

37395

MERCADO DE CONCENTRACION
FRUTIHORTICOLA DE
SANTIAGO DEL ESTERO

ANEXO I
MODELO OPERATIVO



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

AUTORIDADES DEL
CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

SECRETARIO GENERAL

Ing. Juan José CIACERA

DIRECTORA DE COOPERACION TECNICA

Ing. Susana B. DE BLUNDI

JEFE DEL AREA ACTIVIDAD ECONOMICA

Lic. Francisco DEL CARRIL

JEFE DEL DEPARTAMENTO APROVECHAMIENTO DE RECURSOS

Lic. Roberto SARUDIANSKY

AUTOR DEL ESTUDIO

Dr. José J.P. BAJLEC

MERCADO DE CONCENTRACION

FRUTIHORTICOLA DE

SANTIAGO DEL ESTERO

ANEXO I

MODELO OPERATIVO

INDICE

	<u>Página</u>
1. <u>PAUTAS GENERALES</u>	1
1.1. Introducción	1
1.2. La Opacidad del Mercado	2
1.3. El Mercado Abierto	5
1.4. La Competencia	7
1.5. Composición y Polivalencia	9
1.6. Funcionamiento del Mercado	10
1.7. Organización y Puesta en Marcha	13
2. <u>PAUTAS DE FUNCIONAMIENTO</u>	15
2.1. <u>Modelo Comercial</u>	15
a. Operaciones	15
b. Mercaderías	16
c. Operadores del Mercado	18
d. Espacios Comerciales	24
2.2. <u>Modelo Funcional</u>	25
a. Horarios de Funcionamiento	25
b. Circulación de Vehículos, Personas y Mercaderías	25
c. Documentación e Informes de Operaciones	26
d. Controles	29
e. Servicios Auxiliares del Mercado	29
3. <u>PAUTAS ADMINISTRATIVAS</u>	33
3.1. <u>Modelo Administrativo</u>	33
a. Régimen Tarifario	33
b. Régimen de Faltas	35

	<u>Página</u>
c. Régimen Orgánico	36
d. Consejo del Mercado	43
3.2. <u>Pautas para la Transferencia al Mercado</u>	44
a. Conceptos Generales	44
b. Normas para la Transferencia	46
c. Conceptos Básicos de la Concentración	51
4. <u>ASPECTOS JURIDICOS</u>	53
4.1. Alternativas Jurídicas del Ente Administrador	55

1. PAUTAS GENERALES

1.1. Introducción

Un mercado de concentración frutihortícola presenta los siguientes aspectos particulares:

- . Es, por definición, un complejo económico, en el cual quienes poseen mercancía la ofrecen a otros que la requieren o demandan.
- . Es también un ámbito físico, resuelto de acuerdo con las particularidades de las mercancías que se ofrecen y de las características de las transacciones que se efectúan.
- . Está formado por una comunidad, donde conviven en un momento dado diferentes intereses económicos en pugna. Estos encuentran su convergencia por las particularidades de las mercancías y por las características de las transacciones.
- . En un mercado frutihortícola la particularidad más significativa de las mercancías que se ofrecen es que son altamente perecederas, y por esa razón se hace necesario proceder a su compra-venta en el más breve tiempo posible.
- . En un mercado frutihortícola las características más significativas de las transacciones son:
 - a) La conversión de la recepción de grandes cantidades de mercancías a la oferta por unidad (cajón-bulto)
 - b) La polivalencia de las compras
 - c) La concreción de las compras-ventas persona a persona
 - d) La concentración o desconcentración de la mercancía en un lapso de pocas horas
 - e) La poca existencia de remanentes

De lo expuesto se deduce que las variables lugar y tiempo constituyen dos aspectos que deben conjugarse con la eficiencia. También una amplia y oportuna información comercial resulta indispensable si se pretende que el mercado opere en forma transparente.

La perecibilidad de los productos, más sus características estacionales, hacen que la producción se desarrolle en diferentes y distintas áreas geográficas del país, por lo que es necesario establecer ciertas garantías sobre las transacciones que se efectúan en el mercado.

Tan importante es también establecer ciertas garantías que aseguren un adecuado abastecimiento de la población consumidora, por cuanto la demanda de productos frutihortícolas está determinada por necesidades vitales y por lo tanto es imprescindible atenderlas.

1.2. La "opacidad" del mercado

Bajo esta denominación se conoce una situación que es más del sistema que de un mercado tradicional. En éstos, no todo es ineficiencia, pues sus estructuras vivieron y viven aún en muchas ciudades. Hasta existe cierta competencia, pero esta es estratificada y horizontal. Compiten vendedores introductores entre sí y con su clientela, comerciantes con la suya, etc.

El precio resultante en un mercado, más que a una competencia abierta de oferta y demanda, responde a condiciones naturales cíclicas y perfectamente determinadas.

Existen dos tipos de precios. Uno, el de los productos líderes, que presentan oscilaciones controladas, y otro, el de las verduras de hoja, que no son tan controlables. Los primeros ingresan en su mayoría por introductores, y los segundos, por productores.

Raramente se producen remanentes o pérdidas bajo el sistema de intermediación consolidada, en alguno de los ocho productos líderes.

Sí es frecuente ver remanentes y pérdidas en verduras de hoja y especies no líderes, y esto se debe más que a problemas de distinta perecibilidad, a que son introducidas al mercado por organizaciones sustancialmente distintas.

En este sistema, quienes siempre ganan más son los que corren menos riesgos y tienen más posibilidades de trasladar las pérdidas o los otros componentes. Son

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

también, los que ejercen posición de dominio de los servicios. El precio es siempre una resultante del sistema.

Los factores que deben ser tenidos en cuenta en un programa de transferencia del sistema serán en consecuencia:

a. La programación de la producción

La producción frutihortícola debe responder a una adecuada programación geográfica y volumétrica por especies. El fomento del sector público debe estar orientado a la mayor eficiencia de la producción y a la más conveniente tecnificación, dimensionamiento y organización del productor.

Una producción desorganizada y su descontrol, potencializa sus riesgos y convierte a esta producción intensiva en una suerte de apuesta azarosa, cuyos riesgos finalmente paga el consumidor. Sin una producción eficiente y organizada, los introductores tienen garantizado su dominio del mercado.

b. La tipificación de los productos

La falta de una tipificación ordenada y homogénea lleva a que los productores clasifiquen a su antojo y no presenten ofertas comparables. Esto hace que el precio testigo, cuando existe, no sea una referencia válida para dirimir las dudas sobre la situación del mercado y las correspondientes liquidaciones. Debido a ello, el comprador no puede guiarse por pautas precisas y efectuar también comparaciones válidas para definir su precio.

c. El "fiado" en el mercado

El "fiado" existente no responde a las lógicas necesidades operativas de la plaza, sino que responde a necesidades financieras del sistema, que computa la utilización de ese crédito como utilidad marginal por un lado, y como dependencia de venta y de compra por otro.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

El consumidor paga sus compras al contado. El minorista no tiene un capital en giro superior a su evolución de tres días. Los operadores del mercado, un plazo un poco superior. Pero en general, el ciclo completo entre el ingreso a plaza y su desaparición por consumo arroja una media de una semana (siete días).

Toda la operación financiera que demanda la compra-venta frutihortícola, debería ser manejada a través de instituciones financieras que garanticen a la producción la percepción de sus liquidaciones en un plazo no mayor de 72 horas.

d. Los envases

Por lo general, tratándose de envases con retorno, la principal dependencia que se crea se encuentra en la producción, con los productores que no tienen acceso directo al mercado y carecen de envases propios. La solución es la propuesta de anonimato de los envases recuperables. Los envases descartables, no ofrecen dificultades.

e. Las limitaciones físicas de los mercados

El espacio, dentro de los mercados, se fue asignando a los operadores. En determinado momento, se agotó, y comenzó a tener valor como tal.

Dominado el espacio, se dominaba el ingreso, y así se llegó a dominar el mercado.

El mercado comenzó a ser el receptáculo de todos los males del sistema y fue atacado como causante de esos males. Lo era solo en parte, que si bien la más visible, no era la fundamental. Por el contrario, muchos ejemplos permiten comprobar que nuevos mercados sirven para consolidar el sistema de intermediación consolidada.

En los mercados debe prevalecer el principio de que los espacios no son de los operadores sino de los productores. El mercado debe ser abierto y flexible.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Debe poder incorporar, sin trabas físicas ni operativas, todos los subsistemas que permitan introducir eficiencias globales al sistema.

f. La información

En un mercado debe haber información, que debe ser eficiente y económica, ajustada a las necesidades operativas de la actividad comercial e ilustradora de ambos extremos del sistema: la producción y el consumidor final. Debe guardar estrecha relación con el grado de evolución del sistema operativo del mercado, del cual debe formar parte.

El grado de sofisticación de los sistemas de información debe ser tal que no se convierta en carga insoportable o decisiva en los costos operativos, y además, que en su afán de procesar más información que la estrictamente necesaria, no trabe la esencia del sistema la fluída comercialización de las mercancías.

1.3. El mercado abierto

En el mercado abierto, la mercadería que se concentra es la titular del espacio que, por lo tanto, no es de los operadores. Ello significa que el dimensionamiento de las superficies comerciales se determina en función directa de los volúmenes que se concentran y no de la cantidad de operadores. Este concepto se complementa con la productividad promedio anual por metro cuadrado y con la evolución previsible de la demanda.

De esta manera el mercado se encuentra en capacidad de hacer frente a la demanda de espacio que requieren los productos, sean éstos comercializados por cualquiera de las diferentes organizaciones que operen en aquél.

Los mercados cerrados están determinados cuando los espacios son de los operadores y, aunque dispongan de playas libres dentro de sus estructuras, éstas se mantienen permanentemente ocupadas por los mismos operadores.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Los postulados básicos para el funcionamiento de un mercado abierto son:

- . La superficie debe ser la suficiente para dar cabida al volúmen anual requerido por la demanda, de acuerdo con una productividad promedio por metro cuadrado también anual.
- . El operador debe ser llevado a maximizar la productividad de su superficie por medio de la tarifa.
- . La tarifa debe estar en relación directa con la superficie ocupada y con la productividad esperada, para lograr, a mejor y más racional aprovechamiento del espacio, un menor costo por unidad comercializada.
- . No debe aplicarse la tarifa por bulto, porque desalienta la productividad y genera el acaparamiento del espacio comercial.
- . La tarifa por el uso del espacio debe ser lo suficientemente importante como para desalentar el acaparamiento de espacios a bajo costo. De todas maneras, los ocupantes de lugares fijos deben ser controlados para determinar si en el transcurso del año han usado su espacio de acuerdo con los volúmenes predeterminados. De no ser así, la superficie asignada debe ser disminuída.
- . Los espacios libres, comunmente denominados playas libres, deben ser ocupados exclusivamente por productores y no puede haber en ellos remanentes que superen las 48 hs., ni otorgarse la misma ubicación por duraciones mayores. Los lugares fijos deben ser ocupados por:

- Productores

en forma rotativa de acuerdo con su ciclo productivo y no por más tiempo

- Consignatarios

anualmente

- Mayoristas

anualmente

Con los postulados señalados se pretende, por una parte, que el productor tenga en todo momento acceso libre y posible al mercado y no se encuentre sujeto exclusivamente a la venta anticipada en la zona de producción.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Por la otra se pretende que la superficie del mercado, que tiene alto costo de inversión y considerable costo de mantenimiento, sea la mínima posible y tenga máxima utilización. Igualmente, que el crecimiento de la demanda sea absorbido por el mayor y mejor uso del espacio y no solamente por la ampliación de la superficie o la creación de espacios colaterales.

1.4. La competencia

El mercado debe asegurar la competencia entre los operadores, a través de un justo y similar tratamiento tarifario para todos, y de un idéntico y confiable sistema informativo. Sin perjuicio de ello, se debe propender a lograr la máxima transferencia de ingresos del sector intermediario al sector productor.

Los operadores deben ser figuras nítidas y estas sujetos a las reglas que para cada uno se establezcan.

Quando los productos son altamente perecederos, con ciclos productivos diferenciados, la oferta es, naturalmente despereja e inestable, y sus volúmenes cambian casi diariamente. En la práctica se ha logrado controlar en alguna medida los volúmenes totales de oferta, no así los volúmenes por espacios que son sensibles a las condiciones naturales, siendo éstos los que realmente cambian. Los totales pueden ser regulados sobre todo si el mayor volumen de lo introducido se encuentra en pocas manos.

El precio dado por la oferta y la demanda, según las condiciones de mercado, se encuentra sujeto a leyes económicas, determinadas por la existencia de productos líderes. Son éstos los que fijan los otros precios. Por ejemplo el precio de la papa está condicionado al de sus sustitutos, el del tomate a los suyos, el de la lechuga y acelga al resto de las verduras de hoja, la naranja al de los cítricos y la manzana a las de su tipo. De este modo el precio no guarda relación directamente proporcional al volumen ofrecido por especies, sino al comportamiento que tienen en la plaza los productos líderes.

Por lo tanto, si se controla el ingreso de los productos líderes (no más de ocho) para que éstos no superen la demanda, se podrá ejercer un control sobre el resto, no solamente por "simpatía" sino porque éstos productos líderes constituyen más del 70% del volumen total del mercado.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Debemos tener en cuenta que la demanda es inelástica y por lo tanto, es conocida en su composición y en su volumen.

Su tendencia, en volúmenes, es constante.

En consecuencia, para que exista realmente competencia entre los operadores vendedores de un mercado, se debe controlar que la oferta de los productos líderes, que componen su volumen más significativo, no se encuentra manejada por unos pocos introductores, ya que de ésta forma manejarían el precio.

Los operadores vendedores mayores y más eficientes tienen, casi siempre, mayor utilidad y aprovechan la situación marginal de su competencia. Las diferencias entre unos y otros, sobre todo en lo que a la utilidad marginal se refiere, no es porcentualmente muy grande. Pero entre los compradores minoristas no ocurre lo mismo, porque las diferencias entre el precio que pagan en el mercado y el de venta al consumidor final son muy significativas. Porcentualmente es fácil comprobar que en muchos casos supera el 100%.

Por otra parte, el minorista se enfrenta con una demanda muy poco conocedora de las diferentes variedades por especies y de las distintas calidades, lo que lleva a que el consumidor final tenga tendencia a comparar precios por especies.

El pequeño comprador minorista que es, a la vez, un pequeño vendedor en su comercio, es dentro del mercado un alcista. No le interesa un bulto de mercadería de bajo precio, porque con el mismo costo comercial e igual trabajo deja una menor utilidad. El grande y eficiente obtiene mejor precio, tiene menor costo operativo por unidad y vende a igual precio que el ineficiente. Por lo tanto su utilidad marginal es, porcentualmente hablando, mucho mayor que la que pueda determinarse entre los vendedores del mercado.

Dentro del sistema, resulta indispensable tener comercios minoristas eficientes. Sin esta premisa, aún un mercado altamente eficiente pasará inadvertido para el consumidor final.

El mercado debe definir su demanda partiendo de los siguientes hechos:

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

- a. La oferta al consumidor final se hace por una cantidad de bocas de expendio que no guarda relación con la demanda, y por lo tanto su existencia no solamente no produce un aumento de volumen, sino que convierte, a la mayor parte de ellas, en altamente ineficientes, obligadas por las circunstancias a obtener una utilidad exagerada por unidad vendida. No es de aplicación, por lo tanto, el falso concepto de que a más bocas de oferta, mayor consumo.
- b. La proliferación y atomización de la demanda permite un "mejor manejo" del precio por parte de quienes presentan la oferta.
- c. El "fiado" o crédito que se hace a través del sistema comercial crea dependencias que distorsionan el precio.
- d. El consumidor no constituye una demanda que tenga los conocimientos necesarios para enfrentar e influir en la oferta. No solamente no tiene información, sino que carece de conocimiento. Todo esto hace que no influya en la selección ni en la eficiencia del sistema.

Por lo tanto, un modelo operativo de mercado debe tender a:

- . Crear condiciones de eficiencia en la producción.
- . Tener oferentes altamente capacitados y moderadamente equipados, que comercialicen volúmenes significativos, que encarnen los distintos intereses que deben existir en un mercado para que éste tenga una competencia abierta y representativa, y trabajen a los más bajos costos operativos.
- . Aumentar la eficiencia de los compradores.
- . Informar y educar al consumidor final a los efectos de crear condiciones favorables para la racionalización del oferente (minorista).

1.5. Composición y Polivalencia

a. Composición

En los grandes mercados, el comprador se encuentra ante una estructura físi-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

ca que le resulta casi imposible de recorrer en su totalidad. Diversos factores físicos hacen que existan puntos de atracción y puntos deprimidos. El riesgo de que se estructuren distintos mercados localizados en diversos lugares del conjunto es muy grande. Es decir que las ventajas de los movimientos físicos pueden afectar las operaciones de los mercados, y sin proponérselo, aumentar su falta de transparencia.

Los criterios elementales en la estructura de la composición del mercado, para impedir su desarticulación comercial, son:

- . El minorista debe poder ingresar al mercado por donde le resulte más cómodo, y en lo posible, cambiando permanentemente.
- . No debe tener necesidad de reconocer más de 500 metros ni tardar más de una hora y media para efectuar sus compras.
- . En ese recorrido deben aparecer volúmenes de oferta representativos del total del mercado por especies e igualmente operadores vendedores que representen las distintas estructuras de la oferta.

b. Polivalencia

El mercado debe disponer siempre de la cantidad y variedad de productos frutihortícolas determinados por el ciclo productivo. Igualmente las distintas especies y variedades deben llegar al mercado a través de las diferentes organizaciones de venta.

En todo momento deben ofrecerse posibilidades al desarrollo de canales de comercialización alternos a los que se estructuren. La polivalencia debe ser de productos y de oferentes.

1.6. Funcionamiento del Mercado

Para materializar todas las condiciones formuladas precedentemente, el funcionamiento del mercado deberá ajustarse a ciertas pautas, inspiradas en el propósito de asegurar la transparencia comercial y el nivel del servicio del mismo.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

a. Horarios de funcionamiento

- . El abastecimiento del mercado y la venta de las mercaderías deben hacerse en horarios diferenciados.
- . El horario de ventas debe ser de pocas horas y terminar antes de iniciarse el horario comercial de la plaza.
- . Entre los horarios de venta y de abastecimiento debe mediar un tiempo suficiente para realizar la limpieza del mercado y procesar la información de las mercaderías introducidas y vendidas.
- . La mercadería debe introducirse únicamente durante el horario de abastecimiento y retirarse únicamente durante el horario de ventas.

b. Información para operadores

- . Al iniciarse el horario de abastecimiento los operadores vendedores deben conocer los precios promedio pagados por los compradores y los volúmenes vendidos de los principales productos, durante el horario de ventas precedente.
- . Al iniciarse el horario de ventas los operadores compradores deben conocer los volúmenes totales por especies, variedades y calidades, de los productos principales en oferta, estén ellos almacenados dentro o fuera del mercado.

c. Ingresos, Egresos y Controles

- . Al mercado sólo deben ingresar operadores que estén inscritos en los registros correspondientes y cumplan con las prescripciones reglamentarias.
- . No debe introducirse ni retirarse mercadería que no esté acompañada por la correspondiente documentación reglamentaria (guías, facturas, etc.), la que debe ser controlada al azar.
- . Los controles indispensable deben ser oportunos, eficaces y mínimos para evitar demoras innecesarias y perturbaciones del tránsito.

d. Circulación interna

- . La circulación de personas, vehículos y bultos dentro del mercado debe enca-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

minarlos, directamente y sin demoras, a sus destinos, manteniendo la mayor fluidez de movimientos posible. El abastecimiento de vehículos debe hacerse libremente, en lugares predeterminados.

- . Las vías de comunicación vehicular y peatonal deben estar claramente diferenciadas y especializadas, para evitar congestionamientos, accidentes y confusiones a los usuarios.
- . Los itinerarios, los espacios comerciales, los servicios auxiliares y los paneles informativos deben señalizarse e identificarse claramente, con medios apropiados y respetando las normas que son habituales en esta materia, para ilustrar y guiar a los usuarios y facilitar su gestión en el lugar.

e. Formas de venta y de pago

- . Las operaciones de compra-venta deben realizarse únicamente de la manera conocida como "venta al oído" o bien en subasta.
- . Las operaciones deben concretarse al contado y registrarse mediante sistemas que permitan obtener y difundir información sobre volúmenes y precios de los principales productos comercializados.
- . En reemplazo de las "cajas únicas de pago", que causan complicaciones operativas, se aconseja recurrir a formas de pago que reemplacen al dinero en efectivo y se base en la participación de entidades financieras incorporadas al sistema del mercado.
- . Cualquier operación de crédito debe hacerse con intervención de las entidades financieras reconocidas.

f. Servicios auxiliares

- . El recinto del mercado y todas sus obras e instalaciones deben ser mantenidos en un alto nivel de higiene, limpieza, seguridad y conservación sin perturbar la marcha de las operaciones comerciales.
- . El recinto del mercado no debe ser utilizado para ninguna otra actividad ni por ningún otro medio ni servicio que los específicamente inherentes a la introducción, comercialización y expedición de productos frutihortícolas frescos y al buen funcionamiento del propio mercado.
- . Los movimientos de bultos deben hacerse desde los puestos de venta a los vehículos de los compradores mediante organizaciones privadas que presten el servicio de acuerdo con tarifas preestablecidas y bajo el sistema de concesión.

- . Los servicios de limpieza y mantenimiento deben confiarse, sobre la base de programas preestablecidos, a empresas especializadas, bajo el régimen de contratación.
- . Debe existir un servicio de seguridad y vigilancia interna prestado por empresas especializadas contratadas al efecto.
- . Deben establecerse terminales o paradas de líneas de transporte público de pasajeros que vinculen la ciudad con el mercado.
- . Debe funcionar, bajo régimen de concesión con tarifas prefijadas, un servicio de transporte de mercaderías destinado para compradores que carezcan de vehículo y para vendedores que establezcan servicios de "puerta a puerta".
- . El mercado deben contar con una unidad de primeros auxilios, con cargo a los usuarios, que debe ser confiada a una empresa especializada bajo régimen de contratación.
- . Los controles bromatológicos deben estar a cargo de las oficinas competentes de la Municipalidad, y deben realizarse dentro del horario de abastecimiento.

1.7. Organización y puesta en marcha

a. Organización administrativa del mercado

La estructura orgánica de la administración del mercado debe ser lo más reducida posible, tanto para disminuir los gastos corrientes como para evitar, desde el arranque, la tendencia a la hipertrofia administrativa de las organizaciones públicas y semi-públicas. Las dotaciones deben concentrarse en las funciones de conducción y control de gestión, confiándose a terceros, bajo régimen de concesión o contratación, según el caso, las funciones de ejecución.

Deben evitarse sistemas administrativos demasiado sofisticados en un medio tan tradicional como el del mercado de elementos perecederos, ajeno en su mayor parte a los avances de la tecnología.

La implementación de un nuevo sistema de comercialización es ya de por sí suficientemente ardua y azarosa como para complicarla con modificaciones sustanciales de las prácticas corrientes de documentación de las transacciones o de las cargas transportadas.

b. Puesta en marcha del mercado

El funcionamiento de un mercado nuevo determina pautas de comportamiento también nuevas, que los futuros operadores desconocen. Se hace, por lo tanto, necesario que se proceda por etapas de elaboración y difusión muy prolijamente planificadas y concentradas a los efectos de que en el momento en que el complejo se ponga en funcionamiento no existan dudas sobre su operativa.

De ellas, las principales son:

- . Competencia y estructura de la autoridad del mercado.
- . Forma en que el poder público aplicará su poder de policía.
- . Definición del modelo operativo.
- . Concertación entre el poder público y los operadores directos e indirectos del mercado, sobre el modelo operativo.
- . Desarrollo del modelo en manuales de funcionamiento.
- . Preparación de los operadores vendedores.
- . Preparación de los operadores compradores.
- . El mercado debe ser asumido por la comunidad. Esta debe ser adecuadamente informada.
- . Establecimiento de normas (de no existir nacionales en el momento de apertura del mercado sobre tipificación para los principales productos sobre los cuales se brindará información.
- . Programas de educación del consumidor.
- . Medidas de racionalización para la actividad minorista. Definición de la unidad mínima operativa con disposiciones sobre metros cuadrados mínimos e instalaciones que deben tener, etc.
- . Preparación administrativa y financiera (bancaria).
- . Composición del mercado puesto por puesto.

Esta tarea, larga y compleja, se debe realizar paralelamente a la implementación del proyecto físico.

2. PAUTAS DE FUNCIONAMIENTO

2.1. Modelo Comercial

a. Operaciones

a.1. Operaciones autorizadas

En el recinto del mercado sólo se debe operar en una o más de las siguientes modalidades comerciales: venta al oído, venta de servicio completo, venta en consignación, venta en subasta, préstamos interoperadores, ruptura mayorista de cargas y acopio temporario.

No deben permitirse la compra-venta entre operadores vendedores ni la venta al menudeo de las mercaderías en oferta.

Se debe operar únicamente en los sitios destinados a tal efecto en las naves comerciales y de acopios. La autoridad del mercado debe estar facultada para hacer retirar del recinto del mercado, con auxilio de la fuerza pública si fuera necesario, a las personas, sus vehículos, y su mercadería, que operen fuera de los espacios comerciales antes mencionados.

a.2. Formas de pago

Las compras-ventas deben concretarse únicamente al contado, sin dinero efectivo, a través del sistema de cuentas corrientes bancarias. Sólo podrán abonarse en efectivo las compras en puestos de playa libre, si el operador respectivo no hubiera optado por el sistema bancario.

a.3. Documentación de las operaciones

Las operaciones deben documentarse obligatoriamente mediante los formularios previstos en la reglamentación y utilizando los formatos y diseños aprobados por la autoridad del mercado.

a.4. Actividades permitidas

En el recinto del mercado solo debe permitirse, aparte de las operaciones des-

criptas en este modelo, las actividades desarrolladas por los servicios auxiliares. No deben permitirse otras actividades que las señaladas, ni la presencia de vendedores ambulantes de cualquier tipo.

b. Mercaderías

b.1. Productos comercializables

En el mercado deben comercializarse solamente productos hortícolas y frutihortícolas frescos. La mercadería debe estar en buenas condiciones bromatológicas, de higiene y de conservación, y bien acondicionada en envases también adecuados que permitan su correcta identificación en materia de especie, variedad y calidad.

La autoridad del mercado debe estar facultada para negar autorización para introducir mercaderías y rechazar la que, a su sólo juicio, carezca de condiciones mínimas de higiene o conservación o esté acondicionada en envases inadecuados o en mal estado, así como también para exigir la realización de controles bromatológicos si lo considera necesario.

b.2. Introducción de mercaderías

No debe introducirse mercadería que no esté acompañada con la "Guía de Productos" correspondiente.

Si la carga transportada incluyera productos frutihortícolas destinados a otro u otros destinos, o artículos y productos no frutihortícolas comercializables en el mercado, dicha circunstancia debe constar en una "Declaración de mercadería en tránsito".

La mercadería adquirida en el mercado que sea reintroducida por haber sido devuelta por el comprador debe figurar como tal en la "Guía de Productos".

La mercadería rechazada por condiciones irregulares debe deducirse de la "Guía de Productos" y depositarse en el sector de espera afectado a tal destino, donde debe recogerla el transportista introductor al retirarse del mercado.

No debe introducirse ninguna carga que carezca de la documentación prescripta en los apartados precedentes.

b.3. Retiro de Mercaderías

La mercadería retirada del mercado debe acompañarse con los siguientes documentos según el caso:

. Mercadería adquirida en el mercado

Debe acompañarse con la factura de venta.

. Mercadería en tránsito y cargas no destinadas al mercado

Debe acompañarse con la "Declaración" antes mencionada, donde debe constar la visación hecha al ingresar al mercado.

. Mercadería introducida y no vendida

Debe acompañarse con una "Declaración de mercadería no vendida", la "Guía de Productos" presentada al ingresar al mercado y copia de las "facturas de venta" de las mercaderías vendidas, para verificar los totales correspondientes.

. Mercadería sin documentación

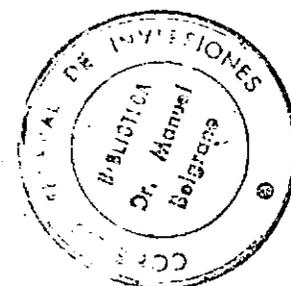
No debe retirarse del mercado ninguna carga que carezca de la documentación reglamentaria.

. Mercadería no retirada

La mercadería adquirida debe retirarse del mercado durante el horario de ventas. La mercadería no retirada en ese período se debe considerar remanente, y no puede ser reclamada por ningún operador comprador.

. Mercadería remanente

La mercadería sobrante en los locales de venta y depósitos al finalizar el horario de ventas, debe figurar en una "Declaración de Remanentes" que el operador vendedor debe agregar a la autoridad del mercado antes de la hora siguiente a la finalización del horario de ventas.



. Mercadería almacenada fuera del mercado

Los operadores vendedores que posean mercadería almacenada en frigoríficos o maduraderos situados fuera del mercado y dentro del área servida por éste, deben comunicarlo a la autoridad del mercado antes de iniciarse el horario de ventas, mediante una "Declaración de oferta fuera del mercado". Dicha mercadería puede sufrir los mismos controles que la introducida al mercado, y los frigoríficos y maduraderos, deben estar inscriptos en un registro especial del mercado.

b.4. Tenencia y transporte de mercaderías

La autoridad del mercado debe estar facultada para exigir en cualquier momento la justificación de la tenencia de la mercadería por el transportista respectivo e impedir el ingreso de vehículos de transporte que no reúnan las condiciones de higiene adecuadas o no cumplan las normas públicas relativas a vehículos en general y a medios de transporte de substancias en particular.

b.5. Mercadería en oferta

Debe entenderse por mercadería en oferta al iniciarse el horario de ventas, la suma de: a) la introducida o reintroducida al mercado durante el horario de abastecimiento precedente; b) la sobrante en locales de venta y depósitos de mercaderías; c) la almacenada en frigoríficos y maduraderos fuera del mercado.

c. Operadores del mercado

c.1. Categoría de operadores

. Operadores vendedores

Deben actuar como operadores vendedores únicamente quienes vendan exclusiva y habitualmente productos frutihortícolas y pertenezcan a alguna de las siguientes categorías: productores frutihortícolas, sus cooperativas y asociaciones, consignatarios de productos frutihortícolas, introductores de productos frutihortícolas mayoristas, y entes públicos agrarios autorizados a vender su producción.

• Operadores compradores

Deben actuar como operadores compradores únicamente quienes pertenezcan a una de las siguientes categorías: comerciantes minoristas y sus agrupaciones; grandes compradores institucionales (hospitales, fuerzas armadas, fuerzas de seguridad, restaurantes, supermercados, clubes, etc.); exportadores de productos frutihortícolas, reexpedidores que introduzcan mercaderías en otros mercados de concentración; fleteros comisionistas; industrias de transformación o envasado de productos frutihortícolas.

• Introductores

Pueden introducir mercaderías solamente los operadores vendedores y los transportistas registrados.

• Expedidores

Pueden retirar mercaderías solamente los operadores compradores y vendedores, con vehículos propios o contratados o a través de fleteros comisionistas o externos.

c.2. Inscripción previa

Para poder actuar en el mercado los operadores de las distintas modalidades y categorías deben estar inscriptos en registros abiertos a tal efecto por la autoridad del mercado y poseer la credencial que acredite tal condición.

• Inscripción de operadores vendedores

Los operadores vendedores de todas las categorías, excluidos los productores que comercialicen su producción exclusivamente en playas libres, deben inscribirse en el registro respectivo mediante un procedimiento de selección por concurso público de antecedentes.

Puede realizarse un llamado a concurso público, donde los postulantes deben presentar una "Solicitud de espacio comercial", donde figuren sus características jurídicas y comerciales y el espacio comercial requerido, que será consecuencia del volumen de ventas declarado.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Se pueden establecer las reglas que regirán la preselección, la publicación de las conclusiones, reclamaciones, ratificaciones, etc., de los concursos así como el sistema de notificaciones, constitución de fondos de garantía y emisión de credenciales.

Inscripción de operadores de playa libre

Los introductores que introduzcan mercadería propia para ser comercializada en puestos de venta deben llenar y presentar cada vez, en la cabina de entrada al mercado, una "solicitud de puesto" que haga las veces de "Guía de Productos" y contenga la misma información.

Deben abonar a la entrada el arriendo del puesto y recibir la asignación de la ubicación del mismo. La primera vez que presenten la "Solicitud de puesto" deben recibir un número de inscripción que deberá figurar en todas las solicitudes que presente en adelante.

Inscripción de operadores compradores

Para su inscripción en el registro respectivo de operadores compradores deben presentar una "Solicitud de inscripción" donde conste la razón social, domicilio, ramo comercial y el volumen promedio diario de ventas del establecimiento, como así también los datos del vehículo de transporte, si lo hubiera, o del servicio que utilizará, en caso contrario.

La aceptación debe ser automática cuando todos los datos de la solicitud sean correctos y el solicitante cumpla ciertas condiciones mínimas, como ser, local de comercio habilitado por la autoridad competente, y comercializar un volumen diario promedio mínimo que deberá ser establecido en un número de bultos prefijado. Podrá ser establecido un fondo de garantía que usualmente representa el equivalente a un determinado número de días de compra promedio declarado.

Deben abrir una cuenta corriente en la agencia bancaria del mercado, la que debe extenderle una credencial (similar a una tarjeta de crédito) con sus datos mínimos.

. Inscripción de transportistas

Los transportistas que introduzcan mercaderías destinadas a más de un operador vendedor deben inscribirse como tales en un registro especial del mercado, al igual que los transportistas que expidan mercadería por cuenta de uno o más minoristas (fletes o distribuidores).

c.3. Obligaciones y responsabilidades comunes a todos los operadores

. Obligaciones

Los operadores del mercado deben estar obligados a cumplir con las normas legales que regulen su actividad. La autoridad del mercado debe reservarse el derecho de aplicar sanciones por su incumplimiento, aparte de las que correspondan en virtud de la legislación.

Facilitar las tareas de control de documentación, vehículos, cargas, mercaderías y locales que establezca el reglamento y las que disponga la autoridad del mercado en uso de sus facultades. Acatar las órdenes de los agentes o supervisores autorizados relativas a tránsito y estacionamiento de vehículos, a la permanencia de éstos en el recinto del mercado y a las operaciones de carga y descarga de mercadería.

Suministrar la información que le sea requerida por la autoridad del mercado y denunciar ante la autoridad competente los robos, extravíos, accidentes y demás siniestros que sufran sus locales, su personal o sus pertenencias.

El incumplimiento de las obligaciones debe considerarse falta importante y eventualmente ser sancionada. Las normas tienen carácter público y los operadores están obligados a conocer sus disposiciones.

Su ignorancia no puede ser alegada como descarga en ninguna circunstancia.

. Responsabilidades

Los operadores deben ser únicos responsables de las personas y los bienes que se encuentran en los locales y puestos de venta, depósitos o vehículos a su cargo. La autoridad del mercado no debe responsabilizarse por ningún daño ni perjuicio que sufran dichos bienes o personas durante su permanencia en los sitios mencionados.

. Obligaciones de los operadores vendedores

Además de las comunes a todos los operadores, los operadores vendedores deben tener las siguientes obligaciones:

- a) Operar diariamente, excepto domingos y salvo casos de fuerza mayor debidamente comprobados.
- b) Respetar y mantener las características declaradas de su actividad: lote mínimo, volumen de ventas y categoría comercial.
- c) Asegurar su personal, su local, su mercadería y sus vehículos contra accidentes, robo o incendios, según corresponda.
- d) Documentar, según lo previsto, la introducción, reintroducción, venta, permanencia y retiro de sus mercaderías, utilizando los formularios producidos por las autoridades del mercado.
- e) Declarar toda la mercadería en oferta, antes de iniciarse el horario de ventas, mediante la presentación, en tiempo y sitios oportunos, de la documentación correspondiente.
- f) Mantener en buen estado de conservación, higiene y limpieza, tanto el espacio comercial a su cargo como la mercadería y los envases allí almacenados.
- g) Respetar las normas constructivas y estéticas que dicte la autoridad del mercado en relación con los locales de venta, solicitando autorización correspondiente para ejecutar trabajos que afecten a las estructuras e instalaciones internas o a la apariencia exterior del local.

. Obligaciones de los operadores de playa libre

Además de las comunes a todos los operadores, los operadores de playa libre deben tener las siguientes obligaciones:

- a) Ocupar exclusivamente el puesto arrendado, sin ocasionar molestias a los demás puestos ni a la circulación de personas.
- b) Acondicionar la mercadería y estibar los envases vacíos ordenadamente, manteniendo la pulcritud y buen aspecto del puesto, que deberá ser limpiado por el ocupante y entregado completamente libre de residuos al cabo de la jornada.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

- c) Documentar las ventas en los formularios proporcionados por la autoridad del mercado y entregar al personal autorizado un ejemplar de cada factura de venta antes de retirarse del mercado.
- d) Retirar del mercado la mercadería no vendida y declararla al salir del mercado, ya sea como mercadería remanente si se la dejara en consignación, o como mercadería retirada si volviera con ella al sitio de producción.
- e) Vender únicamente a operadores compradores, exigiendo la presentación de la credencial correspondiente y asentando los respectivos números de inscripción en las facturas de venta.
- f) Comunicar, al ingresar al mercado, su opción de utilizar el sistema de liquidación bancaria de operaciones, para recibir los formularios correspondientes de facturas de ventas.

Obligaciones de los operadores compradores

Además de las comunes a todos los operadores, los operadores compradores deben tener las siguientes obligaciones:

- a) Respetar y mantener las características declaradas de su actividad: productos explotados, local instalado y volumen de ventas y comunicar cualquier cambio a la autoridad del mercado.
- b) Escribir la documentación de la carga transportada y del vehículo utilizado cada vez que le sea requerida.
- c) Mantener sus vehículos de transporte en perfectas condiciones de higiene e ingresar al mercado sin otra carga que los envases vacíos traídos en devolución.
- d) Abonar la compra únicamente a través del sistema de liquidación bancaria de operaciones, utilizando a tal efecto su credencial, excepto en playa libre, si el vendedor hubiera optado por el pago en efectivo.
- e) Devolver los envases completamente vacíos y en buen estado de conservación e higiene.
- f) Cumplir, con respecto a la circulación y detenciones de vehículos, las disposiciones que rijan para los transportistas.

d) Espacios comerciales

Los espacios comerciales utilizados por los operadores vendedores del mercado para comercializar su mercadería se clasifican en:

. locales de venta

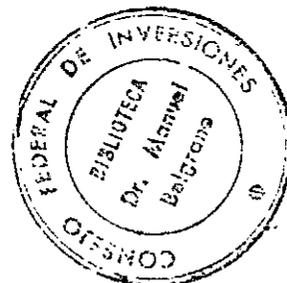
que se adjudican en concesión

. puestos de venta

que se adjudican en arriendo diario

. depósitos de mercaderías

que se adjudican como extensión de los locales de venta a operadores vendedores

d.1. Contratos de concesión de locales de venta y depósitos

El contrato de concesión debe contener como mínimo la denominación (razón social) y domicilio del operador; los rubros del ramo frutihortícola que comercializará; la categoría comercial (productor, consignatario, etc.); la ubicación del puesto (y depósito, si correspondiere), con la descripción de sus características físicas; el tipo de concesión (anual, temporaria, estacional); el plazo, el cañon y la forma de pago; el fondo de garantía y la forma de constituirlo, si correspondiere; la aceptación expresa por parte del operador de las cláusulas reglamentarias relativas a derechos y obligaciones de las partes, y la aceptación de la jurisdicción de los tribunales provinciales.

d.2. Adjudicación de puestos de venta (playa libre)

Los productores que comercialicen su mercadería en puestos de venta deben recibir, al abonar el arriendo diario, un comprobante (recibo de pago) donde figura la ubicación del puesto asignado y un juego de facturas de venta (en cuyo encabezamiento deberán colocar nombre, domicilio y N° de puesto asignado), que utilizarán en sus ventas.

2.2. Modelo funcional

a) Horarios de funcionamiento

Los horarios del mercado deberán ajustarse a las siguientes normas:

Horario de abastecimiento

de 12:00 a 20:00 horas diariamente, menos los domingos

Horario de ventas

de 6:00 a 11:00 horas diariamente, menos los domingos

Entre las 11:00 y 12:00 horas y las 21:00 y las 6:00 horas se procederá a operaciones de limpieza de las instalaciones y al procesamiento de los datos recogidos y la elaboración de la información destinada a los operadores.

La reglamentación de las actividades o las autoridades del mercado deberán prever tanto las modificaciones como las excepciones a que hubiere lugar.

b) Circulación de vehículos, personas y mercaderías

El ingreso y egreso de vehículos y cargas debe hacerse únicamente por las entradas autorizadas de los mercados. La autoridad del mercado debe estar facultada para negar autorización de ingreso al mercado a personas que, a su sólo juicio, puedan ocasionar molestias o ser motivo de perturbación en el recinto del mercado.

Los vehículos deben respetar los carriles de circulación automotor y los espacios destinados a playas de estacionamiento, de carga o de descarga de mercaderías.

El movimiento de bultos dentro del mercado (ruptura de cargas, cargas y descargas) debe hacerse lo más racionalmente posible, tratando de no entorpecer la circulación de vehículos, peatones, o estorbar las actividades de otros operadores.

La autoridad del mercado o su reglamentación determinarán la forma de prestación de los servicios de los changarines que se considere indispensable.

Los compradores deben circular únicamente por el pasillo central de la nave y las veredas peatonales, no debiendo hacerlo por los accesos laterales, que estarán reservados para circulación exclusiva de changarines y operadores vendedores. Debe restringirse el ingreso de visitantes al mercado y prohibir la colocación de carteles publicitarios o similares. Los locales de ventas y depósitos deben ostentar solamente el número de local o depósito y el nombre del operador vendedor, exhibidos en soportes y con caracteres normalizados por la autoridad del mercado.

c) Documentación e información de operaciones

c.1. Documentación a utilizar

Las operaciones deben documentarse mediante formularios obligatorios, cuyas características gráficas deben ser normalizadas por la autoridad del mercado, y que contengan como mínimo:

c.1.1. Guía de productos

Fecha, datos del operador vendedor (razón social, número de local, número de inscripción) procedencia (lugar y datos del productor) destino, composición (especies, variedades, calidades y tipos de envase) y peso (y cantidad, si se utilizara otra unidad comercial) de la carga transportada.

c.1.2. Facturas de venta

Fecha, datos del operador vendedor, composición y peso (y cantidad, si fuera el caso) de la mercadería; precio unitario y total de cada ítem; peso y monto total de la compra. Datos del operador comprador.

c.1.3. Declaración de remanentes

Fecha; datos de operador vendedor, composición y peso (y cantidad, si fuera el caso) de la mercadería remanente en el local de ventas (más el depósito de mercaderías en su caso) al finalizar el horario de ventas.

c.1.4. Declaración de mercadería no vendida

Fecha; datos del operador vendedor, composición y peso (y cantidad en su caso) de la mercadería retirada del mercado por el propio operador vendedor, por no haber sido vendida.

c.1.5. Declaración de oferta fuera del mercado

Fecha; datos del operador vendedor, datos del frigorífico o maduradero, composición y peso (y cantidad, en su caso) de la mercadería almacenada en el establecimiento declarado.

c.1.6. Declaración de mercadería en tránsito

Fecha, datos del operador vendedor, procedencia, destino final, composición y peso (y cantidad en su caso) de la carga transportada que no se comercializará en el mercado y será retirada al egresar el vehículo.

c.2. Destino de la documentación

c.2.1. Guía de productos

Se confecciona por triplicado. El conductor del vehículo deja un ejemplar en la cabina de entrada al mercado, un segundo ejemplar, intervenido por la cabina de entrada, lo entrega al vendedor destinatario de la mercadería, y, el triplicado, sellado por el vendedor, sirve al conductor como recibo de la entrega de la mercadería.

c.2.2. Facturas de venta

Se confecciona por triplicado. Un ejemplar intervenido por la cabina de entra

da (en este caso de salida), es para el comprador. Un segundo ejemplar, intervenido por el comprador y la cabina de entrada, es remitida por ésta a los servicios informativos y bancarios (de no ser efectuados los servicios informativos por la entidad financiera, se puede requerir un cuádruplicado). El triplicado lo retiene el vendedor.

c.2.3. Declaraciones

Las restantes declaraciones se confeccionan por duplicado. Un ejemplar se entrega en la cabina de control (de entrada y/o salida) que una vez intervenido lo remita a los servicios informativos del mercado, y el otro ejemplar lo retiene el operador.

c.3. Información a ser suministrada

La autoridad del mercado debe suministrar diariamente la siguiente información destinada a los operadores del mercado.

. Información de oferta

Es emitida al iniciarse el horario de ventas y consiste en los volúmenes acumulados por mercadería introducida en el horario de abastecimiento precedente extraída de las "guías de productos" recibidas en ese horario, la mercadería remanente, extraída de las "declaraciones" entregadas por los operadores vendedores al cierre del horario de abastecimiento precedente y de la mercadería almacenada en frigoríficos y maduraderos, extraída de las "declaraciones" respectivas entregadas también por los vendedores al cierre del abastecimiento precedente.

. Información de demanda

Es emitida al finalizar el horario de ventas y consiste en los volúmenes totales transados y los precios promedio obtenidos durante dicho horario. Los datos se extraen de las "facturas de venta" entregados por los operadores compradores al retirarse del mercado.

. Contenido de la información

La información suministrada por la autoridad del mercado debe referirse en ambos casos a las especies más significativas.

. Medios de difusión

La autoridad del mercado debe arbitrar los medios para editar y difundir a primera hora de cada día hábil un boletín (volante) que resuma la información relativa a orígenes, destinos, volúmenes y precios de las especies significativas introducidas y comercializadas durante la jornada anterior. La información a los operadores del mercado puede ser difundida por medio del citado boletín (o volante) o por intermedio de pantallas, paneles o carteles ubicados en lugar visible de la nave comercial.

d. Controles

Aparte de los controles o inspecciones que en virtud de disposiciones vigentes realicen organismos públicos competentes, la autoridad del mercado debe estar facultada para realizar controles de mercaderías transportadas (peso y composición), de mercadería almacenada en los espacios comerciales, control de envases (higiene, conservación, etc.) control bromatológico (por las oficinas municipales correspondientes), control de documentación, control de vehículos y control de los locales.

e. Servicios auxiliares del mercado

Son servicios auxiliares del mercado aquéllos que, sin ser de carácter comercial, son indispensables para asegurar el cumplimiento de su objeto y el mantenimiento de las condiciones de seguridad, higiene y conservación y funcionamiento de sus instalaciones.

Los servicios auxiliares principales son:

e.1. Liquidación bancaria de operaciones

Las compras efectuadas en locales de venta deben liquidarse al contado y a

través de la agencia bancaria del mercado, la que percibe los pagos de los operadores compradores y los acredita a los operadores vendedores utilizando las cuentas corrientes de ambos.

La compra venta queda formalizada mediante la conformidad extendida por el operador comprador en la "factura de venta" (puede ser realizada utilizando credencial bancaria).

La registraci3n bancaria de la operaci3n se formaliza mediante el env3o del ejemplar de la "factura de venta" conformada por el comprador, de la cabina de control (de entrada y salida) a la agencia bancaria del mercado.

Debe ser facultad exclusiva de la agencia bancaria del mercado abrir o cerrar cuentas corrientes, autorizar giros en descubierto u otorgar cr3ditos a los operadores compradores, de acuerdo con sus propias normas y las que rijan para las entidades financieras en general.

Los operadores vendedores de playa libre que decidan acogerse al sistema bancario de liquidaci3n de operaciones deben cumplir las mismas condiciones requeridas a los operadores locales de venta.

e.2. Movimiento de bultos

El movimiento interno de bultos de mercader3as debe ajustarse a ciertas normas:

- . La carga, descarga y transferencia interna de bultos dentro del recinto del mercado deben ser realizados por los propios operadores o su personal, siendo facultativa la utilizaci3n del servicio de changarines del mercado.
- . Los movimientos deben hacerse por los pasillos y por las sendas peatonales, utilizando medios disponibles. Debe estar prohibido mover bultos por las sendas para veh3culos automotores.
- . La autoridad del mercado deber3 prever el servicio de changarines durante todo el horario de desabastecimiento y cuando durante el de abastecimiento se lo requiera. Modalidades, condiciones y tarifas deber3n establecerse de

común acuerdo entre las autoridades del mercado y los operadores vendedores de acuerdo a las reales necesidades determinadas.

c.3. Limpieza del mercado

Los servicios de limpieza y recolección y retiro de residuos deben hacerse durante las horas en que el mercado permanezca cerrado.

Los locales de venta y los depósitos de mercaderías deben estar limpios y exentos de residuos al iniciarse cada horario de funcionamiento.

Los residuos recolectados durante las tareas de limpieza se deben depositar en recipientes adecuados, que se retiran del mercado o vacían antes de iniciarse el horario de ventas.

La autoridad del mercado debe prever a quién será encomendada la limpieza y retiro de residuos, y cómo será efectuada.

c.4. Sanidad humana, ambiental y vegetal

Los servicios de sanidad deben comprender:

- . El control médico del personal dependiente de la autoridad del mercado y del de los servicios auxiliares, que trabaje en contacto con la mercadería.
- . El control de salubridad de las tareas y de los lugares de trabajo.
- . La atención de las emergencias médicas (existencia al menos de un botiquín de primeros auxilios).
- . La realización de los análisis bioquímicos, bacteriológicos, bromatológicos, etc. de las mercaderías que sean requeridas por organismos competentes.

c.5. Mantenimiento de obras e instalaciones

La autoridad del mercado deberá prever la forma y oportunidades en que serán prestados los servicios de mantenimiento de las obras e instalaciones del mercado. Es aconsejable tener bajo dependencia de la autoridad del mercado a una persona práctica en manualidades y con conocimientos elementales sobre artefactos e instalaciones eléctricas, sanitarias, etc. que pueda solucionar recambios y desperfectos comunes.

c.6. Seguridad y vigilancia

La autoridad del mercado deberá prever el equipamiento de elementos mínimos de seguridad (extinguidores, tomas de agua, etc.) y de condiciones mínimas de vigilancia sobre los bienes propios y de los operadores del mercado, que deberán surgir de un acuerdo con los vendedores del mercado.

c.7. Fletes externos

Es conveniente la prestación de un servicio de fletes externos destinados a operadores compradores, bajo supervisión de las autoridades del mercado. El servicio debe funcionar solamente durante el horario de ventas y la tarifa por flete debe ser regulada por la autoridad del mercado. El servicio puede ser otorgado por concesión, por la autoridad del mercado, a uno o más fletistas de la región.

3. PAUTAS ADMINISTRATIVAS

3.1. Modelo Administrativo

a. Régimen tarifario

La autoridad del mercado debe establecer anualmente, con acuerdo del Consejo del Mercado, las tablas tarifarias correspondientes a las inscripciones en los registros de operadores, utilización o explotación de instalaciones y servicios, y de las sanciones.

a.1. Inscripción en Registros de Operadores

Suelen ser tarifados los siguientes conceptos:

- . Derechos de inscripción, una sola vez.
- . Montos, según forma o modo de constitución, de los fondos de garantía que se establezcan.
- . Cánones anuales (o cuotas mensuales) de concesión de locales de venta (arriendo de puestos fijos).
- . Arriendo diario de puestos de venta (puestos en playa libre); de los cuales, en mercados comparativamente chicos, es aconsejable la aplicación de los dos últimos solamente, a fin de favorecer una armoniosa iniciación de actividades en un medio que no necesariamente será bienvenido por los operadores tradicionales.

a.2. Utilización de instalaciones

Pueden tarifarse los siguientes conceptos:

- . Tasas de derechos de ingreso y estacionamiento por vehículo.
- . Tasas de limpieza del mercado, aplicables periódicamente (por mes) en proporción a la superficie propia de cada espacio comercial.

- . Tasas de espera en la playa correspondiente, por vehículo.

La tasa de limpieza, en las primeras etapas de funcionamiento del mercado, deberá estar comprendida dentro de las tarifas de concesión de los locales de venta y arriendo de los puestos de venta de playa libre.

Las tasas de derecho de ingreso y estacionamiento por vehículo y tasa de espera en playa, es aconsejable cobrarles una vez que el mercado se encuentre en normal funcionamiento y cuando la cantidad de vehículos entrados y/o estacionados lo justifique.

a.3. Servicios especiales

Puede tarifarse la venta de talonarios y formularios de uso obligatorio en el mercado, cuando no sean proporcionados por los propios operadores, y las publicaciones informativas y estadísticas de la autoridad del mercado.

a.4. Explotación de servicios

Pueden establecerse derechos anuales para las concesiones de explotación de otros servicios complementarios:

- . Bar-confitería
- . Fletes externos
- . Correos (oficina)
- . Teléfono (oficina pública)
- . Otros comercios y servicios, de acuerdo a disponibilidad de locales y disposiciones de la autoridad de aplicación.

a.5. Sanciones pecuniarias

Es conveniente tarifar las multas pecuniarias y tasas punitivas y resarcitorias de intereses, previstas en el régimen de faltas, de aplicación obligatoria en el mercado.

a.6. Modificaciones de tarifas

La autoridad del mercado podrá modificar las tarifas establecidas solamente si mediaran razones fundadas y con la conformidad del Consejo del Mercado.

b. Régimen de faltas

Las infracciones o "faltas" a las normas establecidas pueden clasificarse en leves, importantes, graves o gravísimas. La calificación de la falta debe ser la que surja en cada caso de las prescripciones reglamentarias. En los casos no previstas, la autoridad del mercado puede hacerlo por analogía.

b.1. Sanciones disciplinarias

Las faltas pueden hacer pasibles a los infractores de la aplicación de las siguientes sanciones disciplinarias:

- . falta leve: llamado de atención
- . falta importante: apercibimiento
- . falta grave: suspensión de la inscripción en el registro respectivo
- . falta gravísima: cancelación de la inscripción, si se tratase de operadores en general y prohibición de introducir mercaderías, si se tratara de productores que ofrecen solamente en playa libre.

La reiteración de una falta debe hacer pasible al infractor reincidente de sanciones aplicables a la falta superior inmediata.

b.2. Sanciones pecuniarias

b.2.1. Multas

En todos los casos las faltas deben hacer pasible al infractor de la aplicación de una multa pecuniaria, cuyo monto se puede establecer en forma de un "cargo básico" la falta más leve y múltiplos del "cargo básico" los restantes.

El importe del "cargo básico" será establecido anualmente por la autoridad del mercado, con acuerdo del Consejo del Mercado.

b.2.2. Intereses punitivos

La demora en el pago de obligaciones contraídas por los operadores pueden dar lugar a intereses por mora. La demora en el reintegro de sumas debidas por los operadores puede dar lugar a intereses resarcitorios. En ambos casos la autoridad del mercado debe aplicar, como acreedora, tasas que guarden relación con la práctica habitual de las entidades financieras de plaza.

b.3. Sumarios previos

Excepto en el caso de faltas resultantes de infracciones comprobadas inequívocamente en el acto de su comisión, tales como carencia de documentación obligatoria, tara no correspondiente al peso registrado en la báscula de control, de sorden, viciada manifiesta, etc., las sanciones a los operadores deben aplicarse previo sumario instruido por la autoridad del mercado y descargo obligatorio del presunto infractor.

c. Régimen Orgánico

La estructura básica que se describe a continuación, está prevista para un mercado de tamaño mediano a grande, y aún así es recomendable que los puestos y cargos se vayan cubriendo solamente a medida que el volumen operativo lo justifique y la relación gastos/ingresos lo permita.

Dependencias del órgano de gobierno

Estructura

Del órgano de gobierno dependerán la gerencia del mercado, la oficina de relaciones públicas y ceremonial, la asesoría legal y la secretaría.

c.1. Gerencia del Mercado

La Gerencia del Mercado posee las siguientes características:

Misión

Entender en todo lo atinente a la administración de la Autoridad del Mercado y a las operaciones del mercado en todos sus aspectos.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

. Funciones

Asesorar al órgano de gobierno en las materias de su competencia; aprobar y elevar los planes, presupuestos, programas y proyectos elaborados en las áreas internas; supervisar a los responsables de las áreas bajo su dependencia directa.

. Dependencias

Departamentos de Gestión y de Operación.

c.1.1. Departamento de Gestión

El departamento de Gestión, dependiente de la Gerencia del Mercado, posee las siguientes características:

Misión

Entender en todos los aspectos del servicio administrativo, contable y financiero de la Autoridad del Mercado.

Funciones

Proyectar los actos administrativos de la Autoridad del Mercado y realizar los que correspondan a sus competencias; entender en la tramitación de concesiones, contrataciones y permisos; entender en la administración del personal de la Autoridad del Mercado y de los servicios generales del centro administrativo del mercado; entender en la registración contable de las operaciones de la Autoridad del Mercado e intervenir en el ingreso de sus recursos; entender en la programación y control de la gestión económico-financiera de la Autoridad del Mercado; supervisar el sistema de liquidación bancaria de operaciones del mercado.

Dependencias

División Administración, División Contaduría y División Finanzas.

c.1.1.1. División Administrativa

La División Administrativa, dependiente del Departamento de Gestión, posee las siguientes características:

Misión

Entender en lo atinente a la administración del personal de la Autoridad del Mercado y de los servicios generales del Centro Administrativo, en lo atinente a las concesiones, contrataciones y permisos que sean competencia del Departamento de Gestión.

Funciones

Intervenir en la tramitación de las licitaciones y contrataciones de bienes y servicios y de las concesiones de locales de venta del mercado; intervenir en la administración del personal, en el almacenaje y distribución de los bienes de uso y de consumo, en el inventario físico permanente de los bienes de uso y en la prestación de los servicios de los servicios generales del centro administrativo.

Dependencias

Sección Contrataciones y Concesiones, Sección Personal y Sección Bienes y Servicios.

- a. La sección Contrataciones y Concesiones tiene a su cargo todo lo atinente a licitaciones, concursos, adjudicación y contratación de bienes, servicios, concesiones y permisos.
- b. La sección Personal tiene a su cargo la gestión, en todos los aspectos administrativos, laborales, previsionales e institucionales, del personal dependiente de la Autoridad del Mercado.
- c. La sección Bienes y Servicios tiene a su cargo lo atinente a la gestión y registro de los bienes de uso y consumo de la Autoridad del Mercado, de los servicios generales, de seguridad y de conservación del centro administrativo.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

c.1.1.2. División Contaduría

La División Contaduría, dependiente del Departamento de Gestión, posee las siguientes características:

Misión

Entender en el proyecto y control del presupuesto y de los estados contables y en la recaudación de fondos de la Autoridad del Mercado.

Funciones

Intervenir en las registraciones contables y en la formulación de estados contables y presupuestarios.

c.1.1.3. División Finanzas

La División Finanzas, dependiente del Departamento de Gestión, posee las siguientes características:

Misión

Entender en la programación y control de la gestión económico-financiera y en la inversión de fondos de la Autoridad del Mercado.

Funciones

Intervenir en la realización de análisis económico-financieros, en la formación de estados financieros y en la liquidación de las erogaciones de la Autoridad del Mercado, supervisar el funcionamiento del sistema de liquidación bancaria de operaciones del mercado.

c.1.2. Departamento de Operación

El Departamento de Operación, dependiente de la Gerencia del Mercado, posee las siguientes características:

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Misión

Entender en todo lo relacionado con la operatoria comercial y el funcionamiento del mercado.

Funciones

Intervenir en el planeamiento comercial del mercado; llevar los registros de operadores; supervisar los servicios auxiliares; las tareas de control ejercidas sobre operadores y servicios, y las tareas de mantenimiento de obras e instalaciones.

Jefatura de Operación

La Jefatura del Departamento Operación posee las siguientes características:

Misión

Entender en el planeamiento comercial del mercado y en las relaciones con los operadores.

Funciones

Proyectar el esquema de distribución y adjudicación de espacios comerciales, de acuerdo con su modelo de equilibrio comercial aprobado por el órgano de gobierno; llevar los registros de operadores y sus legajos y fichas individuales; atender los pedidos, consultas y reclamaciones de los operadores; supervisar a los jefes de división a su cargo.

c.1.2.1. División Servicios

La División Servicios tiene a su cargo las relaciones con los concesionarios y contratistas de los servicios auxiliares del mercado; procesamiento y difusión de la información destinada a los operadores; liquidación bancaria de operaciones; limpieza y recolección de residuos; movimiento de bultos; sanidad; vigilancia; y fletes externos.

c.1.2.2. División Inspección

La División Inspección tiene a su cargo la supervisión de las tareas de inspección de locales y de control de documentación, mercadería y vehículos, que la autoridad del mercado contrata con terceros.

c.1.2.3. División Mantenimiento

La División Mantenimiento tiene a su cargo la supervisión de las tareas y mantenimiento de instalaciones que realizan organizaciones contratadas a tal efecto, incluyendo la gestión del Taller del Mercado, y las propias empresas de servicios públicos.

c.2. Oficina de Relaciones Públicas y Ceremonial

La Oficina de Relaciones Públicas y Ceremonial posee las siguientes características:

Misión

Entender en todo lo atinente a los contratos externos con la Autoridad del Mercado y la atención de visitantes.

Funciones

Intervenir en la realización de reuniones de prensa y actos públicos, en la difusión previa y posterior de dichas celebraciones y en la emisión de comunicados de prensa; en la impresión del material gráfico destinado a los operadores y en la edición e impresión de boletines informativos de interés general; asesorar al órgano de gobierno y a la gerencia del mercado en las materias de su competencia; supervisar el sistema información para operadores e intervenir en la recepción y atención de personalidades.

c.3. Asesoría Legal

La Asesoría Legal posee las siguientes características:

Misión

Entender en el asesoramiento jurídico y legal necesario para el cumplimiento de los fines de la Autoridad del Mercado y de las funciones del mercado.

Funciones

Asesorar al órgano de gobierno y a la gerencia del mercado en las materias de su competencia; ejercer el patrocinio legal y la representación en los juicios que atañan a la Autoridad del Mercado; intervenir en los sumarios administrativos y en las relaciones jurídicas, legales e institucionales de la Autoridad de Mercado con su personal.

c.4. Secretaría

La Secretaría del Órgano de Gobierno posee las siguientes características:

Misión

Dar apoyo administrativo al órgano de gobierno y centralizar servicios administrativos de la Autoridad del Mercado.

Funciones

Organizar las reuniones y audiencias del órgano del gobierno; llevar el registro y archivo de sus actuaciones; recibir, distribuir y despachar la correspondencia destinada a/o producida por la Autoridad del Mercado; organizar y administrar la documentación bibliográfica de la Autoridad del Mercado y realizar tareas administrativas de rutina.

c.5. Dotación de Personal

Como fuera señalado al principio del punto c (Régimen orgánico), en la práctica, la dotación de personal prevista inicialmente para el mercado deberá ser la menos posible compatible con un buen funcionamiento operativo.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Por más pequeño o limitado en su operativa que fuera el mercado, deberá contar al menos, inicialmente, con un Directorio (Autoridad del Mercado), un Consejo del Mercado y un Tribunal del Mercado (designado entre autoridades y usuarios) como órganos superiores directivos y asesores, y, operativamente, funcionar con un gerente (o denominación similar, con facultades para dirigir la gestión del mercado), un par de empleados administrativos, un asesor contable (Contador Público, que puede ser contratado por horas), operadores de casillas de control de entrada y salida del mercado, un par de operarios de mantenimiento en general, y supervisores operativos y serenos nocturnos.

La sucursal bancaria que opere en el mercado debería proveer sus propios empleados para atender los movimientos de fondos y valores de la caja del mercado.

La organización de la limpieza y los changarines, así como el servicio de fletes externo, no deberían, en principio, depender directa y orgánicamente de la Autoridad del Mercado, aunque si ejercer siempre las funciones de supervisión y control que le competen.

d. Consejo del Mercado

La organización del Consejo del Mercado está expresamente prevista por el artículo 13° de la Ley N°19.227 (Ley de Mercados de Interés Nacional), por lo cual puede ajustarse a las siguientes normas:

El Consejo puede estar constituido por cinco miembros: dos a ser designados por la Asamblea de Operadores vendedores del Mercado, de los cuales a su vez uno de ellos deberá ser productor; uno designado por la Autoridad del Mercado; uno designado por los compradores (de minoristas o de alguna asociación de minoristas) y el quinto, designado por la Municipalidad asiento del mercado.

La función debe ser honoraria, considerada carga pública y podrían durar un año en sus cargos y ser reelegidos. El Consejo debe designar de entre sus miembros un presidente, un vicepresidente y un secretario de actas.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

La Autoridad del Mercado debe proporcionar al Consejo del Mercado las dependencias, instalaciones y demás medios materiales necesarios para el cumplimiento de su misión y brindarle el apoyo administrativo que le sea requerido.

El Consejo debe dictar su propio reglamento de funcionamiento, en el cual deben establecerse los días de reunión (en lo posible mensualmente), las formas de registrar las resoluciones y los plazos de resolución de los asuntos sometidos a su consideración.

3.2. Pautas para la Transferencia al Mercado

a. Conceptos Generales

Se entiende por transferencia al mercado, al conjunto de tareas, disposiciones y cursos de acción tendientes a lograr la puesta en marcha del nuevo mercado en las condiciones previstas en el presente trabajo, y en las que permitan obtener y cumplir los objetivos básicos determinantes de su creación. Es decir, posibilitar que el mercado opere en un marco de transparencia y eficiencia global de las actividades comerciales y funcionales que en él se desarrollarán.

No debe subestimarse la importancia y complejidad de las tareas a desarrollar por parte de la autoridad o ente encargado de implementar la puesta en marcha, puesto que se trata de alcanzar una real transformación en un medio comercial altamente resistente a los cambios, con estructuras fuertemente consolidadas en torno a esquemas de funcionamiento rutinario y obsoleto, apegados a un sistema comercial cerrado y carente de transparencia.

Si bien la puesta en marcha del nuevo mercado puede aparecer a primera vista como un simple traslado a un ámbito físico único de los actuales mayoristas, es evidente que el objetivo de implementarlo y hacerlo operar no estaría justificado con la sola mudanza a dicho medio físico, aunque con ello se logren algunos beneficios de orden funcional y urbanístico.

Por otra parte, dadas las características propias del medio comercial en que se desenvuelve el intercambio y distribución de los productos frutihortícolas,

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

la simple imposición de nuevas condiciones operativas o de pautas de comercialización "más modernas", no es garantía de cumplimiento por parte de los operadores si ellos no asumen conciente y racionalmente el proyecto, y no adoptan algunos principios básicos de readecuación funcional y comercial con vistas a su inserción en el nuevo sistema.

La etapa de transferencia va, incluso, más allá de quienes serán los usuarios del mercado, puesto que alcanza también al sector público y a los consumidores en general, quienes deben ser debidamente informados del proyecto, para asumir lo y contribuir, en su esfera de acción, a la consecución plena de sus objetivos por tratarse de un servicio público destinado a satisfacer una necesidad vital de la comunidad.

Las tareas son en general convergentes y pueden superponerse en el tiempo, aun que con variantes en el ritmo según la mayor o menor proximidad del traslado y funcionamiento efectivo.

. Tareas de Difusión

Destinadas a informar a los operadores y al público en general sobre las características del proyecto y los objetivos que se persiguen.

. Tareas de Concertación y/o Conciliación

Tiene por objeto convenir con los futuros operadores las conciliaciones y el comportamiento que deberán reunir para actuar en el mercado, a la luz del mercado comercial u operativo establecido por la autoridad operativa del proyecto. Este conjunto de tareas constituye el núcleo central del objetivo transferencia, por cuanto de su adecuada y ajustada realización depende, en gran medida, el cumplimiento de los fines buscados en materia funcional y comercial.

. Tareas de preparación del traslado

Consisten en la preparación de la transferencia de los operadores, de sus actuales lugares fuera del mercado, a los nuevos locales que ocuparán en el mercado. Los registros, el equipamiento, la capacitación, los reglamentos funcionales y la mudanza propiamente dicha.

b. Normas para la Transferencia

La transferencia al mercado abarca tres fases principales.

. Preparación

Que consiste en la difusión de los bienes y medios del mercado y de sus normas operativas, para ponerlas al alcance de sus usuarios y lograr una identificación de la administración pública y de la opinión pública con los objetivos perseguidos con su creación.

. Organización

Que consiste en la integración de los servicios administrativos, operativos y auxiliares del mercado.

. Traslado

Que consiste en la mudanza y traslado a los nuevos lugares físicos.

b.1. Fase Preparatoria

Requiere una difusión previa de los aspectos básicos del mercado para ilustración de quienes tendrán a su cargo las tareas informativas y formativas de la transferencia. Es deseable realizar exposiciones, cuyo contenido se volcará en un proyecto lo más atractivo posible, y con una adecuada distribución.

Es también condición previa la aprobación de los reglamentos orgánicos y funcionales del mercado, que deberán también imprimirse para ser entregados a todos los usuarios e interesados.

Las tareas preparativas se orientarán hacia las distintas actividades vinculadas al mercado, que configurarán otras tantas etapas de ejecución de esta fase, y que deberían tener la siguiente secuencia:

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

1. Aprobación de los reglamentos orgánicos y funcionales que regirán para el mercado.
2. Elaboración de las exposiciones y prospectos.
3. Preparación de los operadores vendedores (mayoristas, productores y sus asociaciones) y transportistas.
4. Preparación de funcionarios (jefes y funcionarios de reparticiones municipales y provinciales vinculados al proyecto o con responsabilidad respecto de las actividades del mercado) y administradores (personal superior del futuro mercado).
5. Preparación de los consumidores (público en general).

El carácter de la comercialización frutihortícola, que atañe a un consumo básico y masivo de la población, hace que el tema abarque múltiples aspectos diferentes, que no pueden ni deben ser encarados con la misma intensidad. Es necesario divulgar los más importantes y poner el acento en aquéllos que, por distintas razones, son esenciales para el buen funcionamiento del nuevo sistema comercial.

La difusión de las características del mercado debe atender primordialmente a sus aspectos conceptuales y funcionales distintivos.

En los aspectos conceptuales debe perseguirse los siguientes objetivos:

- . Identificar a la opinión público con el proyecto.
- . Salvaguardar los principios básicos del "mercado lineal".
- . Esclarecer las dudas y objeciones planteadas por los sectores o intereses afectados por el nuevo mercado.

En los aspectos funcionales debe perseguirse:

- . La inscripción adecuada de los operadores (no debe quedar afuera nadie que merezca ingresar, ni ingresar nadie que no corresponda).

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

- . Brindar una comprensión acabada de las ventajas directas e indirectas del mercado: mejor comparación de ofertas, mínima intermediación, reducción de mermas (por menores movimientos de bultos y mejor higiene y conservación de la mercadería), mayor fluidez de movimientos, efectivo control sanitario, etc.
- . Brindar un conocimiento cabal del funcionamiento del mercado, horarios, movimientos físicos, sistemas de información y de pago, servicios para operadores y regímenes tarifarios y de faltas, etc.

b.2. Fase de Organización

Comprende las siguientes etapas:

. Organización de los registros de operadores

Mientras el mercado no se habilite y comience a funcionar, los únicos usuarios que pueden definirse con mucha antelación a su habilitación son los operadores, en todas sus categorías, y el sector administrativo que, aparte de la conducción general que deberá establecerse apenas aprobado el proyecto, sea necesario para atender los llamados a inscripción de vendedores, compradores y transportistas, en todos sus aspectos: publicidad, confección de pliegos, evacuación de consultas, selección y registro de operadores, etc. Será necesario contar, previamente, con los elementos necesarios: formularios, fichas, credenciales, carpetas, etc., cuyo diseño e impresión deberá encargarse con la debida anticipación.

. Organización del sistema de información para operadores

Si se preve el procesamiento electrónico de la información destinada a operadores (oferta y precios del día) deberá encargarse con tiempo el análisis y la programación de los estados previstos, a ser emitidos por computación (o mini-computación, o computadoras personales, etc.). También deberán estar listos con anticipación los diseños de los formularios (guías de productos, facturas de ventas, etc.) y las normas de procedimiento que se aplicarán, todo lo cual deberá estar definido antes de comenzar las sesiones de adiestramiento del personal del mercado, y si fuera posible, antes de las reuniones con los futuros operadores.

. Organización del sistema de liquidación y pago de operaciones

Si el sistema queda a cargo del mercado, caben las mismas consideraciones que para la organización del sistema de información para operadores. Si se optara por recurrir a una o más entidades financieras (bancos) deberá acordarse las condiciones básicas antes de impartirse el adiestramiento del personal y las condiciones definitivas, también con suficiente anticipación.

. Organización de los servicios de control y vigilancia

La habilitación del centro administrativo del mercado antes del comienzo de sus operaciones comerciales, puede dar motivo a una implantación parcial y anticipada de los servicios de vigilancia.

La implantación de los servicios de control requiere establecer previamente los regímenes tarifarios y de faltas.

. Organización de los restantes servicios auxiliares

En general sería deseable que todos los servicios auxiliares del mercado estén en funcionamiento en el momento de su habilitación o apertura. Si ello no ocurriera, deben tener absoluta prioridad los servicios de movimiento de bultos, de limpieza y de recolección de residuos, cuya prestación es indispensable.

Deberá preverse también, a partir de la finalización de las obras complementarias correspondientes, un servicio de mantenimiento de obras e instalaciones, tanto en los humanos como en el equipamiento físico adecuado.

Deberá tenerse siempre presente que el mercado comenzará a funcionar el día de su apertura o habilitación con el máximo de actividad, pues ésta no puede ser gradual, lo que descarta cualquier programación administrativa basada en una integración o adaptación gradual de sus distintos componentes.

El mercado recibirá el primer día el mismo número de abastecedores y de compradores y moverá los mismos volúmenes de mercaderías y envases vacíos, que se movieron en los días anteriores a su habilitación o apertura, en la zona de su influencia.

La operatoria actual está regida por una experiencia y modalidades que pueden datar de varias décadas atrás. El mercado deberá evidenciar mayor eficiencia para atender requerimientos masivos aunque carezca de esa experiencia, y significa muchas modalidades novedosas. Una programación cuidadosa, un equipamiento debidamente anticipado, y un adiestramiento previo de todos sus agentes, permitirán que se salga airoso de esa prueba.

b.3. Fase de Traslado

La operación física de trasladar a los operadores a las nuevas instalaciones o puestos, reviste importancia crucial, porque la puesta en marcha del mercado debe ser simultánea para todos los puestos, sin interrupciones al normal abastecimiento de la población.

La naturaleza perecedera de la mercadería constituye, en este caso, una ventaja, porque no existe, sino en pequeña escala, el problema del traslado de grandes stocks que dificulta las mudanzas de otros tipos de establecimientos comerciales.

La mercadería menos perecedera como la papa o la cebolla, puede ser almacenada gradualmente en los nuevos puestos y por su condición, en forma anticipada al día de la habilitación o apertura.

La programación del traslado de los operadores al nuevo mercado o su nueva disposición física, debe ser realizada junto con las obras de complementación de sus instalaciones. Su programación anticipada permitirá realizar con calma los ajustes inevitables y eliminará las improvisaciones que, en éste tipo de traslados, suelen producir consecuencias nefastas e irreversibles. La ventaja de tratar este tema durante mucho tiempo con los mayoristas actuales, contribuirá a identificarlos con el proyecto y a sentir como propio el hecho del traslado al mercado, evitando que lo experimenten como una imposición forzoza y arbitraria.

Además de las previsiones habituales de toda programación, en este caso convendría considerar lo siguiente:

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

- . La instalación de lo esencial en los puestos de venta puede iniciarse mucho antes del día de la apertura, de tratarse de espacios nuevos.
- . Los abastecedores, transportistas y compradores inscriptos deberán ser notificados con suficiente anticipación de la fecha y horarios en que deberán comenzar a operar en el nuevo mercado.
- . Los servicios administrativos del mercado deberán funcionar a partir de la apertura del mercado (al menos los imprescindibles).

c. Conceptos básicos de la Concertación

La mayor dificultad para llevar a cabo una concertación que desemboque en resultados positivos, estriba en la resistencia al cambio que es característica de esta actividad, que siempre ha impuesto -per sé- las reglas de juego del sistema comercial y tiene "razones" de peso para tratar de mantener intactas sus facultades y su "poder de decisión".

El hecho de que el proyecto del mercado apunte a dotar a la comercialización mayorista frutihortícola de la región de un sistema de información, de horarios de funcionamiento, de normas relativas a la documentación de las transacciones, de normas de tipificación, etc. etc., todo ello enderezado a lograr un mercado "transparente" en el mecanismo de formación de los precios y en la difusión de las operaciones, puede hacer aparecer al mercado, desde la óptica de los comerciantes, como un avance del poder público que puede afectar sus intereses y su libertad comercial.

Este preconcepto, que de acuerdo a la experiencia nacional e internacional constituye una constante en el comportamiento del sector, tiene que ser enfocado con criterio realista y práctico, con el objeto de lograr una efectiva participación de los futuros usuarios en la formulación de las pautas de funcionamiento del mercado.

El concepto de participación implica hacer asumir a los operadores la idea central del proyecto, convertirlos en colaboradores directos de toda su implementación y puesta en marcha, tratando de alcanzar, en el curso de las negociaciones, un adecuado equilibrio entre los intereses particulares en juego y los objetivos prioritarios del proyecto.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Esto significa ajustar las hipótesis de máximos resultados previstos del nuevo mercado, para avanzar en la concertación hacia un terreno de graduales concesiones que permita, al final, preservar, con razonable nivel de consenso y aceptabilidad, los objetivos esenciales.

El medio práctico para llevar a cabo las tareas de conciliación y concertación de la transferencia, es la constitución de una o más comisiones de trabajo que, según las materias de su competencia, deben integrarse con asociaciones o empresas representativas de los distintos estamentos que componen la producción y comercialización de productos frutihortícolas de y en la región. El asesoramiento técnico y la coordinación debe ser realizada por el sector público.

Estas comisiones inclusive pueden actuar dentro del marco de una reglamentación funcional que facilite su desempeño y vaya creando, paulatinamente, la sensación de participación activa.

4. ASPECTOS JURIDICOS

4.1. Alternativas Jurídicas del Ente Administrador

La instalación de un mercado de concentración supone la necesidad de determinar su naturaleza jurídica y la forma en que será administrado, dentro de los límites que permita la Ley.

Las personas jurídicas suelen ser clasificadas en dos grandes agrupaciones: privadas y públicas.

Los organismos privados pueden tener participación estatal o no, encontrándose dentro de los primeros las sociedades de economía mixta sin servicio público y las sociedades anónimas con parte de sus acciones en manos del Estado. En cuanto a los segundos, pueden identificarse cooperativas, sindicatos, etc. (de interés público) y a todas las demás sociedades (de interés privado).

Los organismos públicos pueden ser estatales y no estatales. Entre los organismos públicos estatales se cuenta a los administrativos.

- a. con jurisdicción administrativa general (municipios).
- b. con jurisdicción administrativa con competencia específica (entes autárquicos).

Entre los organismos públicos no administrativos se ubican las sociedades y las empresas del Estado.

En cuanto a los organismos públicos no estatales, es preciso distinguir a aquellos que tienen participación estatal, de aquéllos que no la tienen. Entre los primeros están:

- a. las sociedades de economía mixta que prestan un servicio público.
- b. las asociaciones dirigidas.

Entre los segundos:

- a. las corporaciones públicas (colegios profesionales, cooperativas y sindicatos cuando tienen un régimen de derecho público).
- b. las fundaciones e instituciones públicas.

Las características de cada una de ellas son:

4.1.1. Sociedades de Economía Mixta

Es una sociedad de economía mixta la que forma el Estado Nacional, los Estados Provinciales, las Municipalidades o las entidades administrativas autárquicas dentro de sus facultades legales, por una parte, y los capitales privados por la otra, para la explotación de empresas que tengan como finalidad la satisfacción de necesidades de orden colectivo, o la implementación, el fomento o el desarrollo de actividades económicas.

El régimen legal aplicable depende de la finalidad que se proponga su constitución: así, podrá ser persona de derecho público o de derecho privado, según sea que persiga fines de orden colectivo o se dedique a actividades económicas.

A las sociedades de economía mixta se les aplicarán las disposiciones relativas a las sociedades anónimas en cuanto no sean incompatibles con su naturaleza y las normas especiales establecidas en el Decreto N°15.349/46.

La diferencia entre ambas sociedades reside en que el directorio de la sociedad anónima se integra por nombramiento de la asamblea de accionistas, mientras que en la sociedad de economía mixta se constituye en la proporción establecida en la Ley con representantes de la Administración Pública.

La Asamblea de accionistas es soberana en la primera, pero en las segundas no puede ser calificada de ese modo, ante la existencia del veto que puede ejercer el presidente de la sociedad, o en su ausencia cualquiera de los directores nombrados por la administración pública, cuando las resoluciones del directorio o las de la asamblea de accionistas fueran contrarias a la Ley (Decreto 15.349/46), o a la de su creación, o a los estatutos de la sociedad, o puedan comprometer las conveniencias del Estado vinculadas a la sociedad.

El control de sus actos se efectúa desde dentro de la sociedad mediante el referido veto; no proceden ni el recurso jerárquico ante el Poder Ejecutivo o la autoridad que resulte superior a la entidad, ni las observaciones del Tribunal de Cuentas.

4.1.2. Sociedad Anónima con participación estatal mayoritaria

La Ley de Sociedades Comerciales establece en su articulado para las Sociedades Anónimas en las que el Estado sea propietario del 51% del capital social un régimen específico, posibilitando al Estado optar por una forma de organización tradicionalmente reservada a la actividad privada. La Ley ha logrado regular un sistema que permite armonizar la flexibilidad y fluidez operativas que son características de las empresas comerciales privadas, con el adecuado control que exigen los intereses del Estado. A ello se une que el régimen establecido permite el aprovechamiento de las positivas modalidades de la iniciativa privada en la conducción de la empresa, facilitando su acceso a los mercados financieros.

Las ventajas de este tipo de sociedades residen en que pueden asumir pleno carácter empresarial en su funcionamiento y una marcada agilidad en su actuación; posibilitan otorgar participación decisional a más de un organismo público nacional y/o provincial; posibilita otorgar participación al sector privado; pueden regirse plenamente por el derecho privado, no comprometen el patrimonio estatal, permiten la participación del capital privado y no importan un acrecentamiento de la organización estatal.

4.1.3. Sociedades Anónimas en las que el Estado tiene minoría de acciones

Normalmente representan formas accidentales y no estatutarias. Su equilibrio es inestable e incierto. La posibilidad estatal de ejercer el control no depende de su contribución patrimonial, y de ser efectivo, correspondería situarla en el tipo de actividades reglamentadas.

Su análisis es inoperante a los fines de este trabajo.

4.1.4. Organismos privados sin participación estatal

Serían una categoría especial de sociedades privadas sin participación estatal, pero con una estrecha relación con el derecho público.

Presentan las siguientes ventajas:

- . asumen el más puro y pleno carácter empresarial
- . no comprometen el patrimonio estatal
- . se rigen plenamente por el derecho privado

y las siguientes desventajas:

- . no aseguran unidad de acción
- . el interés general comprometido (prestación del servicio) quedaría en exclusivas manos de una entidad privada, si bien sujeta a contralor por parte de la autoridad concedente.
- . no se posee, en principio, ningún privilegio de derecho público.

4.1.5. Organismos Públicos Estatales Administrativos

Comprenden a los entes administrativos y los comerciales o industriales: los entes estatales descentralizados, las Empresas del Estado, etc. Poseen las siguientes características comunes:

- a. Poseen personalidad jurídica propia, es decir que están en condiciones de actuar por sí mismos, tanto en procesos judiciales como en la celebración de contratos.
- b. Reciben una asignación legal de recursos, es decir, se les otorga por Ley la atribución de percibir impuestos y tasas o se les fijan fondos en el presupuesto general, o bien los reciben al momento de su creación.
- c. Su patrimonio es estatal, por lo que si llega a suprimirse el ente, aquél puede establecer el destino de los fondos.
- d. Poseen capacidad para administrarse a sí mismos, o sea que tienen competencia para dar solución a los problemas que surjan en su seno, sin recurrir a la administración central.
- e. Son creados por el Estado.

f. Son sometidos a los controles de la administración central.

4.1.6. Organismos Públicos Estatales no Administrativos

La incorporación del Estado a la actividad económica, ya sea en sus aspectos comerciales como industriales, exige que el ente que habrá de llevarla a cabo se rija por formas flexibles, que son las contenidas en el derecho privado, especialmente en el derecho comercial.

Si dicho ente habrá de regirse por el derecho privado, impone una total sumisión a sus normas, no solo en materia de actos jurídicos, sino también en cuanto a las atribuciones de aquél y del sistema jurisdiccional que debe someterse en caso de conflictos, pero es frecuente que se tienda a sustraer al ente del régimen de derecho privado.

Las sociedades del Estado poseen las siguientes características:

- a) son integramente estatales
- b) tienen personalidad propia
- c) se dedican a una actividad económica o de explotación de servicios públicos
- d) están sometidas primordialmente al derecho privado, aunque se le aplican disposiciones de derecho público.

4.1.7. Organismos Públicos no Estatales sin Participación Estatal

a. Corporaciones Públicas

Son en general asociaciones creadas por el Estado y sometidas al régimen de derecho público (colegios profesionales).

b. Fundaciones e instituciones públicas no estatales

Son similares a las corporaciones públicas, pero carecen del poder corporativo.

4.1.8. Organismos Públicos no Estatales con Participación Estatal

a. Sociedades de economía mixta

Estas sociedades poseen capital privado y capital estatal, pudiendo tener como finalidad servicios públicos administrativos, promoción económica, actividades comerciales o industriales.

b. Asociaciones dirigidas

Son entidades creadas para prestar determinado servicio social o asistencial dentro del gremio de personal de un servicio estatal.

Se establece una participación estatal en el control y dirección del ente, no para prestar el servicio sino a fin de controlarlo (Cajas de Previsión).

4.1.9. Acotación a las Alternativas

El concepto básico que debería privar en el análisis del ente jurídico y de su estructura para el funcionamiento de un mercado de concentración de productos frutihortícolas, es el de la máxima participación privada posible, compatible con el mejor control que es inherente a la autoridad pública.

De optarse por un ente estatal (cualquiera sea su dependencia orgánica o funcional), lo recomendable sería la figura de una Sociedad Anónima con participación estatal mayoritaria (Leyes N°17.318 y N°19.550), pues permite la participación mayoritaria o total del Estado (Nacional, Provincial y/o Municipal, o una combinación de ellos), la eventual participación minoritaria del sector privado (mayoristas, productores, etc.), funcionando con la agilidad propia de una Sociedad Anónima.