

CAPÍTULO V

EL ROL DEL MERCADO CENTRAL DE BUENOS AIRES COMO AUTORIDAD METROPOLITANA DE CONCENTRACIÓN FRUTIHORTÍCOLA. IMPLEMENTACIÓN Y TRAYECTORIA

Andrés Barsky • Joaquín Pérez Martín

1. INTRODUCCIÓN

Al momento de culminarse la redacción del presente trabajo, dos acontecimientos paradójales recientes dieron cuenta de la situación compleja en la que se encuentra la Argentina como país productor y consumidor de alimentos. Por un lado, mientras que para la campaña agrícola 2018/2019 se estableció un récord histórico anual en la cosecha de cereales y oleaginosas de aproximadamente 150 millones de toneladas; por el otro, el Congreso Nacional sancionaba simultáneamente la Ley N° 27.519 de Emergencia Alimentaria Nacional y se implementaba, con el advenimiento de la nueva administración, el Plan Nacional “Argentina contra el Hambre”, que tuvo como eje la entrega masiva de la Tarjeta Alimentar. Ambas resoluciones son el resultado del sostenido aumento del precio de los alimentos que se viene registrando en los últimos años en el mercado interno, con la consecuente pérdida del poder adquisitivo de vastas franjas de la población. De acuerdo a datos del Servicio de Investigación Económica del Departamento de Agricultura de Estados Unidos (ERS-USDA), en Argentina se destinaron —entre 2012 y 2016— 2.500 dólares per cápita a comprar comida, constituyendo el 28 % del gasto total de los hogares, uno de los más elevados a nivel mundial tanto en términos absolutos como relativos. El nivel de contrasentido que se registra entre los beneficios producidos por el

excedente exportable de commodities y las carencias nutricionales básicas que afectan en la actualidad a 3,2 millones de personas indigentes, así como la alimentación incompleta que comprende a otros 13 millones de personas bajo la línea de pobreza, da cuenta del grado de inconsistencia al que ha llegado la política pública general.

El debate en torno a cómo se ha gestionado la producción y distribución de los alimentos a través de las esferas pública y privada no es reciente en nuestra sociedad. En el presente capítulo, se realizará un análisis histórico acerca de cómo se llevó a cabo la institucionalización y puesta en funcionamiento del mayor mercado mayorista de la Argentina, el Mercado Central de Buenos Aires (MCBA). El trabajo dará cuenta de los alcances y limitaciones que ha encontrado esta iniciativa desde el momento de su nacimiento como proyecto en el papel hasta su puesta en funcionamiento y posterior trayectoria, con una reflexión de cierre acerca del potencial de coordinación para ordenar el abasto metropolitano que aún conserva este organismo, el cual continúa siendo uno de los espacios de transacción comercial que mayor volumen de frutas y hortalizas opera en el mundo (1,36 millón de toneladas anuales en 2019), constituyendo una referencia ineludible en precios y volumen para el mercado nacional. Máxime en un contexto de accesibilidad alimentaria en situación crítica, como es la que se registra actualmente en la actual coyuntura, agravada por el surgimiento de la pandemia del Covid-19.

2. EL PROCESO DE CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL MERCADO CENTRAL DE BUENOS AIRES (MCBA)

A mediados del siglo XX, en virtud de la acelerada expansión urbanística que se registraba en la ciudad de Buenos Aires comienzan a hacerse evidentes —tanto para la conducción política como para la ciudadanía en general— las externalidades negativas derivadas de los congestionamientos resultantes de distintas actividades económicas. Tal como se desprende de un estudio realizado anteriormente por los autores de este trabajo (Pérez Martín y Barsky, 2019), de acuerdo al testimonio de distintos actores y a la documentación a la que se tuvo acceso, es durante la administración de Arturo Frondizi en la Nación y la intendencia de Hernán Giralt en la Capital Federal (ambos se desempeñaron entre 1958 y 1962) cuando se percibe como problemática la presencia de diversos mercados mayoristas frutihortícolas dentro de la ciudad.

En el marco de una creciente preocupación sobre la sanidad alimentaria, se procede a proyectar la institucionalización de un mercado concentrador. Para ello, en 1961 se encargó al Consejo Federal de Inversiones (CFI) un estudio del cual participaron especialistas de Francia pertenecientes al consorcio de empresas públicas *Société Centrale pour l'Équipement du Territoire* (SCET). El resultado de ese trabajo propuso un mercado concentrador con perímetro monopólico, lo cual va a tener una influencia decisiva en el diseño del abasto alimentario metropolitano de las décadas siguientes. Por lo tanto, en una aglomeración como el Gran Buenos Aires, que en 1960 poseía 6.700.000 habitantes y cuya expansión física se materializaba a través de seis corredores de transporte (norte, noroeste, oeste, sudoeste 1, sudoeste 2 y sur), la recomendación del documento técnico consistió en establecer un único mercado concentrador en Tapiales, La Matanza, en el corredor sudoeste 1, propuesta que —como se analizará más adelante— va a ser criticada en un informe realizado por consultores de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) del año 1974.

Lo que demuestra el relevamiento documental efectuado es que, a pesar de la importante inestabilidad política que caracterizó al período 1960-1983, el plan original de constituir un mercado mayorista adquirió una inercia tecnocrática que llevó al proyecto a persistir en el tiempo, materializándose finalmente en el marco de la última dictadura militar. Un punto muy importante tuvo que ver con la ingeniería institucional que se requirió para que una iniciativa de la Ciudad de Buenos Aires —que determinó la prohibición de los mercados mayoristas en su propio territorio, como primera medida— se implementara en una jurisdicción externa a ella. En un régimen federal como el que caracteriza a nuestro país, debió apelarse a un complejo mecanismo legal para vehicular una política metropolitana: realizar desde la Nación (posteriormente a la destitución de Frondizi) una iniciativa de intervención federal en la Provincia de Buenos Aires para que el conurbano bonaerense se adecue a la prohibición de los mercados mayoristas: el Decreto Ley N° 13.435/62.

Como se señala en el trabajo de referencia (Pérez Martín y Barsky, 2019), en 1963 la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires vuelve a contratar a la francesa SCET para avanzar en el anteproyecto del MCBA. “En el mismo año, el presidente Guido crea por Decreto (N° 3287/1963) el Ente Realizador del Mercado Central de Buenos Aires a partir de la propuesta de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, organismo que queda instituido en el ámbito de la Municipalidad aunque, según consta en la normativa, “sus establecimientos

podrán ser instalados en cualquier punto del país”. El Ente tenía como objeto la instalación y administración de un mercado central y estaba integrado por cinco integrantes, todos ellos nombrados por el Intendente. En el mencionado Decreto se declara de utilidad pública y sujeto a expropiación los terrenos definidos por la Organización del Plan Regulador para la instalación del futuro mercado. A su vez, se invita a la Provincia a adherir al Ente, lo cual se formaliza a través del Decreto provincial N° 5053/1963”.

Este punto resulta central a la hora de caracterizar la complejidad institucional a la que se debió apelar para que el proyecto de mercado concentrador metropolitano pudiera seguir su curso. La Nación prohíbe la habilitación de nuevos mercados mayoristas en la Capital, la Nación interviene la Provincia de Buenos Aires para que esta disposición también rija en el conurbano (como unidad diferenciada dentro del territorio provincial, a pesar de que nunca tuvo una institucionalización efectiva como tal) y esa intervención constituya el basamento legal para que la Provincia adecue su adhesión al proyecto de manera compulsiva. Se crea el Ente Realizador del MCBA a pedido de la Capital —que necesita solucionar las externalidades negativas generadas por el funcionamiento de los mercados frutihortícolas y relocalizar la actividad fuera de su jurisdicción; problemática que no era visualizada como un problema de agenda pública en el conurbano— y el organismo queda enmarcado dentro del ámbito municipal porteño, pero aclarándose que las instalaciones del Central pueden localizarse, si así se dispone, dentro de cualquier punto del territorio nacional. Es decir, que la Nación conminó a las partes a adherir a una acción conjunta a pedido de la Ciudad de Buenos Aires, se intervino federalmente a la otra jurisdicción —que es donde se va a instalar el Mercado—, se crea el Ente Realizador y el mismo queda bajo el control político de la ciudad capital. En ese marco, la Capital Federal queda habilitada para conveniar directamente con los municipios bonaerenses sobre el particular desde una posición de fuerza.

Otra de las cuestiones medulares que surgen del análisis realizado es que fue en el transcurso de los gobiernos desarrollistas cuando el proyecto del MCBA avanzó significativamente. Luego de la implementación de la etapa inicial del proyecto impulsada durante el gobierno de Arturo Frondizi, durante la presidencia de Arturo Illia (radical “del pueblo”, caracterizado por una ideología más nacionalista en lo económico que Frondizi) se paralizó su continuidad debido a que se consideraba la construcción del Mercado una obra costosa para el erario público. La dictadura de la Revolución Argentina, denominada como “desarrollista autoritaria” o “burocrático autoritaria” por Guillermo O’Donnell, constituyó otro hito en

la continuidad del proyecto. Como bien se señala en el trabajo de investigación, “el Ente Realizador deja de existir para convertirse en la actual Corporación del Mercado Central de Buenos Aires (CMCBA), a través de la Ley N° 17.422. Se concreta, de esta forma, una de las iniciativas que —en el marco del Consejo Nacional de Desarrollo— la Junta de Gobernadores de la Región de Desarrollo Área Metropolitana se había propuesto, “tendiente a cambiar la estructura de la comercialización de los abastecimientos entre los sectores mayoristas y minoristas, mediante la creación de un medio en el que la oferta pueda concurrir con toda libertad y amplitud”. La CMCBA queda conformada como una entidad pública interestadual, con capacidad de derecho público y privado, integrada por los gobiernos de la Nación, de la Provincia de Buenos Aires y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. En función del objeto que se delinea para la Corporación de proyectar, construir y administrar un mercado único concentrador, en el texto de la ley se hace efectiva la expropiación de los terrenos en La Matanza que se habían declarado de utilidad pública en 1963. A partir de la creación de la Corporación, el proyecto del Mercado Central comienza a tomar un gran impulso, se conforma el directorio, y entre 1969 y 1971 comienzan a realizarse una gran cantidad de estudios específicos y complementarios, dándole mayor envergadura al proyecto”. En 1971, en línea con las disposiciones que se tomaban en ese momento en Francia, se sanciona la “Ley de Mercados de Interés Nacional”, que fundamenta la prestación de un servicio público por parte del MCBA y un perímetro exclusivo de incidencia territorial.

Con el advenimiento del tercer peronismo por la vía del voto popular, el proyecto del MCBA registra marchas y contramarchas. El camporismo incorpora a los mercados de la Capital dentro de los mercados de interés nacional, postergándose la continuidad de la iniciativa. Durante el gobierno de Lastiri se vuelve a retomar: dos decretos del año 1973 establecen que la Corporación del Mercado Central deberá concentrar la operatoria frutihortícola en un futuro. Y con el regreso de Juan Domingo Perón a la conducción política nacional, el Plan Trienal para la Reconstrucción y Liberación Nacional decretado ese mismo año contiene varios lineamientos de política alimentaria, determinándose que el MCBA pasa a ser un instrumento de alta relevancia y se estima su habilitación para 1976. Durante los últimos años del peronismo, comienza la construcción del Mercado (los primeros movimientos de suelos se habían realizado al final de la Revolución Argentina) y avanza hacia su concreción.

Sin embargo, vale señalar que un informe de la FAO finalizado en 1974 —a pedido del gobierno argentino— determinó que resultaba inconveniente la

instalación de un único mercado concentrador en una metrópoli de las dimensiones de Buenos Aires. El mismo recomendaba “un sistema de tres mercados mayoristas consistentes en un mercado principal y dos secundarios”, aprovechando “el mercado único planeado”. El consultor alemán que lideró el equipo de redacción del documento fue el especialista Dieter Link.

Con la llegada al poder de la dictadura del Proceso de Reorganización Nacional se interviene la Corporación del MCBA, pero no se detiene la obra. La misma continúa (el consorcio franco-español SCET-MERCASA tiene a su cargo la construcción) y en 1977 registra un avance significativo. Como Nación, Capital Federal y Provincia de Buenos Aires tienen a cargo su financiamiento, en 1978 se firma un convenio donde se especifican metas de inversión y la participación de cada parte. Sin embargo, el 95 % del financiamiento estuvo a cargo del Estado Nacional (el cual accedía al crédito internacional en pleno auge del endeudamiento externo), el 4 % la Provincia de Buenos Aires y el 1 % la Ciudad de Buenos Aires, jurisdicción que —paradójicamente— fue la que más había presionado desde sus inicios por la concreción del proyecto. En definitiva, durante el Proceso la inercia desarrollista de esta iniciativa continuó, a pesar del neoliberalismo imperante en la orientación económica nacional. En 1981 la construcción del MCBA estaba terminada y el predio en condiciones de ser inaugurado.

En este punto, vale señalar que una vez realizada la implantación de un mercado concentrador de expendio alimentario de enormes dimensiones, producto de la planificación tecnocrática de orientación desarrollista, llegaba el momento de insertarlo (“bajarlo”) en la sociedad como nuevo instrumento ordenador de la comercialización frutihortícola. Es decir, tensionando la gobernanza alimentaria metropolitana de hecho existente hasta ese momento. Y aquí es donde comienza a operar un complejo juego de pinzas desde los estamentos militares y la sociedad civil, generándose activas resistencias a la puesta en marcha de este “elefante blanco”. No deja de ser sorprendente que en el marco de una dictadura altamente represiva —como fue el Proceso de Reorganización Nacional— no haya podido inaugurarse la obra, inclusive pensándose en el rédito político que conllevaría para el gobierno la inauguración de la misma.

En este sentido, los intendentes de la Ciudad de Buenos Aires Osvaldo Cacciatore y Guillermo del Cioppo presionaron por la apertura, pero desde la provincia de Buenos Aires el gobernador Ibérico Saint Jean se opuso, su sucesor Oscar Gallino la apoyó y el último gobernador del régimen Jorge Aguado se opuso nuevamente. En 1982, la Corporación del MCBA se enfrentó con una

fuerte oposición a su puesta en funcionamiento: se acusaba al Mercado de iniciativa colectivista, de imponer un perímetro de protección obligatoria de corte estatista reñido con las reglas del libre mercado, de fomentar el cooperativismo (muy mal conceptualizado por la dictadura), de copiar un “modelo fracasado en Francia”, etc. Aquí también entra en escena un complejo juego que dirime fuerzas al interior del sector frutihortícola: la Asociación de Productores de Frutas Argentinas se había opuesto tempranamente a la iniciativa; los mercados del conurbano institucionalizan la Cámara Argentina de la Actividad Frutihortícola (CAAF) y, como lobby representativo de ese sector, presentan recursos de amparo ante la Justicia en contra de la inauguración del MCBA (son notables las resistencias que presentan particularmente los mercados de Avellaneda, Tres de Febrero y Beccar). Por otra parte, la apertura del Mercado es apoyada por la Federación Agraria Argentina, que se había agrupado junto con Coninagro y otras organizaciones en lo que se llamó el Consejo Coordinador Frutihortícola; también por la Asociación de Cooperativas Frutihortícolas y la Asociación Patronal Quinteros Unidos (APQU). Promediando los últimos meses de la dictadura se intenta poner en funcionamiento el Mercado —mayo de 1983—, pero su operatoria es reducida.

Por otra parte, durante ese año unos 2.500 agricultores del periurbano se movilizaron políticamente —motorizados por la Asociación de Cooperativas Hortícolas y Frutícolas Argentinas (ACOHOFAR)—, para pedir el inicio de actividades del MCBA, concertando audiencias con los candidatos presidenciales Ricardo Alfonsín (radical) e Ítalo Lúder (peronista). Ello constituyó un hecho inédito, dado el individualismo y la baja capacidad organizativa históricamente reinantes, en particular en el sector hortícola. Los movilizaba la necesidad de contar con precios de referencia de los alimentos que producían —estaban pidiendo una mayor intervención estatal en el sector—, pero también un mayor acceso a los mercados urbanos.

En este punto, el trabajo de investigación realizado por los autores detalla la complejidad de situaciones que se registran desde el regreso del sistema democrático y la asunción de Raúl Alfonsín como presidente de la Nación hasta la inauguración oficial del MCBA un año más tarde. El capital político del nuevo presidente jugó decisivamente a favor de la iniciativa. E incidió sobre la heterogeneidad que se registraba al interior del sector frutihortícola (conflictos entre consignatarios intermediarios del Gran Buenos Aires versus productores del periurbano y del interior que querían acceder a puestos propios o naves de comercialización), lo cual fue fundamental para poder vencer

las resistencias de los mercados del conurbano. En definitiva, se trató de una intensa disputa entre quienes promovían la concentración hacia una gran boca de expendio mayorista frente a quienes defendían la perdurabilidad de los mercados asentados en la Capital Federal y el conurbano bonaerense.

Como se explica en detalle en el trabajo de investigación citado (Pérez Martín y Barsky, 2019), anteriormente a la inauguración del Mercado “se derogan los decretos N° 146 y 187 del año 1973, los cuales declaraban como mercados de interés nacional a seis mercados de la Capital Federal (incluido el Mercado de Abasto) y a dieciocho mercados del conurbano bonaerense (...) Los días previos y, de acuerdo a la mencionada la Ley de Mercados de Interés Nacional (N° 19.227) y la Ley 10.202 de la Provincia de Buenos Aires, se estableció el cese formal de los mercados mayoristas del conurbano de acuerdo al perímetro de protección establecido”. Se registran enormes presiones contra la apertura, desabastecimiento metropolitano por parte de la denominada “Patria Verdulera” y ello se subsana con el envío de mercadería por parte de provincias del interior, proveedoras de frutas y verduras, que colaboran con Raúl Alfonsín a pesar de no ser de su signo político. De esta manera, el 15 de octubre el presidente de la Nación inaugura oficialmente el Mercado Central de Buenos Aires.

En una entrevista realizada en el año 2010, el operador del Mercado Central Mariano Winograd afirmaba lo siguiente:

“el Mercado Central de Buenos Aires fue concebido en los años sesenta, cuando Argentina aún parangonaba al Brasil del urbanista Oscar Niemeyer. Fue construido en los setenta al elevado costo de 600 millones de dólares, erogados por el último gobierno constitucional antes del golpe de 1976, a cargo de Isabel Martínez de Perón, y la dictadura militar —denominada Proceso de Reorganización Nacional—, en proporciones similares. Fue finalmente inaugurado cuando se recuperó la democracia en 1984, momento durante el cual se convocó a especialistas del sector frutihortícola. Cuando se lo ideó, el Mercado Central iba a ser una catedral de la alimentación, una réplica local de los mercados concentradores frutihortícolas como los de muchas ciudades europeas. Con el paso del tiempo, el proyecto se fue deformando. En definitiva, fue pensado como un instrumento para concentrar la provisión de frutas y verduras a través de una corporación tripartita, imitando el modelo de central mayorista del tipo europeo de posguerra.” (comunicación personal).

En función de lo reseñado, la etapa de diseño e implementación del MCBA resulta central para comprender el funcionamiento del Mercado durante las últimas décadas. Y dar cuenta del esfuerzo económico y político que le llevó a la sociedad en su conjunto constituir una autoridad metropolitana para la concentración de la comercialización frutihortícola. Paradójicamente, la constitución de tal autoridad va a perder fuerza desde los años noventa en adelante con las políticas de desregulación que caracterizaron a la etapa denominada neoliberal, el desembarco de la Gran Distribución (híper y supermercadismo), el resurgimiento de los mercados secundarios y el avance de redes hortícolas (protagonizadas, entre otros, por actores de la colectividad boliviana y organizaciones sociales de la agricultura familiar) “por fuera” de la autoridad de concentración. Asimismo, nuevos fenómenos metropolitanos de reconfiguración del periurbano, potenciados por el avance de las autopistas y el desembarco de nuevos agentes sociales (inmobiliarios, residenciales, industriales, clases acomodadas y segmentos populares) en la periferia de la ciudad, van a potenciar la multiplicación de los mercados de cercanías. Parte de esta temática va a ser sistematizada en el punto 4. del trabajo, respecto de las diversas iniciativas público-privadas que van a surgir en torno a un nuevo mapa de actores que pasan a complejizar el entramado que conforma el abastecimiento alimentario metropolitano.

3. FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO CENTRAL DE BUENOS AIRES (MCBA) A PARTIR DE LA RESTAURACIÓN DEMOCRÁTICA

Tras su inauguración en 1984, los distintos gobiernos elegidos por el voto popular le imprimieron una orientación diferenciada a la gestión del MCBA, en función de distintas cuestiones de agenda que fueron surgiendo respecto de la coyuntura económica general y de la problemática alimentaria en particular. Durante los primeros años del gobierno de Alfonsín, cuando el MCBA llegó a concentrar cerca del 70 % de la comercialización frutihortícola metropolitana, surgieron importantes resistencias de los operadores a ser formalizados por la vía de la bancarización. Se suponía que la concentración de la operatoria en una sola boca de expendio facilitaría el “blanqueo” de una actividad que históricamente se caracterizó por su escaso registro. Asimismo, y a pesar del perímetro de exclusividad, algunos mercados del conurbano continuaron en

funciones. A partir de ese mismo año, se constituyó en el MCBA la administración del Programa Alimentario Nacional (PAN), creado por Ley 23.056/84. Con el deterioro de la situación social y los estallidos hiperinflacionarios, el MCBA consolidó su rol nodal del Programa. La mirada sobre el MCBA como un instrumento de amortiguación de precios en contextos inflacionarios va a ser retomado por varias administraciones en momentos subsiguientes.

En los años noventa, la gestión del Mercado Central va a estar muy vinculada con las dinámicas políticas del territorio de La Matanza. En 1989 preside el directorio del Mercado Central Juan Carlos Piriz, a quien se vincula con el dirigente local Alberto Pierri, quien presidió la Cámara de Diputados de la Nación entre 1989 y 1999. El presidente Carlos Menem decide la intervención del Mercado en 1993, designando al subcomisario Luis Abelardo Patti para disciplinar, con dispares resultados, situaciones de violencia física que se habían registrado en sus instalaciones. Si bien el gobierno menemista —desde su concepción neoliberal— procuró ceder la administración del MCBA a un consorcio privado, el rol concentrador del Mercado va a ser afectado decisivamente por las desregulaciones económicas motorizadas por el propio gobierno —que finalizaron con el perímetro de protección, lo que se traduce en una multiplicación de los mercados secundarios—, el desembarco de la Gran Distribución (híper y supermercadismo), la crisis de la horticultura familiar tradicional en el periurbano de Buenos Aires y el avance de las redes de producción y comercialización en manos de la colectividad boliviana. De concentrar casi la totalidad de las operaciones frutihortícolas en la década del ochenta, su declinación pasa a ser constante. En el año 2000, el Consorcio del MCBA promueve la implementación de un “Plan Maestro del Mercado Central de Buenos Aires” y la creación una gran plataforma logístico-alimentaria, participando de la etapa preliminar la empresa española Teirlog.

Con el advenimiento de la crisis económica y alimentaria del año 2002, el presidente interino Eduardo Duhalde pensó, como medida paliativa, en utilizar las estructuras del Mercado Central para implementar el proyecto de elaboración de la denominada “Supersopa”, un alimento nutritivo pensado para sectores de bajos ingresos y a realizarse con descartes del Mercado. Como consecuencia de haberse habilitado una vinculación con la Corporación en ese contexto, la carrera de Ingeniería de Alimentos de la Universidad Nacional de Quilmes se hizo cargo de la iniciativa y desde entonces el Programa Supersopa se ocupa de producir alimentos enlatados concentrados, aunque con escasa trascendencia ante la opinión pública. La referencia a esos sucesos busca destacar cómo en

momentos de situaciones socioeconómicas extremas las administraciones nacionales han visualizado al Central como un organismo desde el cual generar políticas de mitigación del hambre.

Durante la administración kirchnerista (2003-2015), el Mercado es visualizado como un instrumento antiinflacionario, particularmente a partir de la segunda mitad de la década del 2000, cuando la inflación adquiere una inercia importante. En 2007, el control del Mercado Central queda bajo la órbita del secretario de Comercio Interior Guillermo Moreno y la presidencia la ejerció Carlos Martínez, así como la vicepresidencia (representando a la provincia de Buenos Aires) la asumió Alberto Samid, perteneciente al sector de los mata-rifes. La porción destinada a las transacciones frutihortícolas queda acotada a 39 hectáreas en el sector de naves, mientras que la Gerencia de Proyectos y Desarrollo cede la tierra para alquilarla a empresas (por lo general multinacionales del sector alimentario) y a la constitución de la feria minorista y el Paseo de Compras. El impacto de esta reconversión es significativa: unos años después se estimaba que 200.000 personas concurrían al Central cada fin de semana, fenómeno similar a lo que acontece desde hace muchos años en la ciudad de México y otras ciudades latinoamericanas (el mercado concentrador debilita su rol logístico y se convierte en una feria). Oscar Liverotti, técnico del MCBA, estimaba que para 2010 se comercializaron 840.000 toneladas de hortalizas, es decir que había declinado al 40 % el volumen de alimentos frescos que ingresaban a Buenos Aires vía el Central, de un total de unos 2 millones de toneladas anuales de hortalizas (Barsky, 2013: 210). En 2019, el volumen ascendió a 1.365.000 toneladas por año.

En virtud de la masividad del público que asistía a las bocas de expendio minoristas, se previó la instalación de sucursales del Mercado Central en otros puntos del área metropolitana. En José C. Paz se estableció una sucursal en 2011 y se preveía construir otra en 2015 en el barrio de Colegiales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pero su autorización fue resistida por la administración del jefe de gobierno Rodríguez Larreta y, aunque se construyó el predio, no llegó a concretarse su apertura. Como se analizará más adelante, desde 2016 el gobierno de Cambiemos implementará ferias itinerantes del Mercado Central denominadas “El mercado en tu barrio”.

Con el advenimiento de la administración del presidente Macri, se nombra en la conducción del Mercado a Fabián Miguelez, operador frutihortícola de trayectoria en el Central y a Marcelo Espinoza, de la Federación de la Papa. El desembarco de representantes sectoriales al frente de la Corporación suponía poner en valor la

actividad frutihortícola. Ante el importante deterioro edilicio que había registrado el MCBA con el paso del tiempo, inicialmente se hizo foco en modernizar las infraestructuras del Mercado y se retoma una idea —similar a la del año 2000— de contar con un Plan Director y construir una plataforma logística de grandes dimensiones. A partir de diciembre de 2016 se realizaron obras de mejoras por alrededor de 200 millones de pesos: “repavimentación de calles, la puesta en valor de las naves, el cerramiento del área de transacciones, la instalación de lámparas LED y de nueva cartelería y señalización”, según se anunciaba. Asimismo, se pensó en constituir un gran hub alimentario en base a una inversión privada estimada en cerca de 400 millones de dólares. Habiéndose estudiado las experiencias del Rungis de París, del Tsukiji de Tokio y del Mercabarna de Barcelona, entre otras, se llegó a la conclusión de que se tomaría como nuevo modelo de referencia a este último mercado. Se anunció que se destinarían 119 hectáreas a la construcción de una plataforma logística multimodal que daría lugar a un gran polo logístico y alimentario nacional, también de depósitos fiscales. Como ejemplo simbólico, pero no relacionado directamente con el sector, se instaló un centro de distribución de la empresa de ventas por internet Mercado Libre.

Sin embargo, en agosto de 2018 Fabián Miguelez renuncia a la conducción de la Corporación y es reemplazado por Belisario Álvarez de Toledo, ex-director ejecutivo de AACREA (Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola) y funcionario saliente del Ministerio de Desarrollo Social. Desde marzo de 2019, se implementó el “Plan de Ordenamiento del Área Transaccional”, procurando que el Mercado sea un espacio de referencia para la oferta y demanda y evitar, a través de horarios de venta establecidos (lunes a viernes de 2 a 10 horas y sábados de 2 a 14 horas), la dispersión de la oferta, la clarificación del precio y el disciplinamiento de los oferentes. Asimismo, a partir del 1° de enero de 2019 comenzó a regir el “Reglamento para el Servicio de Abastecimiento” dirigido a “regular el servicio de abastecimiento de productos perecederos y no perecederos que se realice a través de la Corporación del Mercado Central hacia entes y jurisdicciones de carácter público”, una problemática de relevancia en lo referido al abasto metropolitano y nacional. Pero vale señalar que, en el marco de un fuerte ajuste del gasto público y un creciente deterioro de las variables macroeconómicas generales, se posterga la declamada intención de implementar un hub alimentario del tipo Mercabarna.

Con el regreso del peronismo al poder en diciembre de 2019, a través de la presidencia de Alberto Fernández, se registraron novedades de carácter político en el Mercado Central: Nahuel Levaggi, un representante proveniente de una de

las organizaciones sociales de la agricultura familiar más importantes del área metropolitana, la UTT (Unión de Trabajadores de la Tierra), fue designado como su presidente. Desde su arribo, y ante la continuidad del fenómeno inflacionario, la nueva conducción promovió el “Compromiso Social de Abastecimiento”, un acuerdo de precios mayoristas por bulto acordados semanalmente con 40 operadores, con difusión de precios minoristas sugeridos para supermercados, almacenes y verdulerías. E institucionalizó el Área de Alimentación Sana, Segura y Soberana así como implementó el “Programa de Abastecimiento Social para el Armado y Distribución de Bolsones de Verduras de Estación a Bajo Costo”. Ante la emergencia de la pandemia Covid-19, y tomando como referencia la “Guía de Recomendaciones Interinstitucionales para Prevenir Covid-19” de la Sociedad Argentina de Infectología (SADI), la Sociedad Argentina de Terapia Intensiva (SATI), la Asociación Argentina de Enfermeros en Control de Infecciones (ADECI) y el Instituto Nacional de Epidemiología (INE) “Dr. Juan H. Jara”, el MCBA emitió su propio “Protocolo de Medidas Preventivas Covid-19. Mercado Mayorista de frutas y hortalizas”. El documento genera recomendaciones a los transportistas, operadores y manipuladores de alimentos para que extremen los recaudos de higiene y la distancia social. La actividad cotidiana del Mercado queda fuertemente pautada por la agenda sanitaria: se prohíbe el acceso al público que realizaba compras minoristas, se llevan acciones de control de temperatura a las personas que ingresan, y de limpieza y saneamiento de las distintas instalaciones (complejo de naves, feria minorista, paseo de compras, centro de salud, etc.).

4. POLÍTICAS Y ACTORES DEL ABASTECIMIENTO ALIMENTARIO METROPOLITANO. SISTEMATIZACIÓN Y BALANCE DE INICIATIVAS RECIENTES

Con el cambio de administración acaecido en 2015, se produjo —en lo referido a la producción de alimentos— la emergencia de un discurso neomodernizador que se propuso promover, a partir de una creciente liberalización económica, las exportaciones de cereales y oleaginosas para transformar a la Argentina —de acuerdo al relato oficial— en el “supermercado del mundo”. Las medidas económicas estuvieron destinadas a estimular una mayor capitalización del sector agroexportador a través de la disminución o eliminación de retenciones y la quita de regulaciones en las liquidaciones de divisas. En

2018, en el marco de una importante crisis financiera que llevó al país a pedirle auxilio al Fondo Monetario Internacional (FMI), se produjo una profunda reestructuración en los organigramas nacionales: el Ministerio de Agricultura perdió su rango ministerial (adquirido en 2008) y pasó a ser Secretaría. Asimismo, se produjo una profunda reestructuración del área de Agricultura Familiar y Desarrollo Territorial que había trabajado con productores del abasto alimentario de Buenos Aires durante los años anteriores, repercutiendo de manera directa en el trabajo de técnicos territoriales con llegada a distintas zonas del país (muchos de ellos cesaron en sus funciones).

Por otra parte, una serie de movimientos sociales vinculados con las producciones periurbanas (Unión de Trabajadores de la Tierra, Movimiento de Trabajadores Excluidos, etc.) fueron ganando en visibilidad pública en los últimos años a través de la realización de manifestaciones en la ciudad de Buenos Aires (denominadas “verduras”), que consistieron en la venta a bajo precio de verduras, así como se han multiplicado los nodos de distribución de bolsones alimentarios y las iniciativas agroecológicas, pasando a tener también protagonismo las redes de bancos de alimentos (muchas de ellas surgidas al calor de la experiencia del año 2002). Asimismo, en un contexto de importante suba del precio de los alimentos, deterioro del empleo y pérdida del poder adquisitivo del salario real, pasó a adquirir una creciente visibilidad negativa en la opinión pública la intermediación comercial, algo que se publicitó incluso desde iniciativas oficiales. En definitiva, en los últimos años se produjo una incorporación de la agenda del abastecimiento alimentario en diversos campos de actuación pública, la cual se despliega en la actualidad en un contexto de creciente complejidad política, inseguridad alimentaria e incertidumbre económica.

4.1. Nuevas regulaciones a la producción y trazabilidad de alimentos hortícolas

En febrero de 2015, por Resolución N° 31 el Servicio Nacional de Sanidad Animal y Calidad Agroalimentaria (SENASA) estableció la implementación del Documento de Tránsito Sanitario Vegetal (DTV) de cumplimiento obligatorio en todo el país, tanto para comercializadores como para transportistas. Su artículo 13 hace referencia a la “Responsabilidad solidaria. Toda persona física o jurídica que origine, realice o cierre el traslado de productos, subproductos y derivados de origen vegetal es solidariamente responsable por

el cumplimiento de la presente norma”. A partir del año 2018, el SENASA comenzó a exigir el DTV-E (electrónico), reemplazando a la primera versión del DTV y al remito comercial de la AFIP, unificando ambos trámites. En octubre comenzó a regir en el rubro de las hortalizas pesadas y en diciembre pasó a ser obligatorio para todos los productos (resolución AFIP-SENASA N° 4.297/18). No sólo el operador económico que remite mercadería abre un expediente de DTV-E, sino también quien lo recibe. Este último debe cerrar la tramitación del mismo. Está pensado como un sistema para tener registro del origen de las mercaderías, un tema que siempre fue de difícil implementación en el sector hortícola, caracterizado por una elevada informalidad y la existencia de canales inorgánicos.

Por otra parte, en julio de 2018 se anunció que las BPA (Buenas Prácticas Agrícolas) serían incorporadas al Código Alimentario Argentino (CAA), pasando a ser obligatorias en 2020 para frutas y en 2021 para hortalizas. Por lo tanto, “toda persona física o jurídica responsable de la producción de frutas y hortalizas deberá cumplir con los siguientes requisitos específicos vinculados a: identificación y trazabilidad; productos fitosanitarios; agua; fertilizantes orgánicos; animales en el predio productivo; manipulación; registros”. Esta iniciativa, también motorizada por el SENASA, se complementa con la “Guía para la habilitación de establecimientos de empaques de frutas y hortalizas de producción familiar y cooperativa”, publicada por el organismo en marzo de 2019.

De esta manera, en los últimos años se siguió consolidando desde dicho organismo una serie de medidas que buscan avanzar hacia una regularización legal, económica y ambiental de la actividad frutihortícola, poniéndose como objetivos lograr “la trazabilidad de las frutas y hortalizas, la identificación del productor y empacador, la promoción de la inocuidad sanitaria de los productos y la información al consumidor” (SENASA, 2008). Como antecedentes significativos, vale mencionar que en el año 2001 había implementado el Sistema de Control de Frutas y Hortalizas Frescas (SICOFHOR) y el 1° marzo de 2008 anunció la apertura de la inscripción de los productores agrícolas de todo el país en el Registro Nacional de Productores Agropecuarios (RENSPA), comenzando su primer año por los fruticultores y horticultores. A nivel del abastecimiento de la principal aglomeración del país, en noviembre de 2009 el SENASA había instituido al interior de su organigrama el Centro Regional Metropolitano, diferenciando por primera vez al espacio metropolitano como espacio de intervención, al igual que lo había hecho el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) al crear la Estación Experimental Area Metro-

politana de Buenos Aires (EEA INTA AMBA) en el año 2010, agrupando las agencias localizadas alrededor de Buenos Aires.

5. CONCLUSIONES: LA TRAYECTORIA OSCILANTE DEL MERCADO CENTRAL Y SU POTENCIAL COMO INSTRUMENTO ORDENADOR DEL ABASTO ALIMENTARIO METROPOLITANO

La diversidad de actores y situaciones vinculadas al abastecimiento metropolitano implica una serie de discusiones respecto del “carácter inorgánico” que se registra en muchos de los procesos que conforman el abastecimiento alimentario de la aglomeración Gran Buenos Aires. La especialista Margaret Pasquini, del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider) de la Universidad de los Andes (Colombia), sostuvo en un trabajo reciente que: “teniendo en cuenta las tendencias de urbanización, la evidente vulnerabilidad de las áreas urbanas a las fluctuaciones de precios de los alimentos y los problemas persistentes de salud pública ligada a la dieta, no es sorprendente que las ciudades están emergiendo como actores significativos en la transformación de los sistemas agro-alimentarios a través de iniciativas para re-diseñar sus sistemas de abastecimiento. Para Johannes Wiskerke, estas estrategias alimentarias urbanas hacen parte de un nuevo modelo de gobernanza alimentaria asociado al surgimiento de una nueva geografía agro-alimentaria integrada y territorial que busca “re-anclar” los sistemas productivos en el territorio fundándolos en las cualidades y características socio-culturales y ambientales de una región, “re-conectar” actores en una red alimentaria regional y “entrelazar” la producción de alimentos con otras actividades” (Pasquini, 2012).

Como se ha analizado a lo largo del trabajo, durante 25 años la sociedad invirtió importantes recursos y denodados esfuerzos políticos para constituir su primera autoridad metropolitana en la comercialización frutihortícola, el MCBA. El mismo, tomado de un esquema de mercado diseñado en la posguerra, como el Rungis de París, se inaugura cuando esas condiciones de origen habían cambiado. Por otra parte, se implementa cuando estudios especializados cuestionaban que se instituyera un único mercado concentrador en una metrópolis de las características de Buenos Aires. Una vez inaugurado, logró durante los primeros años cumplir en gran medida con su rol de mercado concentrador, hasta que una década más tarde una serie de profundas desregulaciones llevadas a cabo desde la administración menemista desdibujaron profundamente ese rol.

Por lo tanto, desde la vuelta de la democracia cada gobierno le imprimió una orientación distinta al Mercado, en función de su visión ideológica y de las problemáticas de coyuntura que fueron surgiendo respecto de la alimentación y la economía en general. El alfonsinismo se encontró con importantes resistencias para regularizar a los operadores frutihortícolas y posicionó al MCBA como nodo administrador de su plan alimentario nacional, en el marco de un creciente deterioro económico. En un contexto de estabilidad inflacionaria y auge del neoliberalismo, el menemismo pensó en concesionarlo a un ente privado y el delarruismo imaginó la constitución de una gran plataforma alimentaria, algo que va a ser retomado por la administración macrista. El duhaldismo lo pensó jugando un rol mitigador del hambre en el contexto de una profunda crisis socioeconómica y durante el kirchnerismo se desdibujó parte de su rol como mercado frutihortícola y, así como se instituyó una feria minorista de enormes dimensiones y convocatoria, en un contexto de creciente inflación también se pensó en abrir sedes del mercado en otros puntos de la Ciudad Autónoma y el Gran Buenos Aires como instrumento para disciplinar a otros formadores de precios (Gran Distribución, híper y supermercadismo). Durante el macrismo se realizaron mejoras de infraestructura y se vislumbró la idea de constituir un hub alimentario similar al de Barcelona traccionado por la inversión privada, pero nada de eso ocurrió. En el último año de su administración estableció nuevas regulaciones horarias de carga y descarga para hacer más eficiente su operatoria. Con la asunción del nuevo gobierno peronista, hay un regreso a la idea de pensar al MCBA como instrumento anti-inflacionario y se pactan acuerdos de precios mayoristas con el fin de incidir en la cadena minorista. Pero en el nuevo e inesperado contexto de la pandemia Covid-19 se establece un protocolo de actuación y se extreman las medidas sanitarias.

Como se ha mencionado, a pesar de la declinación que ha experimentado como autoridad metropolitana desde inicios de los años 90, el MCBA continúa siendo uno de los mercados que mayor volumen de frutas y hortalizas opera a nivel mundial. Es decir, que sigue constituyendo una referencia fundamental en precios y volumen para el mercado nacional y metropolitano. Por lo tanto, sigue presentando un enorme potencial para jugar un rol protagónico a la hora de repensar la gobernanza alimentaria. Como afirman Angellucci y Bellingui (2005: 14), a pesar de constituirse la Corporación como un ente tripartito, donde están representados Nación, Provincia y Ciudad de Buenos Aires, los resultados de la gestión bajo ese modelo han estado muy lejos de ser óptimos. Concluyen

afirmando que “pareciera, a la luz de los distintos resultados de los modelos de gestión, que no fuera tan importante el modelo en sí, sino el conjunto de planes, programas y acciones específicos que se desee llevar adelante, elaborados con una visión integral de la problemática urbana. Si ese conjunto de variables está convenientemente definida (proyectos concretos analizados con perspectiva metropolitana) el modelo de gestión tendrá que ver con la posibilidad de dar agilidad operativa a las acciones, antes que con un criterio preconceptual sobre un modelo de gestión general capaz de responder mejor a cualquier tipo de prestación de servicios.”.

En los últimos años, mientras se imagina la constitución de una plataforma alimentaria de grandes proporciones y el Estado Nacional avanza en la implementación de instrumentos de regulación y control sobre la frutihorticultura (como la DTV-e y las BPA), el precio de los alimentos continúa siendo prohibitivo para amplias franjas de la población y la vulnerabilidad social muy amplia en diversos sectores productivos primario-intensivos. Ello da cuenta de una gobernabilidad alimentaria metropolitana inacabada y se relaciona, entre otros factores, con que el sector de los alimentos frescos posee importantes distorsiones en la cadena de comercialización minorista, ineficiencias logísticas, carece de precios sostén, de instancias anticíclicas, es vulnerable en extremo a las variaciones del tipo de cambio, registra niveles mínimos o inexistentes de coordinación territorial entre zonas de producción, etc. De esta manera se verifica la fragmentación institucional que caracteriza a la gestión pública y privada como conjunto. Todas las complejidades descriptas deben estar presentes a la hora de idear un nuevo rol de intervención del Mercado.

Bibliografía

- Angelucci, Ricardo y Bellingui, Guillermo (2005).** “La problemática del abasto en la Región Metropolitana y la gestión del Mercado Central de Buenos Aires”. VII Seminario Nacional de la Red de Centros Académicos para el Estudio de Gobiernos Locales. Buenos Aires, 15 y 16 de septiembre.
- Barsky, Andrés (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. Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona.
- Barsky, Andrés (2018).** “La gestión del Estado en los bordes de la ciudad Análisis de las políticas públicas para el sostenimiento de las producciones agrícolas periurbanas en la Región Metropolitana de Buenos Aires (2000-2017)”. En: Pobreza urbana, vivienda y segregación residencial en América Latina. Daniela Soldano, Alicia Novick, Cristina Cravino y Andrés Barsky (compiladores). Editorial Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.
- Comisión de Buenas Prácticas Agrícolas (2009).** “Estrategias conjuntas para un objetivo común”. Documento final del Taller Nacional de Buenas Prácticas Agrícolas. INTA-SAGPyA-SENASA. Buenos Aires, 24 de noviembre.
- García, Matías, Le Gall, Julie y Miérez, Liliana (2008).** “Comercialización tradicional de hortalizas de la región metropolitana bonaerense”. Boletín Hortícola, 13(40), 8-15, diciembre.
- Ministerio de Agroindustria (2017).** “Mesa Nacional de Periurbanos Orgánicos”. Facundo Soria.
- Pasquini, Margaret (2012).** “Sistemas alimentarios urbanos y desarrollo regional”. Bogotá: Centro de Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo, Universidad de Los Andes. Disponible en línea: <http://cider.uniandes.edu.co/Noticias/2011_04/10182011_sistemasalimentariosurbanos.asp>
- Pérez Martín, Joaquín y Barsky, Andrés (2019).** “El diseño del abastecimiento alimentario a la gran ciudad durante el Proceso de Reorganización Nacional: El caso del proyecto del Mercado Central de Buenos Aires”. Mundo Agrario, 22(50), Universidad Nacional de La Plata (en prensa).
- SENASA (2008).** “Cronograma gradual de inscripción en el Renspa para los productores agrícolas”. Buenos Aires: Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos.

- SENASA (2019).** Guía para la habilitación de establecimientos de empaques de frutas y hortalizas de producción familiar y cooperativa. Norma comentada y medidas de gradualidad. Buenos Aires, marzo.
- Viteri, María Laura y Competella, Ana Laura (2019).** “Mercados mayoristas. Mucho más que ventas de frutas y hortalizas”. En: Mercados. Diversidad de prácticas comerciales y de consumo. Viteri, María Laura; Moricz, Mariana y Dumrauf, Sergio (compiladores). IPAF, Ediciones INTA, Buenos Aires.

Otras fuentes:

- AAPRESID Institucional, 2/3/18. “AAPRESID presenta un programa para garantizar la sustentabilidad en la producción agropecuaria”.
- Dirección Nacional de Alimentos y Bebidas, 12/4/17. “Producido por la agricultura familiar. La Comisión Asesora busca un sello de calidad”.
- Infobae, 23/3/19. “De la huerta al vecino, sin químicos ni intermediarios: Crecen los emprendimientos agroecológicos”.
- Infocampo, 6/11/09. “Buenos Aires: El SENASA inauguró las oficinas del Centro Regional Metropolitano”.
- Instituto para la Producción Popular. www.produccionpopular.org.ar
- Inta Noticia, 17/4/18. “El periurbano ya cuenta con una plataforma de innovación”.
- Inta Noticia, 24/5/19. “Normativas para mercados frutihortícolas”
- La Izquierda Diario, 9/4/19. “Inaugurarán en Buenos Aires el primer mercado mayorista agroecológico”. Roberto Andrés.
- La Nación, 12/4/97. “La evolución de los mercados centrales”.
- La Nación, 27/7/00. “Impulsan una reconversión total del Mercado Central”.
- La Nación, 25/9/01. “El Mercado Central, con un nuevo perfil”.
- La Nación, 13/5/17. “Macri relanza el Mercado Central, copiará al de Barcelona”. Pablo Fernández Blanco.
- La Nación, 4/9/19. “Encuesta. Qué pasa con el gasto en alimentos en los hogares argentinos”. Joaquín Pérez Martín.
- Más Cerca es Más Justo (proyecto). www.mascercaesmasjusto.org.ar
- Mercado Central, 25/9/18. “Tips para venir de compras al Mercado Central”.
- Notas Periodismo Popular, 29/3/19. “INTA: Se aprobó el ajuste y cierre de institutos de agricultura familiar”.
- Primer Plano On Line, 6/10/16. “Lanzan en Morón y Hurlingham el plan “El Mercado en tu Barrio”, que el Gobierno Nacional acordó con Duhalde”.

Revista Internos, 20/5/19. “Belisario Alvarez de Toledo y su gestión en el Mercado Central de Buenos Aires”. Camila Alberoni.

Secretaría de Agroindustria (Dirección de Prensa y Comunicación), 8/3/18.

“Reunión del Consejo de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena”.

Senasa, 2/7/18. “Mejores alimentos: Incorporarán las BPA al Código Alimentario Argentino”.

Tiempo Argentino, 26/8/18. “Irregularidades y conflictos de intereses provocan la salida del presidente del Mercado Central”, Federico Trofelli.