

## Mercados de Coordinación Estatal para la Agricultura Familiar: El caso del Mercado Concentrador Zonal de Posadas, Misiones

*State Coordinated Markets for Family Farming: The case of Posadas' Zonal Concentrator Market, Misiones.*

Recibido  
25 | 05 | 19

Aceptado  
16 | 12 | 19

Publicado  
30 | 03 | 20

**María Cecilia Anello**

anello@agro.uba.ar

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Universidad de Buenos Aires.  
Argentina

### RESUMEN

En el período 2003-2015 la Agricultura Familiar (AF) ganó mayor visibilización en los debates de políticas públicas respecto de su rol como proveedora de alimentos, forma de vida y promotora del desarrollo rural nacional. En ese marco, se ha dado el surgimiento de numerosos espacios de comercialización directa para la AF, promovido tanto por organizaciones sociales como por las políticas públicas. El siguiente trabajo busca reflexionar acerca del proceso de institucionalización de la AF en la provincia de Misiones, a partir de la sistematización de la experiencia de un mercado de coordinación estatal: el Mercado Concentrador Zonal (MCZ) de Posadas. Para el análisis, partimos de dos perspectivas complementarias: una concepción sustantiva de Economía y una visión particular sobre el Estado y las políticas públicas. En el marco de una tesis doctoral en curso, se aplicó una metodología de estudio de caso donde el relevamiento de información cualitativa consistió en la sistematización y análisis de información secundaria y primaria, a partir de entrevistas a informantes clave y a actores sociales del aparato estatal y la sociedad civil. El trabajo se organiza en tres apartados: 1) Contextualización y problematización del reconocimiento de la comercialización directa como parte de la agenda de políticas públicas provinciales, 2) Análisis del origen y organización del MCZ, y 3) Reflexiones finales sobre la experiencia y sus implicancias para pensar la institucionalización de la comercialización directa de la AF. Los resultados del trabajo muestran las contradicciones y las potencialidades que emergen cuando las experiencias de comercialización son coordinadas por el Estado.

**Palabras clave:** Políticas públicas; Agricultura Familiar; Comercialización directa.

### ABSTRACT

Between 2003-2015 Family Farming (FF) gained greater visibility in public policy debates regarding its role as a provider of food, way of life and promoter of national rural development. In this framework, there has been the emergence of numerous direct marketing experience for FF, promoted by both social organizations and public policies. The following work seeks to reflect on the process of institutionalization of Family Farming in the province of Misiones, from the systematization of the experience in the state coordination market: Zonal Concentrator Market (ZCM) of Posadas. For the analysis, we start from two complementary perspectives: a substantive conception of Economy and a particular vision on the State and public policies. With the framework of an ongoing doctoral thesis, a case study methodology was applied where the qualitative information survey consisted in the systematization and analysis of secondary and primary information, based on interviews with key informants and social actors of the state

and civil society. The work is organized in three sections: 1) Contextualization and problematization of the recognition of direct marketing as part of the provincial public policies agenda, 2) Analysis of origin and organization of the MCZ, and 3) Final reflections on the experience and its implications for thinking about the institutionalization of direct marketing of FA. The results of the work show the contradictions and potentialities that arise when marketing experiences are coordinated by the State.

**Key words:** Public Policies; Family Farming; Direct Marketing.

## 1. POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMERCIALIZACIÓN DIRECTA PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR

El análisis de políticas públicas para la AF nos expone a múltiples desafíos epistemológicos por tratarse de un actor social diverso y complejo. Desde la perspectiva de economía social en la que nos inscribimos (Coraggio 2011)<sup>1</sup>, la AF puede ser comprendida a partir del concepto de unidad doméstica, en tanto grupo social que garantiza la reproducción actual y futura de sus miembros a partir del esfuerzo mancomunado en la obtención y distribución de las condiciones materiales de vida, en base a diversas calidades de trabajo tanto mercantil como no mercantil. Coincidimos con el Foro Nacional de la AF (FONAF 2007), en tanto la define como una “forma de vida” que expresa modos particulares de interrelación, pero además, reconocemos que se trata de un concepto que está en permanente negociación<sup>2</sup>.

Las particularidades territoriales de la provincia de Misiones en cuanto a su historia de poblamiento y distribución de las tierras, así como las políticas públicas de fomento de las producciones aún hoy tradicionales (yerba mate, tabaco, tung, té y madera), son algunos de los componentes que explican y contextualizan el rol social de la AF en su estructura social y económica<sup>3</sup>. Sin embargo, desde la vuelta de la democracia, las políticas de desarrollo rural han tenido diversos vaivenes. Durante los años 90, las políticas públicas para la comercialización (directa o a través de mercados intermediarios) se realizaron fundamentalmente a través de programas nacionales como el Programa Social Agropecuario (PSA) u otros de alcance regional; pero sin dudas la mayor visibilización de la comercialización directa como un eje de intervención de las políticas se fortaleció a mediados de la década del 2000. En ese sentido, entendemos a las políticas públicas como una toma de posición del Estado frente a una *cuestión socialmente problematizada* que concita la atención, interés o movilización de los actores de la sociedad civil (O'Donnell y Oszlak 1981). Es decir, que la agenda de políticas públicas refleja la legitimación de ciertas demandas de la AF, conforme la capacidad de los actores sociales de lograr su reconocimiento.

El surgimiento de la “comercialización directa” como una cuestión socialmente problematizada, puede intentar rastrearse en algunas políticas y experiencias puntuales. En el nivel provincial, las principales acciones en materia de comercialización durante los años '90 estaban centralizadas en la órbita de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y pesca (SAGPyA) y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) (Carballo et al. 2004). Sin embargo, es la trascendencia alcanzada por la experiencia de las FF a partir de 1995 (Pereira 2007), la que puede ser considerada como un hito en el reconocimiento de esa “cuestión” en el sentido de que permitió no sólo visualizar que una de las principales dificultades del pequeño productor era la apropiación desigual del valor del trabajo a partir de las instancias de intermediación con los sectores de distribución y transformación de la producción agropecuaria, sino también que parte de la disputa de poder, tenía que ver con proponer “otras” prácticas (otras formas de intercambio mercantil, un nuevo vínculo con el consumidor, el modo de fijar los precios, etc.). Su carácter disruptivo se asocia además, a dos preconcepciones: el rol “oculto” de la mujer en las estrategias de reproducción familiar y a un cambio epistemológico y político en la construcción de políticas agropecuarias. Es decir, la comercialización en las ferias visibilizó el trabajo doméstico de la mujer a través de los productos ofrecidos (pan casero, dulces, conservas, productos de la huerta o cría de aves, etc.), pero además significó un cuestionamiento al modo de organización “tradicional” del trabajo en el interior de las unidades domésticas (Bidaseca y Mariotti 2001).

<sup>1</sup> Existen una diversidad de corrientes dentro del campo de la Economía Social y Solidaria, que incluso apelan a diferentes significantes (Economía Social, Economía de la Solidaridad, Economía Solidaria, Economía Plural, etc.). En términos generales se suele separar la visión Europea o de países centrales (que incluyen a la corriente canadiense) vinculada al movimiento cooperativo tradicional y el trabajo de las ONGs, por un lado, y por otro, la visión latinoamericana más vinculada a movimientos y actores sociales de resistencia y reivindicación político-social, con sus diferentes referentes en el tema. (Coraggio, 2011).

<sup>2</sup> El concepto de agricultura familiar y su introducción en la política pública suscita permanentes debates. Para su abordaje sugerimos la lectura introductoria de Soverna, et al. (2008).

<sup>3</sup> Allí, la AF es un actor socialmente reconocido, sobre todo si tenemos en cuenta que el 91% de las Explotaciones Agrícolas Productivas (EAP) misioneras son familiares (25.359) y ocupan un 43% de la extensión de tierra de la provincia (Obschatko 2009). Por otro lado, el peso de las actividades productivas primarias y la relevancia de la población rural- 26% del total provincial, según INDEC (2010)-, son también indicios de la importancia social de “lo rural” en la agenda de políticas.

En otra escala de análisis, el proceso feriante representó además una síntesis del cambio en el pensamiento agrario sobre el “desarrollo rural” y la producción de políticas públicas. El reacomodamiento en el rol del Estado y la sociedad civil en la producción de bienestar a partir de las políticas neoliberales de los años 90 en adelante, pusieron en discusión la aparente separación entre “lo urbano” y “lo rural”, asociados tradicionalmente a espacios geográficos y actividades productivas diferentes y autónomas o a narrativas que evocaban una visión de “progreso” y de “atraso” social, respectivamente. Frente al enfoque de desarrollo territorial rural, como una estrategia de construcción de competitividades locales, que a través de procesos de descentralización política (cambio institucional) y económica (transformación productiva), permitirían superar las condiciones de “pobreza” (Schejtman y Berdegué 2004); el proceso feriante, pone en evidencia que el desarrollo territorial, podría ser pensado en términos de construcción de alianzas y redes de relaciones que se establecen más allá de la base material y espacial, donde el Estado juega un rol subsidiario y contradictorio<sup>4</sup>.

Después de la crisis de 2001, la experiencia de las Ferias Francas (FF) se hizo extensiva tanto en el nivel local como en el nacional. Así surgen en todo el país, otras formas de comercialización directa como mercados solidarios, cooperativas de consumo, bolsones de verduras, etc. Muchas de ellas, sostenidas por universidades estatales, sindicatos, consumidores, etc., cobrando mayor relevancia en la agenda de políticas públicas nacionales y locales.

A partir de 2006, especialmente, con la creación de la Subsecretaría de la AF y Desarrollo Rural en el Ministerio de Agricultura de la Nación y varios Centros de Investigación para la AF en la estructura del INTA (CIPAF), se evidencia una mayor articulación y trabajo interinstitucional e interdisciplinario en las políticas dirigidas al sector. Juárez et al. (2014) destacan tres procesos de transformación al respecto: la generación de condiciones institucionales para el despliegue de las políticas públicas (con la creación de nuevos organismos públicos a nivel nacional y provincial, nuevas organizaciones sociales sectoriales y nuevos instrumentos de política); el rediseño de políticas sociales agrarias preexistentes y la generación de políticas específicas para la AF (institutos, leyes, programas, proyectos, etc.) y el desarrollo de políticas sociales y de infraestructura que mejoran las condiciones generales de vida de las familias agrarias.

En ese contexto, en la provincia de Misiones, se declara desde el discurso el objetivo de orientar las políticas locales hacia el autoabastecimiento y la soberanía alimentaria provincial (Arzeno et al. 2015), a partir de la cual se desarrollan distintas iniciativas vinculadas con la comercialización directa de la AF. Se advierte un pasaje de “políticas alimentarias compensatorias” propias de los años 80 hacia “políticas de ingresos y de precios” (Oviedo 2010: 13) que buscan una cierta democratización de la producción y comercialización de alimentos, aunque no todos los actores políticos coincidan en cómo lograrlo (Arzeno et al. 2015).

En el ámbito de los programas, se destacan como antecedentes dos experiencias de “Compra Pública a la AF”. Por un lado, el programa de “Sostenimiento del Empleo y Seguridad Alimentaria en la Pequeña Agricultura Familiar” que desde el año 2008 articula la acción del Ministerio del Agro y la Producción Provincial (MAyP) y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, a través del cual se realiza la compra y distribución de semillas de maíz criollo, poroto y arroz de secano que se distribuye a través de más de 16 organizaciones y 50 municipios al 18,5 % de los agricultores familiares de toda la provincia (Carballo et al. 2014). Y por otro lado, el “Programa Provincial de Recuperación Nutricional Hambre Cero” que a partir de 2010, desde el Ministerio de Derechos Humanos primero -y luego desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia- se orientó a la asistencia alimentaria a familias en condiciones de vulnerabilidad social a través de la compra directa a las FF.

Posteriormente, tres hitos son importantes como avance en políticas específicas de comercialización. Nos referimos a la Ley III N° 10 de “Ferias Francas y Mercado Concentrador Zonal” de 2010, donde se formaliza el funcionamiento de las FF y se deja planteado el proyecto de creación del MCZ, como parte de los objetivos de la ley:

<sup>4</sup> Sobre los debates en torno a los enfoques sobre el desarrollo, el desarrollo rural y territorial rural, los aportes de la geografía crítica y sus implicancias sobre las políticas públicas, sugerimos a modo introductorio la lectura de Manzanal (2014), que por una disposición de espacio no puede ser desarrollado aquí.

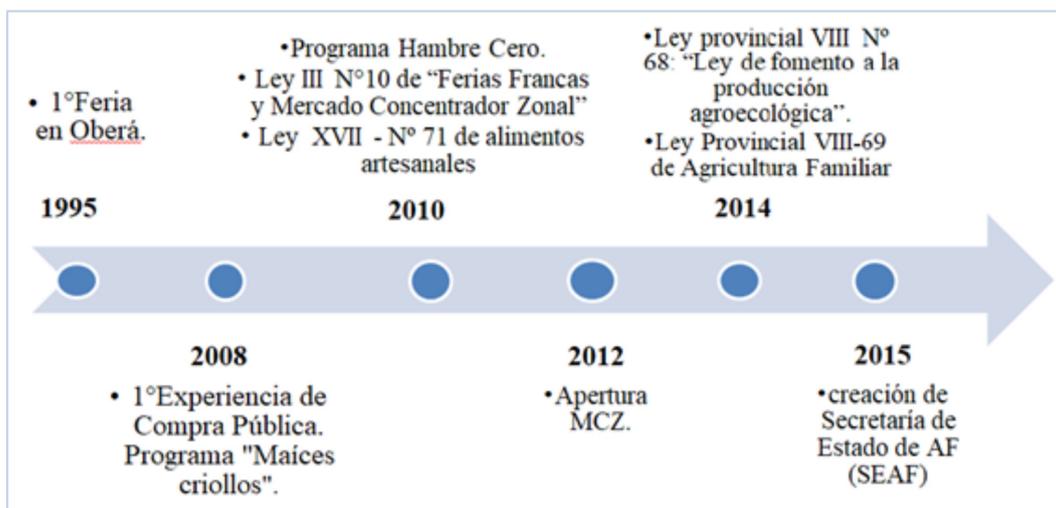
[...] a) promocionar [...] la comercialización de los productos provenientes de las Ferias Francas de la Provincia; [...]; c) conformar y fortalecer una red provincial de organizaciones de productores feriantes que comprenda la cadena desde la elaboración hasta la comercialización final en el Mercado Zonal Concentrador de Ferias Francas de la Provincia; [...] (Art. 2, Ley III N° 10/2010)

Dicho proceso fue impulsado tanto por las distintas asociaciones de ferias como por diputados locales históricamente vinculados con las problemáticas de la AF y FF. Luego, en el mismo año, se sanciona la Ley XVII - N° 71 de alimentos artesanales que regula y registra las “Salas de Elaboración de Alimentos Artesanales” y los “Alimentos Artesanales” como una política del Ministerio de Salud Pública provincial para adecuar las normativas bromatológicas a la realidad de la AF y emprendimientos familiares. Mientras que en 2014, “Año internacional de la AF” (FAO) y en línea con la sanción de la Ley Nacional de “Reparación Histórica de la AF” N° 27.118 se promulgan dos leyes provinciales que también avanzan en la institucionalización formal de la AF. Por un lado, la Ley provincial VIII N° 68: “Ley de fomento a la producción agroecológica”, desde la que se promueve

[...] la regulación, promoción e impulso de actividades, prácticas, procesos de producción, comercialización y consumo de alimentos saludables con sostenibilidad ambiental, económica, social y cultural; teniendo en consideración el ordenamiento productivo de cada región (Art. 1 Ley VIII -N° 68/2014).

Y por otro lado, la Ley Provincial VIII-69 de Agricultura Familiar donde se plantea como uno de sus objetivos “12) desarrollar políticas de comercialización que garanticen la inserción de la producción en mercados locales, regionales y otros;” (Art.3. Ley VIII - N° 69/2014).

Ilustración 1: Línea de tiempo: Hitos y políticas públicas de comercialización directa para la AF en Misiones (1995-2015)



Fuente: elaboración propia

Finalmente, a fines de 2015, y ya con el cambio de gobierno nacional y provincial, y en un marcado retroceso en torno a las políticas orientadas a la AF, se crea la Secretaría de Estado de AF (SEAF, con rango de Ministerio). La SEAF entonces asume como organismo de aplicación de tres leyes antes mencionadas: AF, Producción agroecológica, y FF y MCZ, a partir de la cual se estructura su organigrama en tres Subsecretarías: de Desarrollo Territorial, de Desarrollo Productivo y de Comercialización.

El análisis de estos cambios institucionales, permiten develar la aparente separación entre el Estado y la sociedad civil, entre “lo político” y “lo social” (O’Donnell 1977). Es decir, cuando el Estado se pone en movimiento a través de las políticas públicas, y modifica “su exterioridad” (las instituciones estatales), resulta analíticamente posible advertir el carácter “engañoso” de la separación entre la sociedad y el Estado. Pues aquellos cambios institucionales operan como reacción a crisis o cuestiones sociales, en tanto estas aparecen políticamente como rupturas del “orden” y económicamente como obstáculos a la acumulación de capital. Sin embargo, al mismo tiempo que los cambios institucionales pueden ser interpretados como un logro popular también devienen legitimadores del sistema capitalista. En este caso, advertimos que los procesos de institucionalización formal que mencionamos expresan tanto una correlación de fuerzas favorable a un actor, en este caso podríamos decir “la AF feriante”, pero también un proceso de internalización y resignificación, que no necesariamente responde a las demandas de la sociedad que le dieron origen (e incluso son opuestas) que neutralizan o invierten su carácter reivindicativo. El análisis del caso del Mercado Concentrador Zonal de Posadas permite ilustrarlo.

## 2. EL MERCADO CONCENTRADOR ZONAL DE POSADAS: UN MERCADO DE COORDINACIÓN ESTATAL

De acuerdo con el planteo realizado en el apartado anterior, el origen del MCZ debe comprenderse como parte del proceso de legitimación de la comercialización directa como una cuestión socialmente problematizada, fundamentalmente, a partir de la experiencia de las FF y su organización social, en cuanto a su capacidad para influir en las políticas públicas locales. La creación del MCZ buscó integrar la logística comercial con la producción de alimentos estableciendo como prioridad la comercialización única de productos locales. En la práctica, se implementó como un espacio de comercialización mixto que alberga tanto a productores de tipo empresarial y cooperativo como a productores familiares y sus organizaciones sociales. En ese sentido, decimos que el MCZ es un mercado de *coordinación estatal*, en principio, porque la gestión estatal del mercado buscó coordinar las instancias de producción, circulación y consumo tanto a través de una estructura administrativa y ciertas condiciones de infraestructura como por un conjunto de acuerdos y pautas de trabajo, que organizaron el accionar diario de los productores, puesteros, emprendedores y consumidores que participan de él.

Si bien su gestación se dio en concomitancia con la Ley de FF y MCZ -de 2010-, concretamente fue promovido a partir de los encuentros “Campo-Ciudad” en 2004, convocados por el Ministerio de Acción Cooperativa, el Consejo Federal de Inversiones (CFI) a través de la Fundación Agencia para el Desarrollo Económico de Misiones (ADEMI), ARCentral (Agencia para el Desarrollo de la Región Central de Misiones) y el IFAI (Instituto de Fomento Agropecuario e Industrial). En estas reuniones participaron además diversos referentes del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación e investigadores de distintas Universidades Nacionales (UBA, UNaM), así como representantes de organizaciones sociales como la Asociación Provincial de FF de Misiones o la Cámara de Comercio local. De acuerdo con el director del IFAI y exdiputado provincial promotor de la Ley de Ferias, el proyecto del MCZ responde a una necesidad planteada por los feriantes de la provincia:

[...] y en el 2005 en una charla con el gobernador Rovira le planteaba una necesidad de los feriantes de Villa Cabello...Me pedían freezer, ampliar un saloncito para sus reuniones, poner unos sanitarios más, mejorar la infraestructura de su lugar... y Rovira me dice: Ese lugar es un polideportivo, el uso esta para otra cosa, si bien nosotros le estamos cediendo para que los feriantes vengan a vender, ese lugar tiene otro uso, pero siempre es un lugar que no está preparado para la venta. Pensemos en construir algo en donde esté preparado para la venta, de que sea un espacio donde los productores puedan venir a vender pero que sea ya diseñado con ese objetivo” (Director del IFAI 2014).

La iniciativa del Mercado se presenta “*como una [...] instancia superadora del paso siguiente de la feria franca. La feria franca para mí es un paso inicial de donde el pequeño productor pueda empezar [...]*” (Director del IFAI 2014).

El salto de escala que se propone a partir del MCZ de Posadas, también se visualiza en el nivel provincial, a partir de la proyección de otros mercados semejantes en las ciudades de: Eldorado, Oberá, Jardín América y Puerto Rico. El objetivo de instalar estos mercados era asegurar un intercambio interprovincial entre ellos, pero que a la vez funcionen como “centros de acopio” para trasladar a Posadas los excedentes. Sin embargo, al día de hoy sólo funciona el MCZ de Posadas, y otro en Puerto Rico.

De acuerdo con Arzeno (2014), la política de desarrollo rural provincial establece una estrategia de diversificación en “cuencas productivas”. La cuenca productiva del MCZ se constituyó inicialmente con 25 municipios, a partir de tres fases de intervención: 1) relevamiento de productores y productos; 2) asistencia técnica y financiera y 3) organización de la logística de trabajo productivo y comercial. Así, la organización del MCZ comenzó a fortalecer la producción mediante el subsidio de capital de trabajo (invernáculos, sistemas de riego, media sombra, plásticos, etc.) y acompañamiento técnico. El trabajo de identificación y convocatoria de productores interesados se basó en el apoyo institucional y técnico de la ex Secretaría de AF de la Nación (Ex SAF) durante un plazo de 6 meses.

Finalmente, el Mercado abre sus puertas en agosto de 2012 como una de las líneas de acción del IFAI dependiendo administrativamente del MAYP. A partir de 2015, frente a la creación de la SEAF en el nivel provincial, y sus competencias como órgano de aplicación de la Ley de FF y MCZ, la gestión del MCZ se encuentra en un proceso de transición entre el MAYP, IFAI y SEAF. Esto genera un conflicto con la organización de Ferias Francas de Posadas y Misiones, porque para sus referentes, el MCZ debía estar bajo su coordinación, en plan de la necesidad planteada por el colectivo. Frente a ello, en cambio, la organización del MCZ, muestra una orientación a estandarizar procesos de producción-comercialización, que como se desarrolla más abajo, genera distintos desarreglos con los productores feriantes y favorece la participación de otros actores.

El MCZ se presenta como una infraestructura novedosa porque tanto los espacios (boxes y cámaras de frío) como el transporte de productos, son de acceso público (Ver Ilustración 2)<sup>5</sup>. Es decir, que a diferencia de las FF locales, donde los puestos son administrados por la organización y los socios deben pagar una cuota societaria; o, del Mercado Central de Misiones (entidad mixta) donde el usufructo de los puestos está organizado con contratos (escritos u orales) pecuniarios de propiedad y/o arrendamiento en manos de particulares; en el MCZ, los puestos son asignados a los productores, emprendedores o empresas, sin ningún canon de acceso o mantenimiento. Del mismo modo ocurre con el transporte. Sin embargo, a diferencia de las ferias, y por razones bromatológicas, cada puestero puede comercializar productos de un solo rubro. Sumado a ello, los días de funcionamiento del MCZ, no resultan acordes con los horarios de trabajo y disponibilidad de los pequeños productores. El MCZ está abierto todas las semanas entre los martes y sábados, siendo este último el día de mayor concurrencia (de productores y consumidores). Mientras que, durante la semana, el espacio del mercado también es utilizado para diversas actividades socioculturales. Bajo esta forma de organización del tiempo, se observó que tanto los elaboradores de manualidades como los artesanos o los productores hortícolas deben recurrir a arreglos intrafamiliares o a emplear trabajadores para garantizar la presencia en el mercado, o, sencillamente, participar menos días. Ello se comprueba con la mayor concurrencia de público y productores, los días sábado.

Por otro lado, si bien el transporte de los productos es realizado con un camión del MCZ, sólo alrededor de 20 productores (hortícolas) utilizan el servicio; siendo mayormente utilizado para el sector de carnes y lácteos.

<sup>5</sup> El mercado está dividido en cuatro sectores productivos (Carnes, Varios, Fruti-Hortícolas y Pre-elaborados) subdivididos en boxes de venta, y un sector de recepción y acopio de productos en cámaras frigoríficas.

Ilustración 2: Fachada y Croquis de las Instalaciones del MCZ.



Fuente: Foto de la autora y croquis del MCZ

De acuerdo con los datos institucionales, la cantidad de productores, emprendedores y empresas ha ido variando con el tiempo, en su cantidad y composición. Lo que se observa, con el paso de los años (desde el inicio del trabajo de campo en 2014 a 2017 y sobre la base del relato de los entrevistados) es que se han reducido la cantidad de empresas privadas y cooperativas que participan del Sector Cárnico, ocupando actualmente sólo una de ellas la mayor parte (y la ubicación más visible) del espacio físico del sector. En el sector Frutihortícola, también se ha notado una reducción en la cantidad de participantes (de 150 a 60), en particular de aquellos que llegaban a través de algún vehículo municipal (que no utilizaban el transporte del MCZ) o que, a partir del cambio de gobierno, dejaron de ser acompañados por otras políticas públicas. En el Sector Preelaborados en cambio, creció la cantidad de elaboradores (de 12 a 18) que ofrecen: pastas frescas y secas, panificados, confituras, jugos, café, chipa, torta frita, etc. Finalmente, en el sector Varios, hubo una drástica merma en la cantidad de elaboradores artesanales (de 150 a 30) que ofrecen: productos en vidrio o madera, indumentaria, conservas, dulces, plantas aromáticas, yerbas saborizadas, etc. Esto resulta en parte contrastante con la experiencia de las Ferias Francas, que entre el año 2000 y 2015 tuvo su mayor crecimiento en cantidad de asociaciones creadas (de 22 a 55), o con la creación de muchos otros espacios de comercialización (por fuera de la organización) como la “Fiesta de la Verdura” en Eldorado; el Mercado de Economía Social Sustentable del Municipio de Bompland; el Mercado Municipal de Ruiz de Montoya, etc.

En términos del destino de la comercialización y la modalidad de venta, los distintos entrevistados referían a que las ventas semanales se destinan principalmente a comerciantes posadeños (verduleros o comerciantes vinculados al rubro gastronómico) mientras que los fines de semana, los principales clientes son consumidores finales que viven cerca del mercado. Durante el trabajo de campo también se constató que, a lo largo de los años, las diversas modalidades de venta han ido cambiando. En 2014-2015 se registraron ventas a través de: el espacio del MCZ; “Bolsones de verduras”; venta a otros organismos del Estado (Ministerios de Desarrollo Social, Educación, etc.), participación en ferias y encuentros en otras zonas del país: “Feria de Caminos y Sabores” o el “Festival Raíz” en Buenos Aires; participación en ferias barriales municipales; venta a supermercados locales. Mientras que durante 2016/17 algunas modalidades se vieron discontinuadas por las dificultades y reorientaciones presupuestarias que atraviesan tanto el Gobierno Provincial como Nacional (por ejemplo, se eliminaron las ventas a supermercados o la participación en eventos en otras zonas del país).

La variación en la cantidad de puesteros y los cambios en las modalidades de venta tiene diversas explicaciones. El MCZ atravesó dos períodos diferentes: 1) entre 2012 y 2015 y 2) de mediados de 2015 a la actualidad. Durante esos años hubo cambio de autoridades (coordinación general del mercado y cambios en el gobierno provincial y nacional), modificando las prioridades y el estilo de gestión del MCZ. En la primera etapa (2012 a principios de 2015) se observó una postura

de “apertura” en la búsqueda tanto de nuevos productores locales y de consumidores (a través de la publicidad), como la articulación con otras políticas y generación de nuevos canales de comercialización. Mientras que en la segunda etapa (mediados 2015 a la actualidad) se observa un objetivo de “sostenibilidad” del MCZ, permitiendo la comercialización de alimentos industrializados y extra locales. Se registra una relación no virtuosa entre las dificultades de los productores para presenciar la venta diaria (por la cantidad de días de atención) y la baja concurrencia de consumidores los días de semana, en que se superpone el horario laboral típico con el horario de apertura del mercado (de 7 a 13hs).

Respecto de la etapa actual de restricciones y búsqueda por mantener el MCZ abierto, se registran ciertas ambigüedades con relación al aumento de presencia de productos provenientes del Mercado Central de Posadas (intermediación), así como la apertura de dos almacenes que venden productos industrializados y extra locales en el mismo MCZ. La lógica a la que responde ello es captar la compra del consumidor en la mayoría de los rubros alimentarios, a semejanza de un “supermercado”:

Porque no tenemos todos los productos. Es decir, si vos querés venir a comprar banana de Misiones, hay épocas que podés tener, [pero] normalmente la banana viene de afuera, lo mismo que la manzana. Entonces nosotros acá cupificamos [se limita el ingreso de productos en un volumen o cupo de referencia] los productos no estacionales, de manera tal que si vos venís a llevar la lechuguita, el perejil, ehh... tu porción de cerdo, de vaca, pollo, de queso, de pan o algún regalito; también puedas llevar la banana, la manzana, el morrón por ejemplo...[...] Porque la idea, la génesis de este Mercado Concentrador es tener productos Misioneros, pero que pensé yo, si vos venís a buscar algo que no hay porque no es de Misiones, vos vas a ir a comprar afuera, con el riesgo de que ya vas a comprar afuera todo. (Coordinador del MCZ 2017).

Las palabras del Coordinador del MCZ<sup>6</sup> reflejan un cambio en el objetivo del mercado, pasar de favorecer a los productores de la AF y a los consumidores con menores ingresos para alcanzar un formato de oferta variada como un supermercado. Esta nueva lógica de oferta muestra que el MCZ no está articulando con otras políticas públicas. Por ejemplo, las actividades de promoción de producción de alimentos artesanales y capacitación en “Manipulación de alimentos” que promueve el Ministerio de Salud Pública Provincial, o, con las actividades de capacitación que promueve la SEAF. En términos generales, se observa que ante la ausencia de una articulación con políticas de desarrollo rural que integre al MCZ como alternativa (como plantea el objetivo de la ley), la distribución de recursos para proyectos productivos adopta un carácter ecléctico o discrecional, muchas veces restringidos a reponer insumos (plásticos para invernáculos, media sombra) a productores afectados por inclemencias climáticas. Ello se exagera, además, en un contexto macroeconómico restrictivo, que limita presupuestariamente la capacidad de acción del MCZ (por ejemplo, en la discontinuidad de acuerdos de comercialización en otros espacios o supermercados, la realización de publicidad gráfica o eventos artísticos de mayor envergadura).

### 3. REFLEXIONES FINALES

El análisis de políticas públicas -a través de estudios de caso- permite visualizar con información empírica, cómo la toma de posición del Estado sobre una “cuestión socialmente problematizada” opera como “nudo” de un proceso social, en tanto ésta resulta influyente sobre los otros actores (Oszlak y O’Donnell 1981). Pero, además, porque en el rol genético por preservar las relaciones sociales capitalistas es que el Estado suele accionar con un velo de igualdad y equidad frente a actores que están en condiciones estructurales desiguales, reproduciendo las condiciones de su posición social. (O’Donnell 1977). En ese sentido, dada la mencionada importancia de la AF en

<sup>6</sup> Ver información de la entrevista en Referencias.

Misiones, y la creación de las FF hasta el surgimiento de diversas modalidades de comercialización directa como el MCZ y las leyes mencionadas, entendemos que la “cuestión” de la comercialización directa ha discurrido por senderos contradictorios.

Por un lado, el grado de institucionalidad alcanzado a través de las leyes y políticas mencionadas referencian a tres procesos interrelacionados: el reconocimiento social de un actor particular (con las Leyes de AF), de una tecnología de producción (agroecológica) y un modo de comercialización (Ferias y otros tipos de comercialización directa). Sin embargo, el caso del MCZ, permite ver que esa institucionalidad está permanentemente tensionada por el propio Estado, porque: la presencia de la AF es minoritaria; la forma de producción agroecológica no aparece como relevante en la experiencia; y el mercado, no logra constituirse como parte de una red de comercialización. Especialmente después de 2015 tanto la vinculación interinstitucional (con otros organismos y políticas del Estado provincial y con las organizaciones de FF) como la participación de productores se ha restringido.

A diferencia de la evolución de las ferias y otros mercados solidarios, se observa un proceso muy lento de concreción entre la etapa de formulación de la propuesta (2004) y su inicio efectivo (2012). Entendemos que ello está vinculado a los “tiempos político-partidarios” del gobierno local, pero, además a que frente a la propuesta discursiva de posicionar a la AF como proveedora local y directa de alimentos, se promueve un modo de comercialización que favorece la intermediación o a sectores productivos empresarios (carnes- alimentos procesados o extraregionales). La presencia de productos del Mercado Central en los puestos del Sector Frutihortícola, principalmente, es el indicador de que la orientación de la política impide favorecer a la producción familiar aún a pesar de “garantizar la comercialización”. La organización interna y espacial del MCZ presenta cierta rigidez para el modo de organización del trabajo (doméstico y productivo) que caracteriza a los productores del sector frutihortícola y varios, principalmente, dificultando así también, su presencia en el mercado.

Podríamos decir con ello, que existe una permanente tensión entre los objetivos de la política por garantizar la producción local de alimentos y los modos de organización de la comercialización propuesto por el MCZ a los productores familiares, que se hacen más evidente en el período de recesión que se atraviesa. Pero, además, que dejan entrever el rol del propio Estado en la neutralización o debilitamiento de las demandas o necesidades planteadas por la Agricultura Familiar.

## REFERENCIAS

1. Arzeno, Mariana; Deheza, Rocío; Muñecas, Lulica; y Zanotti, Aymara. "Discusiones en torno a la soberanía alimentaria en Misiones en el campo de las políticas públicas y las organizaciones de agricultura familiar". Revista *Mundo Agrario* 16(32). 2015.
2. Arzeno, Mariana. "El territorio en las políticas públicas dirigidas al logro de la "soberanía alimentaria". Reflexiones sobre el caso de Misiones". Fernández Equiza, Ana María (Comp.). Geografía, el desafío de construir territorios con inclusión. Tandil. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. 2014. Pp 417-429.
3. Bidaseca, Karina y Mariotti, Daniela. "Viejos y nuevos actores en la protesta rural en la Argentina: una reflexión desde la cuestión de género." Rev. Sociologías 5. 2001.
4. Carballo, Carlos; Tsakoumagkos, Pedro; Gras, Carla; Rossi, Carlos; Plano, José; y Bramuglia, Graciela. *Articulación de los pequeños productores con el mercado: limitantes y propuestas para superarlos*. Buenos Aires. PROINDER. 2004.
5. Carballo, Carlos; Ferrari, Carolina; Puhl, Laura; Arístide, Pablo., Brócoli, Ana; Anello, Cecilia; Quesada, Mariano y Boucau, Felipe. "Programa "de los maíces criollos de Misiones": aportes al desarrollo agroecológico." XVII Jornadas Nacionales De Extensión Rural Y IX Del Mercosur. Santa Fe. 2014.
6. Coraggio, J. *Economía social y solidaria. El trabajo antes que el capital*. Ed. Abya-Yala. 2011.
7. Díaz, Raúl (2017). Coordinador del Mercado Concentrador de Posadas. Entrevista de M. Cecilia Anello. 22 de julio de 2017 Posadas, Misiones.
8. FONAF. *Documento Base del FoNAF para implementar las políticas públicas del sector de la Agricultura Familiar*. Buenos Aires. 2007.
9. INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (2010). Censo del Bicentenario: Resultados definitivos Serie B N° 2. Buenos Aires. INDEC, 2012.
10. Juárez, Paula; Gisclard, Marie; Goulet, Frederic; Cittadini, Roberto; Elverdin, Julio; Patrouilleau, Mercedes; Albaladejo, Christophe; González, Edgardo. "Argentina: políticas de agricultura familiar y desarrollo rural". Sabourin, Eric; Samper, Mario; Sotomayor, Octavio (Comp) *Políticas públicas y agriculturas familiares en AL y Caribe*. Santiago. Chile. CEPAL. 2014.
11. LEY III-N° 10 *Desarrollo, promoción y fomento de la Feria Franca y Mercado Zonal Concentrador de Ferias Francas de la Provincia*. BO N° 12791. Posadas, 15/07/2010.
12. LEY VII - N° 68 *Fomento a la producción agroecológica*. BO. Posadas, 3/11/2014.
13. LEY VIII-N° 69 *Agricultura Familiar*. BO-N° 14049. Posadas, 2/10/2015.
14. LEY XVII - N° 71 *Creación del registro provincial de salas de elaboración de alimentos artesanales y del registro provincial de alimentos artesanales* BO. Posadas, 27/12/2010.
15. Obschatko, Edith. *Las explotaciones agropecuarias familiares en la República Argentina. Un análisis a partir de los datos del Censo Nacional Agropecuario 2002*. MAGyP. IICA. Buenos Aires. 2009.
16. O'Donnell, Guillermo. "Apuntes para una teoría del Estado". *Documentos Cedes-Clacso*. N° 9, Buenos Aires. 1977.
17. O'Donnell, Guillermo y Oszlak, Oscar. *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Centro de Estudios de Estado y Sociedad. CLACSO (4). 1981.
18. Oviedo, Alejandro. *La soberanía alimentaria y nutricional: agronegocio y producción campesina*. VIII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural. Brasil. 2010.
19. Pereira, Sandra. "Instituciones, participación y capacitación en el fortalecimiento de la feria franca de Oberá, Misiones". Manzanal, Mabel. y Arzeno, Mariana. (Eds.) *Territorios en Construcción. Actores, tramas y gobiernos*. Ciccus. Buenos Aires. 2007.

20. Schejtman, A. y Berdegú, J. "Desarrollo territorial rural." Debates y temas rurales N° 1. RIMISP (Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural). Chile. 2004.
21. Soverna, S. Tsakoumagkos, P. Paz, R. *Revisando la definición de agricultura familiar*. Serie documentos de capacitación N° 7. PROINDER. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. Buenos Aires. 2008.
22. Thwaites Rey, M. "El Estado: notas sobre su(s) significado(s)". En Thwaites Rey, Mabel y López, Andrea Magdalena (Eds.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. El derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Buenos Aires. Prometeo. 2005.