año 2018.

A su vez, se realizó un análisis bibliográfico con el fin de realizar una reconstrucción de la trayectoria socio-histórica de las prácticas, usos y costumbres de los miembros del Mercado de la Colectividad Boliviana de Escobar e identificar los cambios en las políticas regulatorias del Estado que permiten explicar la configuración de la informalidad desde la perspectiva de los actores intervinientes.

### Encuestas

Con el fin de analizar el estado del sector, se realizó durante el 2018, encuestas dirigidas a las autoridades de 25 mercados mayoristas del AMBA, alcanzando el 80% del universo muestral. Se relevó información general en relación con el año de apertura, características infraestructurales, prácticas de comercialización, cumplimiento de controles sanitarios, características de la logística, el manejo y disposición de los residuos, entre otras variables.

### Entrevistas semiestructuradas

Las entrevistas tuvieron lugar entre 2019 y 2020, con el fin de indagar sobre la configuración sociohistórica de la informalidad y su relación con los cambios regulatorios del Estado en sus diferentes niveles. Se entrevistó a actores clave del caso de estudio: (i) autoridades y socios de la colectividad boliviana de Escobar,

(ii) funcionarios públicos de la provincia de Buenos Aires (Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, de la Dirección de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, Dirección de Fiscalización Vegetal,) y del municipio de Escobar (Dirección de Producciones Intensivas), y (iii) representantes de la Cámara Argentina de la Actividad Frutihortícola y la Federación Latinoamericana de Mercados de Abastecimiento.

## RESULTADOS Y DISCUSIÓN

### Aproximación teórica a la informalidad en relación con los mercados concentradores de frutas y verduras

El concepto de informalidad varía entre y dentro de las diferentes disciplinas académicas. En materia económica, Portes (1996) identifica tres perspectivas teóricas del concepto de economía informal. En primer lugar, están las que se centran en una visión negativa de la informalidad. En este punto, la Organización Internacional del Trabajo definió la economía informal como una forma de actuar que involucra procesos negativos tales 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 y desregulados, con bajos niveles de productividad y capacidad de acumulación (Tokman, 1978; Peattie, 1980). También se la asoció a la imposibilidad de acceder a la economía moderna y se la reconoció como el "sector excluido" en las economías menos desarrolladas (Gerry, 1978; Tokman, 1978). En segundo lugar, Portes (1996) identifica las interpretaciones que se caracterizan por ver en la informalidad una posibilidad de ganar poder económico resistiendo a la centralización (Hart, 1990) o una respuesta popular de supervivencia a un Estado mercantilista garante de privilegios de una élite económica (De Soto, 1989). En tercer lugar, las interpretaciones que el autor denomina "articulación estructural" ven en la informalidad toda actividad económica generadora de ingreso, no regulada por el Estado, en un contexto donde actividades similares sí lo están (Castells y Portes, 1989; Feige, 1990, Sassen, 1994). Si bien esta mirada reconoce el rol del Estado en la emergencia y crecimiento de la economía informal, tal como señala De Soto (1989), se diferencia en que no reduce la informalidad a actividades de supervivencia y sostiene, además, que esta economía informal se vincula con la formal. Dicho en otras palabras, el sector informal de la economía se caracteriza

por actividades generadoras de ingreso por fuera del marco regulatorio estatal, interactuando con ese marco (Sassen, 1994). Por ende, 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. En cuanto al alcance de las economías informales que empujan desde los intersticios de la (des)regulación estatal, la economista Sassen (1994) sostiene que sólo es posible medirlo en referencia al marco regulatorio eludido. Por lo tanto, su análisis requiere más que una descripción de las actividades que abarca, identificar 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.

Desde un enfoque socio-jurídico, Larson (2002) sugiere que la informalidad es fruto de una no-conformidad legal y material que surge a partir del fracaso del Estado de regular actividades que en otros contextos están reguladas según patrones aceptados. Por ello, resulta importante estudiar y visibilizar las actividades informales y proceder a un proceso de regularización con estándares relativos a los medios disponibles para los regulados y un cumplimiento progresivo de los mismos. Según el pluralismo legal, "the living law" (la ley viviente), es decir las costumbres sociales, son una fuente importante del derecho (Ehrlich, 1936), por lo tanto, no se enfrenta el Estado con los territorios, sino que en la interacción de ambos resulta la redefinición de los límites legales. De igual modo, los enfoques antropológicos se resisten a categorizar estas prácticas económicas como informales (Das y Poole, 2008). Aquello que socialmente es visto como informalidad son prácticas creativas de los márgenes. La clave analítica aquí se revela 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 entiende aquí por márgenes aquellos sitios donde el Estado se ve continuamente moldeado desde los *recovecos de la vida diaria* y el Estado se presenta como un conjunto de instituciones que regulan la cotidianidad, cuyas prácticas regulatorias y de disciplinamiento son moldeadas, a su vez, por las prácticas y políticas de vida de los márgenes (Das y Poole, 2008).

### **Informalidad en el Mercado de la Colectividad Boliviana de Escobar desde un enfoque sociohistórico**

El AMBA es una de las principales áreas urbanizadas

de América Latina, conformada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y 40 municipios aledaños (Kozel *et al.*, 2017). Cuenta con 15 millones de habitantes y se estima que alrededor de 7.000 productores (de los cuales el 40% pertenecen a la comunidad boliviana) trabajan 17.000 ha, conformando el cinturón verde de la metrópolis (Benencia, 1997; Barsky, 2013). El sector hortícola del AMBA está vinculado al corrimiento de las redes de abastecimiento hacia los bordes periurbanos, con una tendencia de concentración de la actividad en las zonas Sur y Norte de la región. Fueron las comunidades bolivianas las que consolidaron redes productivas y comerciales, ocupando los márgenes en un contexto de crisis socio productiva de la horticultura y de fuerte inestabilidad económica de la Argentina (García y Le Gall, 2009). Según estos autores, a pesar de compartir la característica central de ser áreas productivas de abastecimiento a los principales centros urbanos del AMBA, zona Sur y Norte se diferencian entre sí tanto en términos productivos, tecnológicos, comerciales como en el uso de la tierra. La zona Sur se especializó por la producción bajo invernáculo y la venta directa en quinta, posicionándose como núcleo hortícola, con mayores rendimientos, seguridad y calidad de cosecha y atrayendo más productores, compradores y empresas de insumos que se radicaron en las cercanías. A su vez, por la ventaja de estar regulado por ordenanza municipal, logró asegurar una continuidad productiva. En cambio, en zona Norte la producción es mayoritariamente a campo y la mercadería se comercializa a partir de los mercados mayoristas, complementando con la reventa de producción de zona Sur. Además, predominan las disputas por el uso de la tierra, a raíz de presiones inmobiliarias, zonas de producción sojera y faltas de políticas de ordenamiento territorial. Ante este escenario los productores se apoyaron organizativamente entre ellos, valiéndose de la creación de mercados concentradores como modo de ascenso social.

En la actualidad hay 32 mercados mayoristas de frutas y verduras en la región que funcionan como centro de distribución y abastecimiento de los principales centros urbanos, de los cuales el 40% corresponde a mercados privados asociativos, principalmente vinculados con la comunidad de productores inmigrantes de Bolivia (Grenoville *et al.*, 2020). El primer mercado asociado a la colectividad boliviana fue el de Escobar. Comenzó a operar en 1990 en la localidad de Belén de Escobar y continúa funcionando en la actualidad gracias a la participación y organización de comunidades de productores

situados en los márgenes periurbanos en zona Norte. La asociación civil Colectividad Boliviana de Escobar impulsó la creación de éste y la ampliación del proyecto comunitario a campos deportivos, eventos culturales y sociales, una radio, una sala médica y una feria dominical.

Según las encuestas realizadas a las autoridades de los mercados se registró que, en cuanto a cantidad de puestos, el mercado de Escobar es el quinto mercado privado más grande del AMBA y el segundo de la colectividad boliviana. La superficie de comercialización dispone de 175 puestos comerciales y tiene la superficie del predio más grande de los mercados privados donde se encuentra una playa de estacionamiento para carga y descarga de la mercadería. La asociación civil Colectividad Boliviana de Escobar cuenta con 1.500 socios.

Si bien el mercado abrió formalmente sus puertas a principios de la década de 1990, fue el fruto de una trayectoria organizativa de los productores de zona Norte la cual puede rastrearse dos décadas antes. El mercado es el resultado de las redes que conforman sus integrantes a partir de una raíz cultural común. A partir de este espacio complejo de intercambio, se organizan y luchan para ser reconocidos por las autoridades locales y para satisfacer la necesidad colectiva de obtener un mercado de cercanía a las áreas productivas.

### **Primer período (1970-1990): la construcción de redes solidarias locales y la regularización del sector**

En este primer período se identifica la creación de una red solidaria local entre miembros de una comunidad unidos por una necesidad común que permitió gestar la organización social de sus prácticas productivas y comerciales a partir de sus hábitos, usos y costumbres. Este proceso se inició en la década de los 70, cuando la actividad de los inmigrantes bolivianos comenzó a asentarse en la zona norte y oeste del AMBA y culmina a inicios de los años 90.

La organización de la Colectividad Boliviana en Escobar comenzó a gestarse en torno a los partidos de fútbol barriales, que tenían como finalidad pasar un rato entre amigos y pares: "Se creó en el deporte porque al paisano le gusta mucho el deporte. Al paisano le gustan tres cosas: el deporte, trabajar y bailar. Alquilamos donde ahora está la feria para hacer deporte y ahí la gente se juntaba" (entrevista al presidente del Mercado de la Colectividad Boliviana, David Acchura, septiembre de 2019).

A medida que crecía la participación en los partidos

de fútbol se decidió alquilar un terreno para organizar un torneo. De esta forma, se produjo un espacio de intercambio y diálogo entre productores con una común preocupación por la discriminación, la inseguridad, el mal estado de las calles, la comercialización de sus productos y la violencia institucional. En aras de defender sus derechos contra toda forma de violencia surgió la idea de formalizar esta organización social territorial. Establecieron alianzas con la embajada y el consulado de Bolivia en la Argentina y se asesoraron legalmente para respaldar sus reclamos frente a las autoridades públicas. Alrededor de los torneos de fútbol no sólo comenzó a crearse un sentido de pertenencia social y cultural sino, también, la actividad comercial de los productores que luego daría origen al Mercado de la Colectividad Boliviana de Escobar.

Para cubrir los costos del torneo comenzaron a cobrar ingreso y vender alimentos durante los partidos. Con la creciente aparición de vendedores ambulantes se organizó una feria (actualmente conocida como feria de Lambertuchi) que promovía el consumo de comida típica de Bolivia: "Y alguien trajo un carrito de pañuelos, galletitas y así empezó. Nadie inventó nada. Y al tiempo ya habían 10 que vendían, y después vendían gaseosas, choripán, ¡y después se llenó! Y llegamos a tener 300, 400 hasta 500 puestos" (entrevista al presidente del Mercado de la Colectividad Boliviana, David Acchura, septiembre de 2019). "se originó en la calle. Allí donde sería el barrio ahí en la feria Lambertuchi, o en la calle [...]. Paraban en cualquier lado, hacían fila y vendían" (entrevista expresidente del Mercado de la Colectividad Boliviana de Escobar a Alicia Huaihua, septiembre de 2019).

La actividad inicial de esparcimiento se transformó en una importante fuente de trabajo e ingreso familiar y se constituyó en una red solidaria de intercambio local. Esta actividad comercial se extendió a las afueras del predio, ahora con la aparición de productores locales. La venta de verdura rápidamente escaló y se tornó predominante, al punto que se vieron en la necesidad de conseguir un nuevo predio para la feria de verdura: "los feriantes empezaron a vender más ropa, más y más de todo y se hizo grande. Y también el tema de las quintas. En una época los domingos se trabajaba en ese espacio como feria y de lunes a sábado vendían verdura en el nuevo predio. Así se trabajó unos diez años" (entrevista al presidente del Mercado de la Colectividad Boliviana, David Acchura, septiembre de 2019).

Este proceso de construcción de canal alternativo de

comercialización por parte de la comunidad de productores coincidió con un giro en la política estatal en materia de comercialización mayorista en la región. Frente al aumento poblacional, comercial y del parque automotor en el AMBA, el Estado diseñó una solución a la constante entrada y salida de vehículos a los mercados mayoristas de la ciudad. A mediados de la década de 1970 se inició la construcción del Mercado Central de Buenos Aires (MCBA) pero, debido a la fuerte inestabilidad política y económica sufrida durante los años de la obra, recién se inauguró en octubre de 1984 con la vuelta a la democracia. En ese momento entró en vigor la ley 10202 delimitando áreas de protección y obligando a comerciantes minoristas a abastecerse en el MCBA, lo cual forzó el cierre de 23 mercados del AMBA. Mercados concentradores emblemáticos como el de Abasto de Buenos Aires o el Spinetto, el Mercado Nacional de Papa, el Saldías o el Nacional de Hortalizas, ubicados en zonas céntricas de CABA, cerraron definitivamente sus puertas (Grenoville *et al.*, 2018).

Estas medidas impactaron en el modelo de comercialización de los productores del AMBA. Los productores de pequeña escala, los recién iniciados en la actividad y aquellos sin vehículo propio no lograban cubrir el costo de transportar la mercadería al MCBA. Esto condujo a una lógica de dependencia de muchos productores hacia actores intermediarios, como los camiones itinerantes que circulaban por las quintas (lo que se conoce como *culata de camión*) y fijaban los precios de venta a su mercadería. Como resultado de estas dinámicas de comercialización, los productores de pequeña escala perdían en su capacidad de negociación y su actividad económica se veía perjudicada: "Y porque era lejos llevar a otro lado y aparte antes entregaban a consignatario y no nos pagaban, o pagaban muy barato, o nos daban cheque y era todo muy difícil. Trabajábamos más y ganábamos menos" (entrevista anónima a operadores comercial y productor de verdura, socio-fundador, agosto de 2019). "[A]penas había pagado el flete. [...] Así estaban todos los quinteros, y encima se vendía donde había un lugarcito" (entrevista al presidente del Mercado de la Colectividad Boliviana, David Acchura, septiembre de 2019).

Frente al cierre de los espacios de comercialización mayorista del AMBA, los productores y comerciantes de la localidad de Belén de Escobar visualizaron la posibilidad de comercializar sus productos en la feria que se había gestado alrededor de los torneos de fútbol: "Empezamos a trabajar con algunos productores que que-

daban chiquitos que no podían llevar la mercadería al mercado central y vendían en la calle como una feria. Venían las camionetas del campo a vender a la calle" (entrevista anónima a operadores comercial y productor de verdura, socio-fundador, agosto de 2019). "Era un mercadito chiquitito, una feria, una venta, siempre eran al costado de la calle, el barrio no existía, era todo así, mayormente poco poblado, vendían bajo la lluvia. Y a los que tenían puesto en los mercados, así como Central, Beccar, Carupá y, bueno, a ellos también les sirvió, porque los quinteros chiquitos que se empezaron a independizar, claro, no tenían movilidad para llegar a un mercado, entonces les venía bien traer acá [...] y, así, todos los otros puesteros empezaron a hacer lo mismo" (entrevista expresidente del Mercado de la Colectividad Boliviana de Escobar a Alicia Huaihua, septiembre de 2019).

En síntesis, tras la medida determinada por el Estado de cerrar todos los mercados que se encontraban dentro del área de protección del MCBA, gran parte de los canales habituales de comercialización de los productores de zona Norte se vieron afectados. Ante estas presiones, los productores de Escobar demostraron una gran capacidad de organización y de resiliencia, continuando con su actividad comercial callejera en los márgenes periurbanos, constituyéndose en una feria que sería la base del futuro mercado.

### **Segundo período (1990-2002): entre la desregulación y la formalización de la actividad**

El segundo período comienza a finales de 1990 con la formalización de la organización social y comercial de la comunidad boliviana a partir de la liberalización de las actividades de los mercados concentradores, y se extiende hasta finales del 2002, con un giro en las políticas regulatorias del Estado. Durante este período se funda el Mercado de la Colectividad Boliviana de Escobar.

Entre las presiones municipales y la necesidad de los mismos feriantes de tener un resguardo para sus productos ante la lluvia y los calores extremos, se decidió iniciar la construcción de un espacio propio. La comunidad se movilizó primero para la compra de un terreno donde edificar el futuro mercado. Con la ganancia que se obtuvo de la feria y la colaboración de los miembros se compraron tierras a productores italianos y portugueses retirados de la actividad y se construyó el primer galpón: "se fue peleando, buscando tener algo. [...] Y así a raíz de eso los primeros dirigentes de acá, hacían

fería un poquito y juntaban plata y compraron el campo aquél y una vez que se compró el campo dijeron 'bueno que cada uno ponga un poquito para hacer el techo' [...] y se construyó el galpón" (entrevista al presidente del Mercado de la Colectividad Boliviana, David Acchura, septiembre de 2019).

La organización de productores consiguió la personería jurídica para la asociación civil Colectividad Boliviana de Escobar en 1990. Durante esta década se aplicó el modelo económico neoliberal con su respectivo marco jurídico, impulsando la apertura total de la economía, que en lo particular se tradujo en una liberalización de la actividad de los mercados concentradores, a partir de los Decreto 2284/91 y Resolución 1196/93. Una vez construida la nave, la Colectividad obtuvo la habilitación comercial por parte del municipio de Belén de Escobar y finalmente se inauguró el Mercado de la Colectividad Boliviana de Escobar. A partir de la habilitación del municipal fue creciendo la actividad: "Después vino a escribir la municipalidad y nos registraron. Después con el tiempo nos quedamos chiquitos con esto y con el tiempo fuimos creciendo, aún más, y esto más chico quedaba" (entrevista anónima a operadores comercial y productor de verdura, socio-fundador, agosto de 2019).

A pesar de este marco de formalización mínimo por parte del municipio, la actividad mayorista continuaba fundamentalmente desregulada. Los participantes de estas redes se fueron autorregulando en base a sus usos, prácticas y costumbres. Establecieron una reglamentación interna del mercado para determinar las características de su comercialización y administración. Determinaron sus horarios de carga y descarga, las condiciones generales de alquiler de los puestos, los perfiles de quienes pueden incorporarse a la asociación, la periodicidad de las asambleas y la participación de los socios en las tomas de decisiones, entre otros aspectos: "el reglamento interno que dice los horarios de apertura, de cierre del mercado, la carga misma tiene un horario... Cosas que tenemos un poquito más ordenado [...] Para los changarines también, les decimos qué tiene que hacer. Claro, cuando firman el contrato firman también el reglamento. Las suspensiones, las exclusiones cuando se pasan de horarios, porque puede pasar que los camiones tienen que sacar... lo que es la [...] la comisión directiva tiene que seguir ese orden, esas exigencias de la comisión actual" (entrevista al presidente del Mercado de la Colectividad Boliviana, David Acchura, septiembre de 2019). "Nos ayudamos... Esta semana no puede pagar, bueno pagame el fin de semana y

así. O entre ellos también reparten la mercadería a otros puestos y también cobran en la semana y así" (entrevista a productor, socio-fundador, mes año)

En suma, como consecuencia del giro en la política estatal, el sector alcanzó un mayor grado de formalización de sus prácticas. La organización colectiva de los productores obtuvo personería jurídica y sus prácticas comerciales lograron un grado mayor de formalización a partir de la creación de un mercado mayorista con habilitación municipal, dando inicio al periodo de expansión del sector.

### **Tercer período (2003-2019): ¿la formalización de la informalidad?**

El tercer período se inició en 2003 con un cambio en las políticas del Estado signado por un nuevo gobierno de índole proteccionista, observándose la puesta en marcha de medidas para el sector (Ferraris y Ferrero, 2018). Se identifica la creación de nuevos mercados en el AMBA y el crecimiento de la actividad de los existentes (Grenoville *et al.*, 2020). En este contexto, el Mercado de la Colectividad Boliviana de Escobar experimentó una expansión comunitaria, comercial y productiva.

Durante este período el Mercado de la Colectividad Boliviana de Escobar amplió su infraestructura con el objeto de acoger nuevos socios. En paralelo al fortalecimiento de su actividad comercial y organizativa en torno al mercado mayorista, también se vieron intensificadas las tensiones con el municipio: "Nosotros teníamos una idea, esto que estábamos haciendo nos preguntaban todos '¿Para qué están haciendo esto?' Esto es para los nietos [...] Pero nosotros tuvimos mucha lucha acá por el tema con la municipalidad, la intervención, en las quintas también." (entrevista a productor, socio-fundador, septiembre, 2019).

Según el presente estudio, la ampliación del proyecto del mercado respondió a dos intereses concretos. El primero apuntaba a la generación inmediata de ingresos. El segundo era un legado de trabajo para sus futuras generaciones. La ampliación se realizó mediante los esfuerzos colectivos de los socios del mercado. Junto con el crecimiento aumentaron los conflictos internos, presenciaron una crisis de legitimidad de las autoridades del mismo mercado, lo cual llevó a que autoridades municipales intervinieran en la administración del mercado: "Sí, vinieron interventores varias veces. También nos pasó que no podíamos legalizar la parte de las elecciones del mercado. Hubo mucho problema en las elecciones,

alguien avisó que estaban mal y bueno, obviamente eso no nos dio la legitimidad que necesitábamos. Había siempre interinos, desde el 2001 hasta el 2006, ¿no? Sí... cuatro o cinco años” (entrevista al presidente del Mercado de la Colectividad Boliviana, David Acchura, septiembre de 2019).

El conflicto duró siete años y se resolvió de la mano de las mujeres organizadas para proteger la fuente de trabajo familiar y el proyecto colectivo: “Entonces las mujeres se pararon porque vos sabes que este es el granito de arena, de trabajo, que ellas llevan a la casa e iban a ser perjudicadas [...] Entonces entre varias mujeres armamos un grupo y bueno eso también ayudó a resolver el tema de la intervención” (entrevista a la presidenta del Mercado de la Colectividad Boliviana de Escobar, Alicia Huaihua, septiembre de 2019).

El crecimiento de la actividad comercial mayorista y la expansión en infraestructura coincidieron con un giro en la política regulatoria del Estado en sus diferentes niveles. Se pusieron en marcha nuevas normativas que buscaban, en principio, identificar y regularizar el sector y sus actores. A nivel nacional, hacia diciembre del 2002, se creó el registro obligatorio de los establecimientos mayoristas y la mesa de cooperación técnica para abordar las principales problemáticas (Convenio N° 50, Ley 1.147). Fue una iniciativa del MCBA y la Cámara Argentina de la Actividad Frutihortícola (CAAF) para la creación del Sistema de Control de Frutas y Hortalizas (SICOFHOR) a cargo del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA). En el 2007, se implementó a nivel nacional el RENAF (Registro Nacional de Agricultores Familiares), a partir de la Resolución 255/0 creada para visibilizar y fortalecer a los agricultores y agricultoras familiares registrando cuántos y quiénes son, dónde viven y trabajan, qué producen y cuáles son sus potencialidades y necesidades específicas. En 2009, se implementó el Monotributo Social Agropecuario (MSA) que permitió a las familias de los pequeños productores rurales y trabajadores del agro pudieran regularizar su situación laboral.

Si bien estas políticas regulatorias se crearon para el conjunto de los productores del sector hortícola, el SICOFHOR fue el único que surgió para realizar un registro de los mercados. No se desarrollaron normativas para regularizar el sector comercial frutihortícola acorde a sus especificidades. Recién en el 2010, en la provincia de Buenos Aires, se reconoció la existencia de los mercados informales a través de una normativa (Ley 14.155) que dicta la suspensión por 180 días de toda

habilitación relativa a estos espacios. Se infiere que la lógica del Estado a nivel provincial reconoció la existencia de estos mercados en pos de sancionarlos, pero no para acompañarlos en su formalización.

En 2011, a nivel nacional, se aprobó la Resolución 63/2011 que retoma el programa de una red de Mercados de Concentración de Alimentos Perecederos complementando la Ley 19.227 de 1971. Los mercados concentradores pasan a constituir, según la ley, un servicio público dada su importancia creciente en el abastecimiento de la población. En el 2014, también a nivel nacional y mediante la Resolución 423/2014, se sancionó el Registro Nacional Sanitario de Productores Agropecuarios (RENSPA), con la finalidad de hacer un diagnóstico de las actividades productivas orientadas al abastecimiento nacional e internacional. Los motivos que impulsaron esta iniciativa giran en torno a aumentar la participación del Estado en los mercados mayoristas, crear conocimiento acerca del sector y diseñar una política orientada a la seguridad y soberanía alimentaria de las economías regionales. Un año más tarde, se creó el Documento de Tránsito Sanitario Vegetal (DTV), de carácter federal, a partir de la Resolución 31 del SENASA para incorporar gradual y progresivamente un sistema que permita fiscalizar la inocuidad agroalimentaria e identificar el origen de la mercadería transportada. Más recientemente, a fines de 2018, SENASA y AFIP crearon el Documento de Tránsito Sanitario Vegetal Electrónico (DTV-e) sancionado por la Resolución AFIP-SENASA 4.297 que unificó el (DTV del SENASA con el remito o guía frutihortícola de tránsito de la AFIP. El análisis de las diferentes normativas da cuenta que recién hacia 2011 el Estado a nivel nacional creó una política regulatoria orientada específicamente a la comercialización mayorista del sector hortícola, pero no hubo una regulación de los mercados en los niveles estatales en sintonía con la política nacional.

Más allá de estos esfuerzos regulatorios por parte del Estado, en el caso de estudio del Mercado de Escobar, no se registran cambios sustanciales tanto en sus prácticas o en su relación con el Estado. De hecho, con relación a sí cambió algo en el sector a partir de las nuevas regulaciones, el entrevistado comentó: “no... SENASA hace cada tanta fumigación... A las naves, a los comedores, todo alrededores. A las palomas... Eso nos exigen [...] Cambios no... Siempre nos pone al día el organismo sobre qué cosas tenemos que tener... En una inspección ellos nos arman las carpetas, todo lo que es los movimientos del mercado, Mensualmente hacen una carpeti-



ta, con todas las áreas: incendios, puestos, todo, todo" (entrevista al presidente del Mercado de la Colectividad Boliviana, David Acchura, septiembre 2019).

En síntesis, durante este período se visualiza un crecimiento y expansión de los mercados seguido de una paulatina incorporación de un cuerpo de normativas estatales apuntadas a la producción y a un registro de los mercados existentes. Sin embargo, en la práctica, no se evidencian cambios y permanece el vacío regulatorio de la década de los 90 en materia de comercialización mayorista frutihortícola.

### **Lógica del Estado para el sector mayorista de comercialización frutihortícola del Área Metropolitana de Buenos Aires**

La alimentación es, ante todo, un derecho humano y como tal constituye una de las principales áreas de regulación pública. En torno a estas regulaciones se generan importantes conflictos de intereses entre los eslabones y actores de la cadena agroalimentaria que tratan de configurar los regímenes y modelos alimentarios (Del Castillo Matamoros y Jaramillo Guerra, 2018). En la actualidad, a pesar de los esfuerzos institucionales por parte del Estado en regularizar la actividad de los mercados mayoristas, se continúa señalando la informalidad como una característica de estos espacios.

A partir de las entrevistas a representantes del Estado en sus diferentes niveles, se observó que la informalidad aparece como problemática irresuelta en materia laboral, fiscal y de seguridad alimentaria: "Y... la formalidad es necesaria desde el punto de vista de la inocuidad de los alimentos. Es lo más importante en todos estos temas de la trazabilidad. Y yo, esta es una postura mía, en segundo plano ubico a la cuestión impositiva. O sea, acá nadie tributa nadie [...] Todo este circo de la informalidad mueve una actividad económica" (entrevista al director de desarrollo rural y agricultura familiar de la provincia de Buenos Aires, julio de 2019).

En las apreciaciones del entrevistado, las irregularidades del sector se explican por un desentendimiento del Estado respecto al funcionamiento de estos lugares: "¿Por qué estamos en actividad con un alto índice de marginalidad? Yo diría un 60% y me quedo corto... ¿sí? ¡Cómo te va a dar la estadística! [...] ¿Quiénes son los responsables de esto? ¡Nadie!... Y sí hay un responsable: el intendente, la provincia. La dirección de mercados de la provincia de Buenos Aires, hay un responsable ARBA, hay otro responsable de la AFIP, otro responsable SENASA. Entonces no le pidas al sector que haga todo

lo que estos organismos no hacen" (entrevista al vicepresidente CAAF, Raúl Giboudot, julio de 2019).

En cambio, los representantes del organismo nacional de control de calidad de los alimentos indican que se debe a una falta de regulación específica para el sector comercial frutihortícola: "Lo único que tenemos es un registro. No hay mucho más. Y lo del Mercado Central [...] en el Mercado Central está permanente SENASA. Es el único mercado donde SENASA está permanente [...] De todos los que tenemos inscriptos podemos sacar muestras [...] A nosotros nos bajan un plan anual de monitoreo de todo el país [...] 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 [...] Nosotros, desde SENASA inscribimos, no habilitamos. Bueno, habilitación municipal, croquis, control de plagas, análisis de agua, operadores comerciales, vamos a ver si es una persona física o jurídica" (entrevista al responsable técnico del SENASA, julio de 2019).

El SENASA es responsable de facilitar la inscripción obligatoria a nivel nacional de los mercados concentradores en el registro SICOFHOR, trabajando en cooperación con los responsables técnicos de los mercados. En el MCBA y en el Mercado Regional de La Plata, el SENASA tiene una oficina permanente. Se hacen controles de calidad e inocuidad sobre las muestras de residuos de agroquímicos de frutas y hortalizas en los puestos y en caso de que excedan los límites máximos permitidos, rastrean la mercadería hasta llegar al productor y repiten el estudio en el campo. Si el nuevo análisis supera los límites permitidos se decomisa y destruye la mercadería y se realizan las consecuentes multas al productor responsable. En cuanto al mercado se gira un expediente como tenedor responsable y pasa a ser supervisado por el área jurídica.

Según la entrevista realizada a la Dirección de Fiscalización Vegetal de la provincia de Buenos Aires, se puede observar una repetición del procedimiento operativo. Se realizan controles de mercadería en una muestra determinada de mercados, si el análisis da positivo para algún puesto se rastrea a los productores y se repite los estudios en las quintas para poder hacer las multas correspondientes. Se observa una falta de coordinación entre las áreas de fiscalización de nación y provincia que repercute en la capacidad de garantizar el control efectivo de la calidad e inocuidad de los alimentos: "nosotros estamos haciendo monitoreos en los mercados que

son de provincia. SENASA tiene que tomar muestras en los mercados que yo no sé qué tanto está tomando muestras en eso. Sinceramente, no sé cómo está el laboratorio de SENASA. En un momento se hicieron operativos en conjunto con Provincia también, en quintas... pero en este momento no sé qué presión está teniendo el SENASA en los mercados" (entrevista a la Dirección de Fiscalización vegetal, provincia de Buenos Aires, julio del 2019).

A nivel municipal, el poder de policía administrativo local se limita a la habilitación del espacio, realizando controles bromatológicos, de agua e higiene, requisitos necesarios para obtener la libreta sanitaria y habilitar el funcionamiento del mercado como espacio comercial. Según SENASA: "Para la inscripción en el Registro Nacional de Establecimiento Mayorista de Frutas y Hortalizas que depende de SENASA. Esto es una inscripción. Los establecimientos pueden funcionar con las habilitaciones municipales. Por eso el 367 es sólo un registro, no es habilitación. Es el Registro Nacional de Establecimiento Mayorista de Frutas y Hortalizas y es obligatorio" (entrevista al responsable técnico del SENASA, julio del 2019).

Según las apreciaciones de la provincia: "El municipio en todo lo que es alimentos toma hasta bromatología. La higiene, el agua, ese tipo de cosas... son estudios más sencillos, más baratos y básicamente cualquier laboratorio te lo puede hacer. Eso normalmente está quedando en el municipio. Y el otro tema queda en nación y provincia, que somos los que tenemos la capacidad para fiscalizar, para implementar y todo eso" (entrevista al director de desarrollo rural y agricultura familiar de provincia de Buenos Aires, julio de 2019).

Según la mirada del municipio: "nosotros desde lo administrativo no tenemos poder de policía. Digamos lo comercial es cuando tienen alguna habilitación y tienen que tener libreta sanitaria" (entrevista al director de producciones intensivas del municipio de Escobar, mayo de 2020).

En suma, el SENASA se encarga del registro obligatorio de los espacios mayoristas, la provincia de Buenos Aires se acerca a los mercados como punto de control para los productores y el municipio habilita como cualquier otro establecimiento comercial. Se observa que el poder de policía administrativo se focaliza en las prácticas de los productores, tomando a los mercados puntos estratégicos de control. Esta área de coordinación del municipio de Escobar también se apoya sobre el mercado como punto focal de los productores para realizar las tareas de acompañamiento y comunicación

de nuevas políticas y normativas: "Yo tengo más trato con los productores y al último al mercado. Primero cuando se empezó había que tener más trato con las cabezas y después cuando se baja ya está. El mercado lo usamos como traductor. Entonces, cuando tenés que pasar una normativa se baja y ellos ya establecen donde meter los volantes a quien se lo dicen, pero el laburo es con productores digamos" (entrevista al director de Producciones Intensivas del municipio de Escobar, mayo de 2020).

En materia regulatoria, se observa que la lógica estatal respecto a los mercados es la misma que aplica a otros eslabones concentrados de la cadena como las agroquímicas, a quienes sólo se exige habilitación municipal: "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" (entrevista al responsable técnico del SENASA, julio de 2019).

Los laboratorios y los análisis químicos que brinda el Estado son escasos. Tanto SENASA como la Dirección de Fiscalización Vegetal de la provincia de Buenos Aires, disponen un limitado cupo de muestras para ser examinadas en el laboratorio de análisis del MCBA, con lo cual, consideran que la implementación de la DTV es fundamental: "No, bueno, pero ahí el tema más complicado no son los análisis sino el tema de la trazabilidad de la mercadería. O sea, yo le apostaría fuertemente al DTV, al RENSPA y comercialización de mercadería con propietario [...] Porque... es lo que te identifica dónde se originó un problema si lo hay. Entonces el productor se cuida, la cadena de producción se cuida. Te resuelve el tema de la comercialización, se hace muchísimo menos control que el que es necesario con esta falta de trazabilidad en los productos. [...], no hay estructura para hacerlo, ni del SENASA, ni nuestra" (entrevista al director de desarrollo rural y agricultura familiar de la provincia de Buenos Aires, julio de 2019).

Los entrevistados valoran la implementación del DTV como una posible respuesta a la informalidad del sector. Empero se reconoce, desde las instituciones estatales, que no cuentan con las estructuras necesarias para alcanzar la totalidad del territorio. En la práctica, el DTV vuelve aparecer con un nuevo maquillaje normativo, pero de fondo se observa que el Estado no está pudiendo llegar al territorio, ni abarcar su complejidad y hacer cumplir las nuevas ordenanzas. Cada nueva normativa exige cambios en las prácticas productivas y comercia-

les del sector quien debe nuevamente acomodarse a las nuevas reglas de juego.

Desde la perspectiva del responsable técnico del SENASA, la informalidad no se debe a una falta de voluntad por parte de los actores del mercado. De hecho, afirma que hay voluntad en el territorio de adecuarse a los nuevos reglamentos: "No es tanto por informalidad ni porque quieran chantajear. Al contrario, todos quieren hacer las cosas bien, o tratamos de hacer las cosas bien todos. Pero es complicado de los dos lados [...] Siempre la gran problemática es el AMBA y es la hoja. De todo. De trazabilidad, del residuo por dos cosas. Una porque se usa cualquier cosa. Y dos porque no hay paquete, porque las empresas... el agroquímico lo registran en un privado que... qué voy a registrar la lechuga o la rúcula... Si vos ves el paquete tecnológico de soja son 20 hojas de estas de agroquímicos registrados. Ves el paquete tecnológico de una lechuga y tenés... Por eso se llama cultivo de desnudo, porque tenés nada. Nada. Estás desnudo" (entrevista al responsable técnico del SENASA, julio de 2019).

Desde la vivencia de los agentes del mercado, si bien la introducción de nuevas normativas genera tensión con las autoridades se van adaptando a las exigencias: "Lo que origina discusión y cada vez es mayor... Porque antes no pedían tanto, ahora están más exigentes. Esto... del tema de los vehículos, que te piden la DTVe, las cosas de carga, muchas cosas... eso parece que es más lo que reclaman. Y tal vez los que estamos hace muchos años pensamos '¿tanto la complican para la venta?', pero bueno... Sacan ordenanzas nuevas y a veces cuesta adaptarse y bueno. (entrevista a la presidenta del Mercado de la Colectividad Boliviana de Escobar, Alicia Huaihua, septiembre de 2019).

Al indagar acerca de la formalización del sector, tanto SENASA como provincia de Buenos Aires resaltan el vacío regulatorio en materia de hortaliza de hoja. En la práctica, frente a estos cultivos, los actores se amoldan a las nuevas exigencias, negocian, articulan y ocupan las áreas grises autorregulándose en base a sus prácticas, usos y costumbres. De esta manera surge el interrogante de por qué es tolerada la informalidad en los mercados concentradores del AMBA por parte del Estado: la convivencia de prácticas informales y formales se explica, en parte, por el reconocimiento social de que el mercado repercute positivamente en los medios de vida de la gente que trabaja en estos espacios y en el suministro de alimentos a las poblaciones bajo la influencia del mercado.

A nivel municipal se reconoce su aporte productivo: "El que está haciendo este laburo es la comunidad boliviana no hay otros que esté haciendo el laburo de tierra, yo no conozco a nadie más. Si aprietan mucho se quedan sin verdura, es una realidad. Yo digo, aprieten, aprieten y la verdura la vamos a tener que ir a buscar a Lima, o a Zarate, o va a desaparecer [...] Para mí no se está apretando mucho porque si vos aprietan estos flacos se te van a Bolivia. Aparte son difíciles de encontrar" (entrevista al director de producciones intensivas del municipio de Escobar, mayo de 2020).

A nivel provincial se resalta su importante rol económico: "esa actividad económica repercute en los municipios y por supuesto repercute en los decisores, en los consejos deliberantes, porque vos tenés 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" (entrevista al director de desarrollo rural y agricultura familiar de provincia, julio de 2019).

A nivel nacional también se subraya la importancia en el desarrollo del trabajo: "y el mercado es el punto donde confluyen la oferta y la demanda, eso es el mercado. Entonces, y como función social es que es un dador de trabajo infernal. [...] se vio que era tan amplio el universo y tan poca gente para controlar este universo, todo, que se decidió bajar un poco el nivel requisitos. [...] Fue por eso, sí. Y como les decía es bastante poco lo que tenemos de normativas hoy" (entrevista al responsable técnico del SENASA, julio de 2019).

En definitiva, desde el Estado se reconoce la función social de estos espacios, tanto para el abastecimiento de frutas y verduras frescas de los centros urbanos del AMBA como para la generación de trabajo e ingresos económicos. Su influencia se entreteje con intereses económicos y políticos de las diferentes autoridades públicas. Sin embargo, por tratarse de un asunto de salud pública, el Estado debe garantizar la calidad e inocuidad de los alimentos. Dado que aplicar la ley en todo su rigor pondría en riesgo el propio abastecimiento de alimentos frescos en la zona y la fuente de trabajo de una importante parte de la población, el Estado opta por bajar sus propios estándares normativos y la eficacia del poder de policía administrativo, resultando en una convivencia de prácticas formales e informales.

## CONCLUSIONES

El Estado, con el objetivo de ordenar el sector frutihortícola en la región inauguró, en 1984, el MCBA; un ente tripartito que concentra la comercialización y los controles en un único espacio. Esta política de centralización encontró limitaciones, repercutiendo en las dinámicas de abastecimiento local y en la actividad comercial de los productores. A nivel local, la organización previa de la comunidad boliviana en Escobar favoreció la creación de un espacio alternativo de comercialización de proximidad a las zonas productivas. Nuclearse en torno a estos espacios les permitió posicionarse como colectivo frente al Estado y otros actores, en defensa de sus intereses y necesidades. En la década de los 90, con la liberalización de la actividad del sector, el MCBA perdió hegemonía formal en el AMBA y se habilitó un área gris de la normativa que disminuyó la formalidad a estos espacios. En la práctica, esto impactó en la consolidación de nuevos mercados en la región y en las condiciones de desarrollo de la actividad comercial y productiva, donde se observan mayores grados de informalidad. A pesar de los intentos posteriores de regulación pública, persiste la falta de coordinación y la

fragmentación entre nación, provincia y municipios y las distintas áreas dentro de cada nivel.

En la actualidad el Estado reconoce la importancia de estos espacios tanto para el abastecimiento local como para la actividad económica de los márgenes. Esta tensión entre la voluntad y la complejidad de formalizar conduce a una disminución de los estándares normativos y del control administrativo. En definitiva, los cambios regulatorios no lograron formalizar al sector, prevaleciendo las prácticas formales e informales. Esto impacta sobre el desarrollo de la actividad comercial y productiva frutihortícola del AMBA que no pudo integrarse a un marco normativo que contemple sus especificidades. Se reproducen las condiciones de vulnerabilidad de los sectores más débiles de la cadena, quienes ocupan los márgenes económicos, sociales, geográficos y normativos, asumiendo la responsabilidad de abastecer de alimentos frescos al AMBA. Queda pendiente reflexionar acerca del proceso de formalización y democratización de la regulación del sector frutihortícola, para contemplar las características estructurales donde se insertan los mercados y las lógicas de los territorios y sus actores.

## BIBLIOGRAFÍA

- Allen, A; da Silva, N. y Corubolo, E. (1999). Environmental problems and opportunities of the peri-urban interface and their impact upon the poor. Development Planning Unit, UCL: London, UK
- Barsky, A. (2013). Gestionando la diversidad del territorio periurbano desde la *complejidad de las instituciones estatales. Implementación de políticas públicas para el sostenimiento de la agricultura en los bordes de la región metropolitana de buenos aires (2000-2013)*. Tesis Doctoral, Facultad de Filosofía y Letras, Buenos Aires, Argentina.
- Benecia, R. (1997). *Área hortícola bonaerense. Cambios en la producción y su incidencia en los actores sociales*. Buenos Aires, Argentina: La Colmena.
- Benecia, R., Quaranta, G. y Casadinho, J. S. (2009). *Cinturón Hortícola de la Ciudad de Buenos Aires. Cambios sociales y productivos*. Buenos Aires, Argentina: Fundación Centro de Integración, Comunicación, Cultura y Sociedad-CICCUS.
- Bruno, M., Grenoville, S. y Cittadini, E. (2020). Conceptos y estrategias de gestión de los residuos sólidos orgánicos en los mercados frutihortícolas. Evolución y estado actual en el mundo, en Argentina y en el Área Metropolitana de Buenos Aires. *Horticultura Argentina*, 39 (99): 24-42.
- Cadilhon, J.J., Fearn, A., Hughes, D. y Moustier, P. (2003). *Wholesale Markets and Food Distribution in Europe: New Strategies for Old Functions*. Londres: Centro de Investigación de la Cadena Alimentaria, Departamento de Ciencias Agrícolas, Colegio Imperial de Londres.
- Compertella, A. L. y Viteri, M. L. (2015). ¿Cuál es la Función Social de los Mercados Mayoristas de Frutas y Hortalizas? Una mirada desde sus Modos de Organización. En: Actas de las VIII Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales. Buenos Aires, Argentina.
- Castells, M. y Portes, A. (1989). World underneath: the origins, dynamics and effects of the informal economy. En: Portes, A., Castells, M. y Benton L. A. (Eds.). *The informal economy: studies in advanced and less developed countries*. Baltimore, Estados Unidos: John Hopkins University Press.
- Das, V. y Poole, D. (2008). El estado y sus márgenes: Etnografías comparadas. *Cuad. antropol. soc.*, Buenos Aires, n. 27, p. 19-52. Disponible en <[http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1850-275X2008000100002&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1850-275X2008000100002&lng=es&nrm=iso)>. accedido en 14 de nov. 2022.
- De Soto, H. (1989). *The Other Path*. Nueva York, Estados Unidos: Harper and Row.
- Del Castillo Matamoros, S.E. y Jaramillo Guerra, P. S. (2018). Movimientos para la justicia alimentaria, resistencias y economías alternativas: articulando los discursos y los espacios de resistencia y cambio en contextos alimentarios culturalmente diversos. *Revista Colombiana de Sociología*, 41(2), 9-17. Recuperado de: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0120-159X2018000200009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-159X2018000200009&lng=en&nrm=iso).
- Ehrlich, E. (1936). *Fundamental principles of the Sociology of Law*. Cambridge, Massachusetts, Estados Unidos: Harvard University Press.
- Feige, E.L. (1990). Defining and estimating underground and informal economies: the new institutional economics approach. *World Development*, 18(7), 989-1002. Doi: [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(90\)90081-8](https://doi.org/10.1016/0305-750X(90)90081-8)
- Ferraris, G. y Ferrero, G. (2018). Análisis de la estructura agraria en los sistemas hortícolas del AMBA-SUR (Área Metropolitana de Buenos Aires-Sur). *Revista Facultad de Agronomía*, 117(2), 231- 244.
- García, M. y Le Gall, J. (2009). Reestructuraciones en la horticultura del AMBA: tiempos de boliviano. *IV Congreso Argentino y Latinoamericano de Antropología Rural*. Mar Del Plata, Argentina. Recuperado de: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00679566/document>
- García, M. (2011). *Análisis de las transformaciones de la estructura agraria hortícola platense en los últimos 20 años*. Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales, Universidad nacional de La Plata, Buenos Aires. Recuperado de: [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/18122/Tesis\\_completa.pdf?sequence=37](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/18122/Tesis_completa.pdf?sequence=37)
- Gerry, C. (1978). Petty production and capitalist production in Dakar: the crisis of the self-employed. *World Development*, 6(9-10), 1147-1160. Doi: [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(78\)90069-4](https://doi.org/10.1016/0305-750X(78)90069-4)
- Gibbon, P. y Ponte, S. (2005). *Trading down. Africa, value chains, and the global economy*. Pensilvania, Estados Unidos: Temple University Press
- Green, R. (2003). Mercados mayoristas ¿El inicio de una nueva era? *Distribución y Consumo*. Recuperado de: [https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/revistas/pdf\\_DYC/DYC\\_2003\\_72\\_23\\_35.pdf](https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/revistas/pdf_DYC/DYC_2003_72_23_35.pdf)
- Grenoville, S. y Bruno, M. (2017). Mercados de venta mayorista de la comunidad boliviana en el Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina. Desde la integración económica, a la integración organizacional y social. X Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales, Universidad de Buenos Aires, Argentina (7 al 10 de noviembre de 2017).
- Grenoville, S., Bruno, M. y Le Gall, J. (2018). Mercados de Abasto fruti-hortícolas del Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina. En: Actas del XII Congreso Iberoamericano de Estudios Rurales (CIER). Universidad de Segovia, España.
- Grenoville, S., Bruno, M. y Radeljak, F. (2020). Los mercados mayoristas de frutas y verduras del Área Metropolitana de Buenos Aires. Caracterización, diagnóstico y propuestas para seguir avanzando. Informes INTA, Ituzaingó. Recuperado de: [https://inta.gob.ar/sites/default/files/inta-informe\\_mercados\\_concentradores\\_del\\_amba.pdf](https://inta.gob.ar/sites/default/files/inta-informe_mercados_concentradores_del_amba.pdf)
- Hart, K. (1990). The idea of the economy: six modern dissenters. En: Friedland R. y Robertson, A. F. (Eds.). *Beyond the marketplace, rethinking economy and society*. (137-60 pp). Nueva York, Estados Unidos: Aldine de Gruyter.
- Kozel, A., Martínez, L. E., Taraborrelli, D. y Carvalho, N. (2017). *El sistema agroalimentario del Área Metropolitana de Buenos Aires al 2030/2050: ejercicio exploratorio de prospectiva territorial*. Informe INTA. Recuperado de: <https://inta.gob.ar/documentos/el-sistema-agroalimentario-rio-del-area-metropolitana-de-buenos-aires-al-2030-2050-ejercicio-exploratorio-de-prospectiva-territorial>
- Larson, J. (2002). Informality, illegality, and inequality. *Yale Law and Policy Review*, 20(1), 137-182.
- Le Gall, J. y García, M. (2010). Reestructuraciones de las periferias hortícolas de Buenos Aires y modelos espaciales ¿Un archipiélago verde? *EchoGéo*, 11, 1-18. Doi: 10.4000/echogeo.11539
- Peattie, L. R. (1980). Anthropological perspectives on the concepts of dualism, the informal sector, and marginality in developing urban economies. *International Regional Science Review*, 5(1), 1-31.
- Portes, A. (1996). The informal economy. En: Pozo, S. (Ed.). *Exploring the underground economy: studies of illegal and unreported activity*. (147-165 pp.). Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research. Doi: <https://doi.org/10.17848/9780880994279>
- Sassen, S. (1994). The informal economy: between new developments and old regulations. *The Yale Law Journal*, 103, 2289. Recuperado de:

<https://digitalcommons.law.yale.edu/ylj/vol103/iss8/8>

Seidler, E. (2001). Wholesale market development. FAO's experience. *22nd Congress of the World Union of Wholesale Markets. Durban, Sud-áfrica*. Roma: FAO.

Tokman, V. E (1978). An exploration into the nature of informal: formal sector relationships. *The Urban Informal Sector*, 1065-1075. Doi: <https://doi.org/10.1016/B978-0-08-024270-5.50007-7>

S. Yilmaz y I. Yilmaz (2008). Evaluation of the wholesale market system for fresh fruits and vegetables in Turkey: a case study from Antalya Metropolitan Municipality. *New Zealand Journal of Crop and Horticultural Science*, 36(2), 85-95.

#### Fuentes Legales:

Convenio N° 50/02, de la Ley 1.147 (10 de diciembre de 2002). Relativo a la implementación del sistema de control de productos frutihortícolas frescos. Disponible en: <https://documentosboletinoficial.buenosaires.gob.ar/publico/20031119.pdf> (último acceso 26 de julio de 2022).

Decreto 2284/91 (1° de noviembre). Sobre desregulación económica, *Boletín Oficial*. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-2284-1991-7539> (último acceso 26 de julio de 2022).

Ley 10.202/1984 (28 de febrero). Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. *Comercialización por medio del Mercado Central de Buenos Aires de verduras; frutas y hortalizas*. Disponible en el sistema de información normativa y documental: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/OQMwJt40.html> (último acceso 26 de julio de 2022)

Ley 14.155 año 2010 (14 de julio). Sobre Suspensión de la habilitación relativa al funcionamiento o apertura de mercados y/o ferias informales. Disponible en [https://www.ecofield.net/Legales/BsAs/ley14155\\_BA.htm](https://www.ecofield.net/Legales/BsAs/ley14155_BA.htm) (último acceso 26 de julio de 2022).

Resolución 31/2015 (4 de febrero). Sobre documento de tránsito vegetal, *Boletín Oficial*. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-31-2015-241835> (último acceso 26 de julio DE 2022).

Resolución 63/2011 (25 de abril). Relativo a la red de mercados de interés nacional, *Boletín Oficial*. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-63-2011-181447/texto> (último acceso 26 de julio de 2022).

Resolución 255 año 2007 (26 de octubre). Relativo a la creación del "Registro Nacional de Agricultura Familiar" y la "Unidad de Registro Nacional de Agricultura Familiar". Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-255-2007-133860/texto> (último acceso 26 de julio de 2022).

Resolución 423/2014 (22 de septiembre). Relativo a la reglamentación del registro nacional sanitarios de productores agropecuarios, *Boletín Oficial*. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-423-2014-235535> (último acceso 26 de julio de 2022).

Resolución 1.196/93 (18 de octubre). Productos perecederos deroganse normas que prohíban la venta directa, *Boletín Oficial*. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-1196-1993-36143> (último acceso 26 de julio de 2022).

Resolución 4.297/2018 (24 de agosto). Relativo al documento de tránsito sanitario vegetal electrónico, *Boletín Oficial*. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-4297-2018-313859/texto> (último acceso 26 de julio de 2022).