

# LA COMERCIALIZACION HORTICOLA: ANALISIS CONTEXTUAL DEL MERCADO CENTRAL DE BUENOS AIRES<sup>1</sup>

SANDRA P. FERNANDEZ<sup>2</sup>

Recibido:25-10-91

Aceptado:23-01-92

## INTRODUCCION

La Argentina en su extenso territorio tiene una gran diversidad de características climáticas, geológicas e hídricas, que hacen posible disponer de una variada producción de frutas y hortalizas a lo largo de todo el año.

La desuniforme distribución de la población hace que en determinadas épocas haya centros de producción muy alejados de los centros de consumo.

El Area Metropolitana de Bs. As. es el centro de consumo más importante con aproximadamente 12.000.000 de habitantes que demandan cerca de 2.160.000 toneladas de productos frutihortícolas al año. Alrededor de Bs. As. existe un "cinturón verde" constituido por productores que proveen algunos productos, fundamentalmente verduras de hoja, durante gran parte del año. Todos aquellos productos que por diversas razones no puede proveer el "cinturón verde" provienen de las más diversas y alejadas zonas de producción. La figura clásica que representa la comercialización frutihortícola puede resumirse así: muchos productores distribuidos en todo el país que se reducen a pocos organizadores de la oferta y el abastecimiento urbano para luego atomizarse nuevamente en comercios minoristas.

La incertidumbre en la formación de la oferta y la demanda de productos tan perecederos y de difícil identificación a distancia, determinan la importancia que adquiere la etapa de comercialización en la cual el conocimiento profundo del mercado constituye la clave del éxito de toda operación y aún más, en la obtención de una adecuada rentabilidad que permita la continuidad de la producción. Dentro de esta etapa los mercados cumplen un rol fundamental en tanto actúan como un sistema de articulación que puede favorecer u obstaculizar (según sus características de organización y funcionamiento) el enlace entre la etapa de la producción y el consumo.

## METODOLOGIA

A) Observación de hechos ocurridos en el Mercado Central de Buenos Aires (MCBA) tanto en el sector administrativo como en las áreas de venta.

B.1) Lectura y análisis de textos y publicaciones especializadas referidas al tema de comercialización frutihortícola nacional e internacional.

<sup>1</sup>Trabajo de Intensificación. Publicación autorizada por Expte. N° 170.260/91

<sup>2</sup>Catedra de Extension y Sociologia Rurales. Facultad de Agronomia. UBA.

Avda. San Martin 4453 (1417). Buenos Aires. -Argentina-

SANDRA P. FERNANDEZ

B.2) Lectura y análisis de artículos publicados en diarios y revistas de interés sobre el tema.

B.3) Lectura y análisis de trabajos elaborados por personal de la Corporación del Mercado Central de Bs. As. (CMC) o contratado por la misma que hayan sido utilizados como base de información y estudio de la proyección y puesta en marcha del modelo MCBA.

C) Recolección de datos y declaraciones de personas dedicadas a la comercialización de frutas y hortalizas y funcionarios tanto del MCBA como de otras organizaciones interesadas en dicha actividad (cooperativas, asociaciones, ligas etc.) publicadas en diarios y revistas de interés.

D) Encuestas y entrevistas realizadas a distintos componentes de los sectores de la red de comercialización considerados como informantes clave dentro de la misma estructura.

### CONSIDERACIONES

#### 3.1. La comercialización frutihortícola anterior al MCBA

Antes de la apertura del MCBA, el abastecimiento de especies frutihortícolas en el Area Metropolitana de Bs. As. se efectuaba a través de 23 mercados, 2 salas de remates y un cierto número de locales de venta mayorista generalmente emplazados en las adyacencias de los mercados. Los inconvenientes más notables del sistema eran:

- 1) Transferencias sucesivas de mercaderías tanto de lugares como de vendedores.
- 2) Imposibilidad de conocer la oferta y demanda total por carecerse de registros.
- 3) Pérdidas y deterioros de mercaderías por sucesivos manipuleos, por el ámbito precario de los mercados y por falta de control.
- 4) Falta de transparencia en el precio de venta no pudiendo el productor conocer los verdaderos valores de operación. Esto se veía agravado por la falta de tipificación de productos y de normalización de envases.
- 5) Estructuras físicas obsoletas e insuficientes.
- 6) Falta de higiene y de servicios.
- 7) Subdesarrollo edilicio de las adyacencias.
- 8) Penosas condiciones de trabajo para el personal de carga y descarga.

Las implicancias que estos problemas tenían para todos los sectores intervinientes pusieron de relieve la necesidad de implementar un sistema comercial acorde con los requerimientos de dichos sectores.

#### Antecedentes del proyecto MCBA

En la Argentina las facultades en materia de abastecimiento se concentraban en los municipios desde la época colonial. Cada municipio tenía un cuerpo de ordenanzas y reglamentaciones que, aisladamente, contemplaban soluciones ocasionales.

El problema del abastecimiento ligado íntimamente a las grandes concentraciones urbanas comenzó a manifestar su distorsión con el rápido crecimiento de las ciudades.

Toda esta problemática requería una programación unitaria a nivel nacional que permitiera su ejecución coordinada con autoridades provinciales y municipales. Es así como

### La comercialización hortícola: Análisis contextual...

a principios de la década del '60 el Consejo Federal de Inversiones decidió encarar un estudio integral de abastecimiento nacional.

Determinada la estructura jurídica, la Municipalidad de la Ciudad de Bs. As. de acuerdo con los lineamientos dados por el Consejo Federal de Inversiones (CFI), decidió poner en marcha todo lo que hasta ese momento se había estudiado.

### 3.3. El marco jurídico

#### 3.3.1. La creación de la Corporación del MCBA

El 10 de agosto de 1967 se estableció el Convenio de creación de la Corporación del MCBA (CMC), cuyos elementos destacables son:

La CMC funcionaría como entidad pública interestadual, con capacidad de derecho público y privado. El mercado funcionaría en territorio de la provincia de Bs. As..

La Corporación tenía por objeto proyectar, construir y administrar un Mercado Central destinado a la concentración de frutos y productos alimenticios provenientes del país y del extranjero y la conservación, empaque, almacenamiento y tipificación de los mismos para su comercialización y distribución al consumo interno así como para su exportación.

El capital inicial de la Corporación estaría formado con el aporte por partes iguales de las tres jurisdicciones comprometidas (Nación, Provincia de Bs. As. y Municipalidad de la Ciudad de Bs. As.).

La Corporación ejercería dentro del Mercado todas las funciones inherentes al cumplimiento de sus fines, incluso las competentes al poder de policía de abastecimiento, sanitario y bromatológico.

#### 3.3.2. Ley Nro. 19227 de Mercados de Interés Nacional

Esta ley fue dictada el 9 de setiembre de 1971. Sus objetivos y alcances eran:

1. Lograr que la concentración de la oferta y la demanda se realizara en mercados apropiados para garantizar su transparencia, su aptitud para servir a la zona de influencia, la libre confrontación de la oferta y la demanda, las condiciones higiénicas de los productos e instalaciones y su integración en una red de mercados que asegurara el abastecimiento de la población, al menor costo posible, asegurando a su vez la remuneración adecuada a los productores y el fomento de su actividad .
2. Estar localizados en zonas tal que facilitaran el transporte y evitaran el manipuleo innecesario de la mercadería.
3. Facilitar espacios, instalaciones y playas de venta a los productores, cooperativas u asociaciones formadas por ellos.
4. Facilitar el acceso de los compradores y el movimiento de los productos hasta el consumidor con la menor intermediación posible.
5. Impedir la formación de grupos de tendencia monopolista.

**SANDRA P. FERNANDEZ**

La ley otorgó a la Administración Pública la potestad de fijar un perímetro dentro del cual quedaba prohibida la comercialización en otro lugar que no fuera el mercado habilitado por ella.

Los usuarios de los mercados serían los compradores y vendedores. Estos tendrían un régimen diferente al de aquéllos:

a) puestos permanentes y playas libres; los productores y sus asociaciones tendrían prioridad en el otorgamiento de los primeros y exclusividad en el uso de las últimas.

b) todos los vendedores tenían la obligación de documentar las operaciones y suministrar a la administración las informaciones que les fueran requeridas.

La ley también establecía que el P.E.N. reglaría el sistema de informaciones que resultara adecuado para que:

- en cada mercado existiera la información pública sobre ingreso de productos, transacciones realizadas en los días anteriores, precios y todo dato que contribuyera a su transparencia.
- la información de cada mercado se transmitiera a una central a fin de elaborar las estadísticas y proporcionar los datos suficientes para orientar las actividades productivas.

Para el correcto funcionamiento del sistema de informaciones el Poder Ejecutivo instituiría un régimen de tipificación de productos y normalización de envases.

Algunas de las disposiciones legales más importantes son:

1. Los productores y las cooperativas y asociaciones de productores tenían prioridad en el otorgamiento de los puestos de venta siempre que garantizaran la continuidad en la oferta.
2. En los órganos consultivos, las organizaciones de productores tenían asegurada una conveniente representación considerándolas el sector privado de mayor gravitación.
3. Debían facilitarse los agrupamientos de cooperativas y asociaciones de productores a fin de que pudieran mantener la continuidad de la oferta, como también facilitar los agrupamientos de minoristas.
4. La autoridad de aplicación de la reglamentación debía emitir las instrucciones para eliminar la intermediación innecesaria y proteger la remuneración de los productores y el poder adquisitivo de los consumidores.

El artículo 39 de la ley declaró de interés nacional al MCBA cuyo concesionario fue la CMC.

### 3.4. El Mercado Central de Bs. As.

El MCBA comenzó a funcionar parcialmente a fines de 1983 para la comercialización de hortalizas pesadas solamente. Recién en octubre de 1984 abrió definitivamente sus puertas incluyendo la totalidad de los productos frutihortícolas, además de pescados y mariscos en estado fresco, para el abastecimiento del Area Metropolitana.

## La comercialización hortícola: Análisis contextual...

### 3.4.1. Usuarios

- a) **Operadores-vendedores permanentes:** Comercializaban sus productos en los "puestos de venta permanente" por lo que garantizaban una oferta fluida durante todo el año.
- b) **Operadores-vendedores temporarios diarios:** Comercializaban sus productos en las "playas libres" ya que no contaban con un abastecimiento continuo a lo largo del año.
- c) **Operadores-vendedores en subasta pública:** Desarrollaban su actividad mediante ventas en "remate" en forma permanente o esporádica.
- d) **Operadores-compradores.**

### 3.4.2. Comercialización

De acuerdo con el art. 25 del Reglamento Interno, se llamó "área transaccional" al ámbito integrado por los pabellones destinados para la venta en forma permanente y los dedicados a la playa libre. En estos recintos se confrontaba la oferta y la demanda, se formaba el precio y se concertaban las operaciones de compra-venta.

### 3.4.3. Servicios Generales

#### a) Servicio de información

La administración debía suministrar en forma periódica datos sobre volúmenes de oferta, precios, tendencias de mercado y demás aspectos con el objeto de lograr una mayor transparencia y una mejor formación de los precios en las operaciones.

#### b) Servicio de pago centralizado (S.P.C.)

Tenía carácter obligatorio para la liquidación de todas las operaciones de compraventa que se realizaban en el mercado y debía realizarse únicamente en las instituciones bancarias que la administración designaba.

#### c) Servicio de limpieza y eliminación de residuos

Tenía a su cargo la limpieza y la recolección de la totalidad de los residuos dentro del ámbito del mercado.

#### d) Servicio de cargas

Sólo se admitían como prestadores de este servicio a las sociedades comerciales y a las cooperativas legalmente constituidas.

#### e) Servicio de fletes

Tenía por objeto proveer de mercaderías a los minoristas que, por determinadas razones no deseaban (o no podían) concurrir al mismo.

#### f) Servicio de envases vacíos

Los operadores podían almacenar sus envases en módulos individuales o en depósitos de uso común, según sus necesidades, a fin de despejar el espacio dentro de los lugares de venta.

SANDRA P. FERNANDEZ

g) Servicio de Control de Calidad

Era prestado por personal técnico idóneo. Alcanzaba a la totalidad de los productos concentrados en el MCBA, a sus envases, medios de transporte y ámbitos de comercialización y almacenaje. La administración disponía de oficio y de manera aleatoria el control, aunque también podía realizarse a pedido de parte.

3.4.4. Operativa comercial

a) El mercado operaba con horarios diferenciados no superpuestos para el período de ingreso y egreso de mercaderías a fin de confeccionar los boletines informativos al finalizar la entrada de los productos.

b) Todas las operaciones comerciales eran al por mayor.

c) Toda mercadería que ingresaba al mercado debía estar amparada por la correspondiente guía de productos (confeccionada por el productor) a fin de hacer posible reclamos de su parte si es que esto fuera necesario. De estas guías se extraía la información para la confección de los boletines.

d) La administración sólo permitía el egreso de la mercadería si se encontraba acompañada por la factura de venta con comprobante de pago. Esto garantizaba, entre otras cosas, el cumplimiento de los aportes impositivos y la cancelación de las operaciones por medio del sistema de pago centralizado.

3.4.5. La práctica del funcionamiento

El marco jurídico expuesto precedentemente constituyó el sustento de todo el desarrollo del modelo original. Sin embargo la puesta en marcha y su funcionamiento han distorsionado en gran medida dicho modelo y se han ido consolidando prácticas transgresoras de las reglas que desvirtuaron los alcances propuestos. Nos referiremos a las mismas como caracteres diferenciales de las tres situaciones planteadas en este trabajo:

SITUACION I (S.I) : Antes de la creación del MCBA (multiplicidad de mercados).

SITUACION II (S.II) : MCBA según reglamentación legal.

SITUACION III (S.III): MCBA según la práctica.

1. La intermediación

S.I : Se apropiaba de una parte importante de las ganancias y ocasionaba el deterioro de los productos.

S.II : Se intentaba terminar con ella.

S.III : No se logró desterrar por completo. Los mercados ilegales son en su mayoría de segunda venta.

### La comercialización hortícola: Análisis contextual...

#### 2. Documentación de las operaciones

**S.I** : Sólo en los mercados nacionales (de papa, cebolla y ajo).

**S.II** : Era obligatoria la facturación de las operaciones.

**S.III** : Con la destitución del pago centralizado se perdió el control de la facturación.

#### 3. Impuestos

**S.I** : No se pagaban.

**S.II** : Se estableció un 2% en concepto de tasa de mercado.

**S.III** : Con la destitución del S.P.C. se perdió el control de la recaudación de impuestos.

#### 4. Operaciones de Subasta Pública

**S.I** : Sólo en pocos mercados.

**S.II** : Se intentaba implementar con fuerza por considerársela una forma comercial de avanzada.

**S.III** : La falta de tipificación (más notable en hortalizas) impidió su desarrollo en la medida esperada.

#### 5. Servicios vinculados a la comercialización

**S.I** : No existían.

**S.II** : Estaba prevista su instalación tanto en la reglamentación como en la infraestructura.

**S.III** : Prácticamente no se brindan servicios complementarios, las áreas destinadas a tal fin permanecen ociosas.

#### 6. Horarios

**S.I** : Establecidos para la venta pero totalmente flexibles para el abastecimiento.

**S.II** : Diferenciados y no superpuestos para el abastecimiento y desabastecimiento de mercaderías.

**S.III** : Sólo al principio fueron respetados.

#### 7. Sistema de pagos

**S.I** : En general se operaba a crédito pero no formalmente.

**S.II** : Sólo se permitía operar mediante el S.P.C.

**S.III** : Se cumplió sólo al principio.

SANDRA P. FERNANDEZ

#### 8. Situación de los productores respecto del mercado

**S.I :** Desfavorable. Difícilmente conocían el destino de sus envíos ni podían reclamar en caso de disconformidad en las ventas.

**S.II :** Se buscaba integrarlos en mejores condiciones al sistema.

**S.III :** En general no se integraron y los que lo hicieron se convirtieron a su vez en consignatarios.

#### 9. Perímetro de protección

**S.I :** No existía. Sistema de multiplicidad de mercados.

**S.II :** Establecía la obligatoriedad de concentrar la totalidad de las operaciones mayoristas del área en el MCBA (radio de 270 km).

**S.III :** Los mercados de la provincia de Bs. As. volvieron a funcionar ejerciendo una competencia desleal con el MCBA.

#### 10. Sistema de informaciones

**S.I :** No existía, salvo en los mercados nacionales.

**S.II :** Mediante boletines públicos diarios y semanales.

**S.III :** No funcionó como se esperaba, entre otras cosas debido a la falta de tipificación de productos y normalización de envases.

#### 11. Protección de la mercadería ingresada

**S.I :** No existía.

**S.II :** Era obligatoria la presentación de la guía de productos junto con la mercadería ingresada al mercado.

**S.III :** Muchos productores no confeccionaban la guía a su nombre, limitando sus posibilidades de reclamos ante la CMC.

#### 12. Adjudicación de espacios de venta

**S.I :** Sin prioridad para los productores.

**S.II :** Los productores y sus cooperativas tenían prioridad en la adjudicación de puestos y exclusividad en el uso de playas libres.

**S.III :** Sublocación de puestos adjudicados a cooperativas y playas libres utilizadas por consignatarios.

#### 13. Fomento de la cooperativización de productores y minoristas

**S.I :** No existía.

**S.II :** La ley establecía estas promociones a fin de mejorar su respectivos poderes de negociación.

**S.III :** No se logró en la medida esperada, los productores siguen en una situación de aislamiento que limita su habilidad comercial.

### La comercialización hortícola: Análisis contextual...

#### 14. Acceso al ámbito del mercado

- S.I : Grandes congestionamientos de tránsito en los alrededores.
- S.II : Ubicación estratégica para el acceso por todas las vías.
- S.III : Sin problemas de acceso tanto interno como externo.

#### 15. Servicio de control de calidad

- S.I : No existía salvo en los mercados nacionales.
- S.II : La CMC presta este servicio a través de personal idóneo y equipos de alta tecnología.
- S.III : Aunque las inspecciones son algo reducidas en relación a la cantidad ingresada, los logros en este sentido han sido notables.

### CONCLUSIONES

La necesidad de modificar el abastecimiento de frutas y hortalizas adquirió especial relevancia en Bs. As. luego del crecimiento demográfico explosivo ocurrido en ella hacia fines de la década del '50. Es así que en 1961 se encararon los primeros estudios para analizar las medidas que podrían aplicarse a tal efecto.

Se concluyó entonces que un único mercado mayorista concentrador con instalaciones adecuadas, bien ubicado y apto para albergar la totalidad de la oferta y demanda del área, constituiría el principal instrumento de cambio dentro de una estrategia mayor.

La creación de la CMC en 1967 y luego la promulgación de la ley Nro. 19227 en 1971 le dieron a este proyecto sustento jurídico y un alcance más amplio por reglamentar la implementación de una red de mercados mayoristas frutihortícolas en todo el territorio del país. Recién en 1984 el MCBA (único mercado abierto bajo esta forma) comenzó a funcionar para la venta mayorista de frutas, hortalizas, pescados y mariscos frescos para el abastecimiento de Bs. As..

A partir de ese momento, la utilidad que prestó el MCBA resulta tan indudable como el hecho de no transformarse el cuestionado sistema tal como lo establecieron los objetivos que llevaron a su implementación. Pese al establecimiento de normas legales precisamente establecidas por el estado las transgresiones a las mismas fueron, casi desde un principio, moneda corriente en todo el proceso de comercialización.

El hecho de que una cantidad importante de operadores económicos estuviera dispuesto a violar las reglas implicaba al menos que:

- a) aquéllas no respondieron a las necesidades operativas de los actores sociales intervinientes;
- b) los beneficios esperados por violar las reglas eran mayores que las pérdidas esperadas;

SANDRA P. FERNANDEZ

c) el sistema para-legal operaba a costos menores que el legal (lo que no quiere decir menores precios al consumidor, ya que las ganancias pueden quedar en manos de los intermediarios), pues no se pagaban impuestos ni mantenimiento.

d) los operadores del MCBA operaban en desventaja por cumplir con las reglamentaciones.

En la actual coyuntura se encuentra sin uso alrededor del 25% de la superficie de comercialización, la totalidad de la infraestructura ferroviaria, 50% de la superficie pavimentada y la casi totalidad del área libre dentro del recinto así como en las zonas anexas.

La reducción de la operatoria comercial ocurrida entre 1984 y 1989, generó una caída del 10% anual en la productividad media del área transaccional.

La propuesta para el eficiente aprovechamiento de la estructura edilicia existente debería estimular la instalación de otras actividades vinculadas a procesos agroindustriales a fin de satisfacer las exigencias de los consumidores y poder llegar también a los mercados internacionales en condiciones de competitividad.