01 H. 12221
C 11
I

42083

MUNICIPALIDAD DE MORENO

ASISTENCIA TÉCNICA PARA EL DESARROLLO DEL SECTOR PRODUCTIVO FRUTIHORTÍCOLA EN EL PARTIDO DE MORENO

0/H 12221
C 11
I
H.12222
2704
H 41121
H 410

SETIEMBRE DE 1997

JORGE MILTON CAPITANICH
CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
CONTRATO LOC. DE OBRA. EXPTE 3473

I. EL AREA DEL PROYECTO 2
A. Características económicas 3
1. Síntesis histórica 3
2. Población y Empleo 3
3. Estructura económica 6
B. Situación social 14
II. ASPECTOS INSTITUCIONALES 20
A. Modelo de Gestión y Administración Municipal 20
1. Introducción 20
2. Situación actual del diseño organizacional municipal 22
B. Modelo organizacional propuesto 28
1. Introducción 28
2. Niveles de articulación para la toma de decisiones 30
3. Areas de responsabilidades especificas 32
C. Municipio de Moreno. Fortalecimiento Institucional 36
1. Lineamientos 36
2. Modelo Institucional esperado 39
III. ASPECTOS PRODUCTIVOS 43
A. La Horticultura en el Conurbano Bonaerense 43
1. Evolución y características generales 43
2. Organización de la producción 44
3. La comercialización de la producción 46
B. La Horticultura en Moreno 47
1. Introducción 47
2. Situación actual 50
3. Canales de comercialización 54
4. Estructura actual de distribución 57

I.

EL AREA DEL PROYECTO

A. Características económicas [1]

1. Síntesis histórica

El partido de Moreno se sitúa geográficamente en el extremo oeste del conjunto de partidos que configuran el AMBA (Area Metropolitana Buenos Aires), limitando con los partidos de Gral. Sarmiento, Morón, Merlo, Marcos Paz, Gral. Rodríguez y Pilar. En sus inicios fue un territorio eminentemente rural, afectado posteriormente por un proceso de rápida urbanización. Su carácter periférico dentro del AMBA y la existencia de quintas y viviendas de fin de semana le otorgan un carácter particular, predominando el uso residencial del suelo.

El desarrollo vial de municipio y su ubicación estratégica en la periferia del área metropolitana, incidieron favorablemente en su evolución económica. La ruta nacional N°7 resulta un instrumento de enlace con Buenos Aires, hacia el este, y con el centro y el norte de la provincia, rumbo al oeste. También son importantes las rutas provinciales N°23, 24 y 25, en especial la primera que a través de su empalme con la ruta nacional N°202, llega hasta San Fernando. El distrito esta atravesado por el ferrocarril Domingo F. Sarmiento que brinda servicios urbanos y de larga distancia, con estaciones en el Paso del Rey, Moreno, La Reja y Francisco Alvarez.

2. Población y Empleo

Según el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991 (CNP-91), Moreno contaba con 294.887 habitantes y la CONAMBA estima que en el año 2000 el total de habitantes alcanzaría a 368.082, lo que implica un crecimiento entre puntas del

1/ Síntesis del trabajo realizado por el CONAMBA sobre la morfología sectorial de la economía del Partido de Moreno, su significación relativa en comparación a la región y la evaluación de los cocientes de especialización estimados para los sectores económicos.

24,8%. La distribución local de la población es heterogénea, destacándose entre las mas pobladas Moreno y Trujui con el 42,5% y el 25,4% del total, respectivamente.

La población económicamente activa representaba el 60% de la población mayor de 14 años, siendo la tasa de actividad la más alta del Conurbano Bonaerense (CB). A su vez, la población desocupada se ubicaba en un 25% por encima del promedio del AMBA, evidenciando serios problemas de empleo.

En cuanto a la población no económicamente activa (40% de la población mayor de 14 años), el 19% correspondía a jubilados o pensionados y el 17% a estudiantes, mientras que los clasificados en "otra situación" alcanzaba al 63%. La alta participación de este ultimo ítem implica que gran parte de la población excluida del mercado de trabajo, lo hacia por razones distintas de la edad o de su permanencia en el sistema educativo.

En cuanto a la generación de empleo, los resultados del CNP-91 reflejan una importe participación de los sectores Manufacturero (24%); Comercio, restaurantes y hoteles (22%) y Servicios sociales (16%). A su vez, los sectores Construcción y Servicio doméstico poseían una participación del 11,8% y 13,0%, respectivamente.

La alta participación de estos últimos sectores en la generación de empleo muestra el grado de precarización del mismo (En 1991 al 44% de los obreros o empleados de Moreno no se le realizaban descuentos jubilatorios).

Respecto al empleo industrial, tres sectores concentraban aproximadamente el 42% del mismo: Elaboración de productos alimenticios y bebidas (21%), Fabricación de muebles (11%) y Fabricación de prendas de vestir (10%). A partir de los resultados de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) puede realizarse una aproximación sobre las variaciones del empleo ocurridas entre los años 1991 y 1994.

En octubre de 1991 la Tasa de Actividad (TA) de varones y mujeres fue la mayor del CB. Discriminada por edades, son los varones jóvenes los que presentaban la mayor

participación en el GBA4 [2] respecto al promedio del total del CB, situándose la TA en el orden del 71,6%. También se registraba una alta participación de las mujeres en edades centrales en el mercado de trabajo (5% mayor que la media del CB).

En cuanto a las categorías ocupacionales, en el GBA4 se registran los mayores índices de precariedad laboral, explicada por la predominancia del empleo en la construcción y el servicio doméstico. En coincidencia con estas actividades se destaca el empleo en actividades de baja complejidad operativa y no calificadas.

En octubre de 1994 la TA del GBA4 creció alrededor de un 6% respecto a octubre de 1991, mientras que la del CB en su conjunto lo hizo en un 4,5%. Por lo tanto, se produjo un incremento relativo de esta subzona en términos de TA, en especial en las mujeres y los varones adultos.

Si lo que se compara son los datos de Partidos del Conurbano con el total 28 aglomerados urbanos, la diferencia es también significativa.

Mientras que la tasa de desocupación a mayo de 1997 para Partidos del Conurbano fue de 18,6, para los 28 aglomerados fue de 16,1. Esto determina un problema de ocupación de mayor magnitud al promedio del país para la zona del estudio.

En cuanto a las ramas de actividad, el GBA4 sigue manteniendo la mayor participación de asalariados pero, tal como sucede con el resto del CB, ésta disminuye respecto del resto de la población ocupada. Las actividades que mas crecieron en el periodo considerado fueron comercio y transporte. Los servicios sociales y la industria disminuyeron, mientras que los servicios domésticos y de construcción oscilaron en torno a los valores observados en octubre de 1991.

2/ GBA4: Comprende los Partidos de Florecio Varela, Esteban Echeverria, La Matanza II, Merlo, Moreno, Gral. Sarmiento, San Fernando y Tigre.

3. Estructura económica

Aunque no existe información actualizada al respecto, diversas fuentes estiman que la estructura económica sectorial del distrito (Producto Bruto Geográfico) se integra en un 3,4% por actividades primarias, un 42,6% por actividades secundarias y un 54% por actividades terciarias.

Dentro del Sector terciario las actividades de mayor participación en el PBG, son Comercio (18,9%); Finanzas (11,3%); Transporte (10,3) y Servicios sociales (9,46%), respectivamente. A su vez, en el Sector secundario, la Gran División 3 (industria) aporta el 33,64% del PBGI y la Gran División 5 (construcciones) el 9,01%. El sector primario muestra una de las mayores participaciones relativas en la conformación del PBG, considerando el conjunto de partidos del Conurbano Bonaerense.

√ Sector Primario

El aporte del Sector primario a la conformación del PBG está dado por las actividades Agrícolas (horticul tura y fluricultura), de Granja (avicultura) y Ganaderas (tambo). Según datos del Censo Nacional Agropecuario de 1988 (CNA-88), en el distrito existen 181 establecimientos agropecuarios que ocupan 2.421 hectáreas, con una superficie media por establecimiento de aproximadamente 13 hectáreas.

Las actividades agrícolas se desarrollan en 434 hectáreas, de las cuales el 65% se destina a cultivos hortícolas (lechuga, remolacha y acelga) y de oleaginosas, exclusivamente lino (16%). En cuanto a las demás cultivos, se destacan las especies forrajeras (59 hectáreas) y las dedicadas a la floricultura (19 hectáreas).

El subsector pecuario contaba con una existencia ganadera de 5.959 cabezas, de las cuales el 39% eran conejos y el 29% porcinos. La actividad avícola se lleva a cabo en alrededor de 20 criaderos con más de 280.000 aves y una producción de huevos que satisface la demanda local. La actividad tambera se realizada en forma complementaria a la cría de aves en alrededor 20 explotaciones.

√ **Sector secundario**

Según datos del Censo Nacional Económico 1994 (CNE-94), en Moreno la actividad manufacturera (Gran División 3) ocupaban en julio de ese año a 3.724 personas, cifra que representa sólo el 0,7% del empleo industrial del AMBA. Las ramas que explican alrededor del 80% del valor de producción de la industria de Moreno son:

- 311 (industria alimenticia), frigoríficos Minguillón (chacinados y embutidos) y Moreno; nutricentro San Sebastián, Sacán (Panificación), Briosch (pan dulce, pionono) y la ex fábrica de salchichas Ridan (actualmente Granja Iris).
- 352 (otros productos químicos), laboratorio Pfiser (medicamentos y productos farmacéuticos), Fanaquimica y Plásticos Benabó y Cosméticos Avón.
- 3231 (industria del cuero), cuya principal representante es la planta Carlos Gibaut SAICA (una de las principales exportadoras del país), algunas Pymes textiles y varias pymes metalúrgicas.

Respecto a los datos censales del año 1985 se observa una importante reducción en el número de ocupados en la industria (-22%). Según datos del CNE-94, la principal actividad en cuanto al nivel de ocupación corresponde, a "Procesamiento de carnes, verduras, pescados y lácteos", con un total de 1221 personas, siguiéndole en importancia las industrias del agrupamiento "Químicos, plásticos, etc.", con 706 personas empleadas.

Moreno se ubica entre los partidos de menor contribución en la producción de manufacturas y menor concentración de establecimientos industriales. Sin embargo, es un importante centro poblacional que podría mejorar su demanda de trabajo en base al desarrollo industrial (existe un régimen de promoción de inversiones a nivel

municipal y el interés en desarrollar un parque industrial).

La Gran División 4 (Electricidad, Gas y Agua) genera el 3,83% del producto total de la jurisdicción, exhibiendo una evolución incremental aunque fuertemente oscilante. En líneas generales, el sector tiene una escasa significación en términos del producto y empleo en el conjunto de las actividades económicas y presenta una distribución acorde con las diferencias de ingreso y calidad de vida de la población. En tal sentido, resulta ilustrativo la relación producto por habitante, destacándose que el partido registra un guarismo 4,3 veces inferior al promedio de la región.

El CNE-94 no registra al sector electricidad, gas y agua pero se puede evaluar su dimensión a partir de los datos de cobertura que surgen de los censos poblacionales. En el subsector electricidad el nivel de cobertura alcanza al 98,7% de los hogares, en la distribución de gas natural por red al 0,7%, y en cuanto a la población servida con agua corriente al 13,0% y con cloacas al 11,0%.

Si bien se trata de un sector de escasa incidencia relativa, su evolución denota la consolidación del entramado urbano y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes. En cuanto a la distribución eléctrica la tendencia dominante es hacia un mayor consumo por habitante aunque decreciente en términos de producto generado conforme a los cambios tecnológicos que se van incorporando. La distribución de gas debería ocupar un mayor espacio de mantenerse la política sustitutiva en relación a la energía eléctrica dado su menor costo si se realizan las inversiones necesarias.

La Gran División 5 (Construcción) muestra a partir del plan de convertibilidad un fuerte crecimiento, en particular en las obras realizadas por el sector privado. En Moreno la superficie cubierta autorizada entre 1991 y 1994 creció un 123%, pasando de 64.241 m^2 en 1991 a 143.285 m^2 en 1994. En 1994 la superficie cubierta autorizada per capita en Moreno fue 0,45 m^2. Este indicador es inferior al registrado en promedio en el CB (0,57 m^2 per capita).

En cuanto a los tipos de obras privadas, el 58% de los metros autorizados en 1994 correspondían a construcciones residenciales mientras que el resto fueron asignados a obras no residenciales (comercio, industria, servicios sociales, etc.). A su vez, si se discrimina entre obras nuevas y ampliaciones, los metros cuadrados autorizados se repartían de la siguiente manera: 78% nuevas y 22% ampliaciones.

√ **Sector terciario**

La Gran División 6 (Comercio, Restaurantes y Hoteles) de acuerdo a las cifras disponibles, genera el 18,97% del PBG del partido, evidenciando una participación creciente. Se trata de la actividad mas importante en términos de participación relativa dentro del sector terciario ya que genera el 56% del producto total.

Si se toma en cuenta el producto bruto por habitante, el cociente correspondiente al partido ocupa un lugar poco destacado, dando cuenta de la escasa importancia relativa de la actividad comercial. Por otra parte, debido a las significativas variaciones a nivel se subramas, la actividad exhibe un cociente de especialización próximo a 1, lo que indica un bajo grado de especialización sectorial.

En 1985 el partido contaba con 3.081 establecimientos comerciales (el 2,08% del total regional) de los cuales el 90,68% correspondía al rubro minorista, el 4,93% al mayorista y el 4,38% restante a restaurantes y hoteles. En relación al número de ocupados (6.203) un 80,19% correspondía al sector minorista, un 13,27% al mayorista y el 6,55% al restaurantes y hoteles. En 1994, el 51,8% del empleo terciario corresponde al comercio y el 3,8% a restaurantes y hoteles.

Un indicador de la dimensión de las actividades comerciales es la relación de establecimientos cada 10.000 habitantes. En este caso se verifica una relación inferior al promedio del AMBA en comercios minoristas (77 sobre 114), al igual que con bares y restaurantes (5 sobre 16), dando cuenta de las diferencias de escala y

desarrollo del sector en relación al promedio regional.

Moreno no cuenta con una estructura comercial diversificada dada la escasa significación del mercado local. No obstante, su posición geográfica alejada de la Capital Federal y la existencia de vías de acceso apropiadas, ha generado condiciones para desarrollar emprendimientos comerciales de influencia subregional.

El partido carece de una oferta hotelera de categoría pero si de hospedaje familiar, moteles y albergues transitorios. La actividad se encuentra en expansión gracias a la existencia de vías de acceso rápido que lo hacen competitivo con la oferta hotelera que se desarrolla a lo largo del Acceso Norte. En cuanto al sector restaurantes y hoteles en forma conjunta su participación a nivel regional es del 0,85% en relación al número de locales del 0,47% en relación a los ocupados.

El grado de terciarización alcanzado por la economía local muestra cierta "sobreterciarización" como forma de refugio o mecanismo de subsistencia de los agentes que no logran insertarse en condiciones apropiadas en el mercado laboral. Este hecho denota el peso de las estructuras familiares en el sector, lo que se correlaciona positivamente con las reducidas dimensiones, el escaso margen de rentabilidad y la insuficiencia de las inversiones de las empresas.

Los emprendimientos de grandes escalas que se están dando (muy puntuales) y los cambios en los hábitos de consumo de la población, originan un mayor deterioro en la organización comercial en avenidas (incluidas galerías), sobreviviendo los puntos de venta relativamente alejados de otros puntos de competencia.

Las firmas tradicionales de mayor peso por la calidad de sus productos, las que operan bajo licencias de comercialización de productos reconocidos y las afianzadas por su antigüedad en el mercado, pueden operar con mayores márgenes de rentabilidad en base a precios mas altos pero su permanencia en el mercado obedece en gran medida al desarrollo de líneas de crédito que redujo el riesgo de la actividad financiera orientada al consumo.

Estos cambios no han repercutido negativamente en el surgimiento de pequeños negocios en zonas de urbanización reciente y poco interconectados, destinados a satisfacer demandas localizadas y en escala reducida (operan como refugio de subsistencia para los expulsados del mercado de trabajo), aunque con disparidades de acuerdo a los rubros, grado de competencia y capacidad de los nuevos agentes.

La Gran División 7 (Transporte y Comunicaciones) incluye entre sus actividades principales al transporte terrestre y a las comunicaciones telefónicas. La participación de estas actividades ascendía, en el año 1986, al 10,35% en el PBG local. A nivel del AMBA estas actividades representan el 9% por lo que se deduce la importancia que poseen en la conformación del PBG local.

El Transporte automotor en términos de "recorridos por habitantes" muestra valores muy por encima de la media regional. La oferta de este servicio está compuesta por 10 recorridos bajo jurisdicción nacional que conectan al partido con la Capital Federal, 33 bajo jurisdicción provincial que lo comunican con otros distritos y 3 recorridos bajo jurisdicción municipal que operan dentro de los límites del partido. Una línea ferroviaria conecta al partido con la Capital Federal.

La Gran División 8 (Establecimientos Financieros y Viviendas) genera el 9,46% del producto bruto total del partido, evidenciando una evolución creciente en su participación relativa y en términos absolutos. En base a los saldos registrados regularmente por el BCRA se obtiene un indicador del volumen físico de producción de la actividad. A nivel local cabe consignar que la actividad bancaria representa casi el 100% del producto del sector, ya que existe una participación marginal de entidades de crédito muy pequeñas.

El partido cuenta con 7 sucursales bancarias y 229 ocupados, dándose una relación de 41.102 habitantes por establecimiento bancario (cifra 5 veces mayor al promedio regional). El volumen de saldos de depósitos por banco alcanza a 64 millones de pesos (a nivel regional la relación es de 16,9 millones), mientras que los préstamos

rondan los 3,1 millones por establecimiento (para el AMBA en su conjunto trepa a los 20,4 millones). De estos datos se infiere que el partido capta fondos y los presta fuera del mismo en una elevada proporción.

El coeficiente de "depósitos por préstamos" denota el papel jugado por el partido a nivel regional como prestador nato (2,1) y da cuenta del papel conservador del sistema bancario que concentra los fondos prestables en las plazas de menor riesgo. Es importante destacar que la crisis del sistema bancario desatada desde fines de 1994 ha impulsado una fuerte reestructuración del mismo.

En la Gran División 9 (Servicios Comunales, Sociales y Personales), la mayor participación relativa corresponde a los servicios de atención de la salud y de educación. En términos de PBG representan el 0,32% del total generado por la región y exhibe un comportamiento levemente creciente. El partido cuenta con el 3,23% del total de los establecimientos educacionales de la región (158) tanto del sistema público como privado. La distribución porcentual de los matriculados es: 13,04% inicial, 67,77% primario, 18,15% medio y 1,04% superior y adultos. El partido cuenta con 6 centros de formación superior no universitaria.

En cuanto a los servicios de atención sanitaria, el partido registra un total de 146 camas de atención sanitaria tanto ordinaria como compleja del Nuevo Hospital Municipal. Existen 6 centros asistenciales privados y 31 centros de salud (14 dependientes del municipio y 17 con convenio con Soc.Fomento, Centros Barriales) que completan la cobertura sanitaria del partido.

El Sector Público Municipal, medido en términos monetarios, representa el 3,5% del total de gastos municipales de Conurbano (50 millones de pesos). Entre 1988 y 1994 la planta de personal se había incrementado en un 12,4% manteniendo una composición relativamente estable en cuanto a la distribución de los agentes entre las principales finalidades en que se clasifica el presupuesto municipal.

Cabe aclarar que a lo largo de la serie considerada (1988-1994) se verifica una

incidencia decreciente de las finalidades: Servicios Especiales Urbanos, Salud Pública y Bienestar Social, mientras que crecen las asignaciones a las finalidades: Honorable Consejo Deliberante, Deuda Flotante e Infraestructura Vial. La única finalidad que mantiene una participación estable (26%) es Administración Central.

De acuerdo a la clasificación económica del gasto, la partida Personal absorbe alrededor del 60% del mismo, seguida de Bienes y Servicios que exhibe una participación declinante en el orden del 25%. El restante 15% se distribuye en forma irregular en Trabajos Públicos, Amortización de Deudas y otras asignaciones que escasa incidencia.

Un indicador apropiado para evaluar la gestión presupuestaria es la medición del resultado entre el total de ingresos y egresos. En el período analizado se verifica un déficit creciente que se revierte en 1992 hasta alcanzar un superávit que permitió superar la crisis financiera del municipio. Al respecto, cabe señalar que los ingresos propios del municipio han tenido un crecimiento considerable en 1992, resultado de la puesta en marcha de una amplia moratoria por la cual se incrementaron los recurso propios en un 59% en base al recupero por deuda. Mediante esta medida de carácter coyuntural se pudo revertir la situación deficitaria que se arrastraba desde los últimos 3 años sin que se produjeran genuinos logros de eficiencia o equidad en materia tributaria.

En tal sentido, y a los fines de verificar la forma en que se desenvuelve el municipio en términos de indicadores de flexibilidad y autonomía, resulta apropiado evaluar la relación entre el gasto en la finalidad Servicios Urbanos Especiales y la recaudación en concepto de Tasa de Alumbrado, Barrido y Limpieza. En tal sentido, se observa que en ningún caso durante la serie analizada se alcanza a cubrir el gasto asociado a esa carga con lo que se recauda efectivamente por ese concepto.

Asimismo, no existe correlación entre el gasto de la finalidad Salud Pública y lo percibido en concepto de coparticipación asociada a indicadores sanitarios. No

obstante, existe una tendencia levemente creciente en el grado de autonomía financiera en relación al cociente entre los recursos propios y los provenientes de otra jurisdicción. A su vez, la mejora en la relación entre ingresos y egresos corrientes, en parte se debe a que se han reducido gastos en bienes y servicios.

Teniendo en cuenta que la mayor recaudación solo obedece a la fuerte participación del recupero de deuda en las principales tasas municipales y en relación al gasto, que las drásticas economías realizadas evidencian una alta inflexibilidad a la baja por el preponderante peso de la partida Personal, se puede inferir que no existe garantía de equilibrio financiero de largo plazo.

La escasa capacidad de autofinanciamiento de los servicios públicos municipales, particularmente en el rubro salud donde resulta previsible un sostenido incremento de la demanda, hacen prever una presión latente hacia la expansión del gasto de carácter estructural, lo cual inducirá a la conformación de un déficit de no mediar una política genuina de financiamiento del municipio para el largo plazo.

B. Situación social

El análisis de la situación social imperante en el Partido de Moreno se asientan en los datos relevados por la Encuesta Socioeconómica realizada en el año 1996. Sobre un total de 1554 casos encuestados se desprende la situación laboral de la población: el 48,38% de las personas se encuentra ocupada; el 14,61% subocupada y el 37,01% desocupada.

LA SITUACIÓN LABORAL, SEGÚN LA DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA (BARRIOS) DE LAS PERSONAS ENCUESTADAS SE MUESTRA EN EL SIGUIENTE CUADRO:

SITUACIÓN LABORAL

BARRIOS	OCUPADOS (%)	SUBOCUPADOS (%)	DESOCUPADOS (%)
MORENO SUR	48,18	21,17	30,66
MORENO CENTRO	51,58	26,32	22,11
MORENO NORTE	47,77	12,46	39,76
PASO DEL REY	51,50	12,50	36,00

LA REJA	43,18	27,27	29,55
F. ALVAREZ	57,14	10,71	32,14
CUARTEL V	51,90	8,86	39,24
TRUJUI	45,00	12,37	42,63
PROMEDIO	48,38	14,61	37,01

Como se observa en el cuadro anterior, los mayores porcentajes de ocupación se registran en los barrios F. Alvarez, Cuartel V, Moreno Centro y Paso del Rey, mientras que los mayores porcentajes de subocupados se observan en La Reja, Moreno Centro, y Moreno Sur. A su vez, los mayores porcentajes de desocupación se manifiestan en los barrios Trujui, Moreno Norte, Cuartel V y Paso del Rey.

Considerando al conjunto de personas desocupadas se constata que las causales de desocupación son atribuidas en un 70,7% y un 20,0%, respectivamente, a la falta de trabajo y la excesiva edad de los trabajadores (los porcentajes se han calculado sobre un total de 631 personas que declararon la causa de desocupación).

Causas de desocupación

Causas	Total de Casos	Porcentaje (%)
Edad	126	20,00
Oferta laboral no adecuada a su capacitación.	446	70,70
Demanda en su oficio	16	2,50
Posee más capacitación	1	0,20
Le exigen más capacitación	35	5,50
Trabajos mal pagos	7	1,10
Total	631	100,00

En cuanto a las causas por las cuales las personas desocupadas perdieron sus puestos de trabajos, el 32,3% de los encuestados (sobre un total de 814 personas

que declararon las causas de la pérdida de trabajo), aducen motivos personales, mientras que las causales de despido y cierre de empresas alcanzan el 15,1% y el 8,7%, respectivamente.

Causas de la pérdida de trabajo

Causas	Total de Casos	Porcentaje (%)
Retiro voluntario s. público	12	1,50
Baja remuneración	44	5,40
Despido	123	15,10
Falta de trabajo	63	7,70
Trabajo temporario	82	10,10
Jubilación	112	13,80
Motivos personales	263	32,30
Cierre de la empresa	71	8,70
Otros	44	5,40
Total	814	100,00

Por otra parte, de los datos de la Encuesta Socioeconómica se desprende que la situación laboral de los encuestados, desagregada por jefes de familia que trabajan y no trabajan y según su distribución geográfica (barrios). En el cuadro siguiente se sintetizan estos resultados:

Situación laboral de los jefes de familia (en porcentaje)

Barrios	Padres		Madres	
	Trabajan (%)	No Trabajan (%)	Trabajan (%)	No trabajan (%)
Moreno Sur	64,2	38,8	37,7	62,3
Moreno Centro	62,7	37,3	26,9	73,1
Moreno Norte	72,8	27,2	23,8	76,2
Paso del Rey	65,8	34,2	19,5	81,5
La Reja	71,4	28,6	39,2	60,8

F. Alvarez	74,3	25,7	7,3	92,7
Cuartel V	78,1	21,9	12,4	87,6
Trujui	63,5	36,5	23,3	76,7

En cuanto a los ingresos monetarios promedios de los grupos familiares, también se observan importantes variaciones según su distribución geográfica, tal como puede observarse en el cuadro siguiente:

Promedio de ingresos por barrio y grupo familiar

Barrio	Ingresos ($)
F. Alvarez	471,47
La Reja	621,06
Paso del Rey	596,38
Moreno Norte	541,04
Moreno Centro	766,58
Moreno Sur	610,21

Considerando que el ingreso del grupo familiar que determina la línea de indigencia es inferior a 240 $/mes y el de la línea de pobreza se sitúa entre los 280 y 480 $/mes, se observa que el 16,14% de los grupos familiares encuestados (861) se encuentran por debajo de la línea de indigencia y el 31,94% por debajo de la línea de pobreza. En conjunto, estos dos grupos suman el 48,08% de los casos encuestados.

Ingresos de los grupos familiares

Nivel de Ingresos	Número de Casos	Porcentaje
Línea de indigencia	139	16,14
Línea de pobreza	275	31,94
Ingresos > 480 $/mes	401	46,57

No declararon ingresos	46	5,35
Total	861	100,00

Si se considera el conjunto de 139 grupos familiares encuestados que se encuentran por debajo de la línea de indigencia, se constata que el 35,25% reciben alguna ayuda de alguno de los programas sociales en ejecución en el ámbito provincial. Esta ayuda se desagrega, según el origen institucional, de la siguiente manera:

Grupos familiares indigentes con ayuda social

Ayuda Social	Número de Casos	Porcentaje
Programa Vida	19	38,77
Programa Asoma	4	8,16
Bolsones Municipio	10	20,41
Probienestar	2	4,08
Leche p/ embarazadas	14	28,58
Total	49	100,00

La distribución geográfica (barrial) de los grupos familiares encuestados que se encuentran por debajo de las líneas de indigencia y de pobreza, respectivamente, se observa en el siguiente cuadro:

Distribución geográfica de los grupos familiares por debajo de las líneas de indigencia y pobreza

Barrios	Línea de Indigencia		Línea de Pobreza	
	Casos	Porcentaje	Casos	Porcentaje
Moreno Sur	11	7,9	26	9,5
Moreno Centro	7	5,0	17	6,2
Moreno Norte	23	16,6	53	19,3
Paso del Rey	14	10,1	44	16,0
La Reja	5	3,6	21	7,6
F. Alvarez	7	5,0	15	5,5
Cuartel V	16	11,5	35	12,7
Trujui	56	40,3	64	23,3

Según los datos contenidos en el cuadro anterior, los mayores porcentajes de grupos familiares que se encuentran por debajo de las líneas indigencia y pobreza se observan en Trujui (40,3% y 23,3%, respectivamente) y Moreno Norte (16,6% y 19,3%, respectivamente).

II. ASPECTOS INSTITUCIONALES

A. Modelo de Gestión y Administración Municipal

1. Introducción

En los últimos años la agenda de discusión pública ha incorporado una serie de temas que hacen tanto a la transformación de las formas de hacer política y de gobernar como a la necesidad de modificar los cánones tradicionales de la función y la administración pública. Entre las temáticas que han cobrado más fuerza y presencia en los ámbitos políticos y de gobierno se identifica el problema de los municipios.

A partir de la revalorización de la democracia como forma de gobierno, los temas municipales y de gobierno local comienzan a identificarse como instrumentos capaces de ampliar las bases de legitimación de la democracia, ya que se reconoce la escala humana en la que se desarrollan. Según esta concepción, la cercanía y la vecindad de los ciudadanos otorga un marco propicio para modificar y mejorar los mecanismos de representación política y de respuesta a las demandas sociales.

La reforma del estado y de la administración pública, así como las privatizaciones, la desregulación económica y los procesos de descentralización generaron, junto a los logros económicos, situaciones de desigualdad e iniquidad social que tienen su mas clara expresión en el aumento de la pobreza, la desvalorización del trabajo y el crecimiento de la desocupación.

Ante esta situación, estrechamente ligada al tema municipal, surge el tema de la

participación como mecanismo potenciador de las energías sociales y comunitarias. La ampliación de la participación a nivel local y municipal constituye un desafío orientado a la búsqueda de innovaciones colectivas que doten a la democracia de un contrapeso amortiguador de la crisis, devolviendo autonomía a los sujetos sociales y regenerando el tejido social mediante prácticas neocomunitarias en el campo productivo y de las políticas sociales.

Estos problemas se han planteado en un contexto de cambios académicos en el terreno de las ciencias administrativas y las disciplinas que estudian la administración pública. En este marco surgió la necesidad de contar con organizaciones flexibles en la asignación de puestos de trabajo y horizontales en sus mecanismos de derivación de responsabilidades y toma de decisiones.

Asimismo, surge la necesidad de instrumentar mecanismos eficientes de atención a los "ciudadanos - clientes", así como procesos de evaluación de la satisfacción en la prestación de los servicios públicos. Es por ello que las innovaciones organizativas deben lograr mayores niveles de eficacia y eficiencia en la administración pública.

Por otra parte, el lenguaje político y académico se refieren al concepto de empresa social o empresa comunitaria, convirtiéndola en una consigna corriente de su discurso. El concepto de empresa social o comunitaria pretende dar cuenta de la necesidad de potenciar la acción de los gobiernos, rescatando aquellos elementos que son propios del ámbito privado.

Este concepto no puede prestarse a confusiones. No se trata de adoptar un "sesgo privatista" para transformar la gestión pública. La empresa social o comunitaria no es una empresa con algo social. Se debe interpretar como la posibilidad de instrumentar la gestión estatal con la capacidad y la fuerza del espíritu de emprendimiento de la empresa, mas el sentido social y comunitario que debe tener toda acción de gobierno, tratando de potenciar emprendimiento, innovación y solidaridad.

Resulta evidente que el municipio no puede circunscribirse solamente a la prestación de servicios públicos. En la actualidad la obligación del gobierno municipal no reside en prestar servicios sino en asegurar que estos sean prestados de manera eficiente. Para ello el municipio debe convertirse en activador y promotor del desarrollo local, demostrando capacidad de gestión para favorecer el crecimiento, las inversiones y la generación de puestos de trabajo.

2. Situación actual del diseño organizacional municipal

a) Antecedentes normativos

La normativa vigente para el diseño organizativo de los municipios presenta restricciones en cuanto a su posible configuración, así como una de indefiniciones y un notable vacío respecto de la posibilidad de modernizar organizativamente las instituciones de gobierno local. El análisis de los actuales desafíos organizativos de los municipios requiere una referencia a seis cuerpos normativos:

- En primer lugar, la Constitución Provincial en el Art. 190 establece que el Municipio estará compuesto por un Departamento Ejecutivo unipersonal y

un Deliberativo colegiado. Las atribuciones inherentes al régimen municipal permiten deducir, vía interpretativa, algunos niveles organizativos.

- En segundo lugar, el Decreto - Ley 6769/58 y sus modificatorias, "Ley orgánica de las municipalidades" avanza en las definiciones pero sin explicitar un esquema global para la organización municipal. El Art. 178 expresa que, desde el punto de vista de la estructura funcional, el Intendente tendrá como auxiliares para el cumplimiento de sus funciones a: i) Secretarios y empleados del Departamento Ejecutivo, ii) Organismos descentralizados; iii) Comisiones de vecinos y iv) Autoridades policiales.

  A su vez, el Art. 180 determina la existencia de los cargos de Contador, Tesorero y Jefe de Compras. El Art. 181° establece, con la denominación de secretarias, los niveles superiores de la organización municipal pero no fija su número máximo. El mismo Artículo especifica los asuntos técnicos de incumbencia de las secretarias, conforme lo determinen las ordenanzas especiales que deslinden las funciones y competencias.

- En tercer lugar, el Código de Faltas municipal (Decreto Ley 8751/77), en su Art. 19 establece que la jurisdicción, en materia de faltas, podrá ser ejercida por jueces de faltas de aquellos partidos donde su departamento deliberativo haya dispuesto la creación de Juzgados de faltas.

- En cuarto lugar, el Reglamento de Contabilidad y Disposiciones de

Administración (Resolución del Honorable Tribunal de Cuentas vigente a partir del 1° de enero de 1992) avanza en materia instrumental fijando una serie de criterios, procedimientos, incumbencias, responsabilidades y obligaciones respecto de las modalidades de registro del Departamento Ejecutivo, del Intendente, la Contaduría, la Tesorería, Recaudador, Oficina de Compras, Apoderados y Letrados.

- En quinto término, el Decreto N° 4999/66 avanza en la definición del esquema organizacional municipal y prefigura la actual estructura organizacional y, probablemente, constituya el cuerpo normativo en que se han basado las configuraciones hoy vigentes. El Decreto 4999/66, en su artículo 1°, plantea los niveles organizacionales y divide a los municipios en cuatro grupos. Además, establece la posibilidad de que los Intendentes reduzcan los niveles organizacionales pero no la de aumentarlos.

- En sexto lugar, la Directiva N° 23 del 1 ° de octubre de 1976, establece pautas para "racionalizar y jerarquizar la administración municipal y para la confección de estructuras orgánico - funcionales". Esta norma modifica levemente el esquema diseñado por el Decreto 4999/66, agregando el cargo de Subsecretario y aumentando el número máximo de direcciones por cada agrupamiento. Asimismo, impone "pautas orientadoras" que detallan cada uno de los niveles inferiores de la estructura municipal, desde

los directores hasta los jefes de división.

La Directiva deja en manos de cada Intendente la confección de la estructura orgánica, la que debe basarse en las pautas generales por ella fijadas y tomando como referencia las funciones establecidas por el Decreto 4999/66. No obstante, los organigramas debían ser elevados a la entonces Secretaría de Asuntos Municipales para su consideración final.

Recapitulando, la identificación y diseño de los esquemas actuales de organización de los Municipios se infieren y substancian en los siguientes instrumentos técnico - legales y normativos:

1. La Constitución provincial.
2. La Ley Orgánica de las Municipalidades.
3. El Reglamento de Contabilidad y Disposiciones de Administración.
4. El Código de Faltas.
5. El Decreto N° 4999/66 del Gobernador de la Provincia.
6. La Directiva N° 23 del 1/10/76 del Poder Ejecutivo provincial.

b) Oganización económico-financiera de los municipios

Actualmente la organización municipal tiende a reflejar un ordenamiento que privilegia la separación entre recursos y gastos, consagrando de ese modo el principio de "caja única" para su desenvolvimiento. El funcionamiento financiero

municipal se asemeja al de los estamentos superiores de la organización de la Administración Pública.

Existen recursos provenientes de tributos, propios o de otras jurisdicciones (coparticipados), que financian los gastos o erogaciones previstas para el desempeño del rol del Estado. Uno de los puntos donde puede sustentarse esta similitud es el origen "legal" de la organización municipal de la Provincia, pudiendo, no obstante, marcarse algunas diferencias entre la provincia y los Municipios, a saber:

Concepto	Provincia	Municipios
• **Recursos**	Los propios son básicamente impuestos.	Los propios son básicamente Tasas.
• **Gastos**	Se destinan básicamente a educación, salud y seguridad.	Se atienden servicios urbanos (Alumbrado, barrido, limpieza, etc.), políticas sociales (salud y asistencia) y caminos rurales.
• **Política tributaria**	Impuestos sobre los Ingresos Brutos, sobre el patrimonio y sobre los sellos.	Las tasas se aplican sobre distintas manifestaciones patrimoniales o productivas y son por contraprestación de servicios.
• **Servicios**	Existen Empresas Provinciales, bajo distintas formas legales, ligadas a los sectores financieros, eléctrico, agua, gas, etc.	Se prestan por administración o concesionados pero generalmente considerados sólo el flujo de gastos.

Desde el punto de vista de los municipios, la aplicación de esta organización económico - financiera conlleva a las siguientes reflexiones:

- No reconoce la relación entre recurso y gasto por servicio.
- Genera esquemas de subsidios implícitos de financiamiento difíciles de detectar y medir desde la óptica de la conducción política del Municipio.

- Dificulta la medición de la eficiencia conjunta de los servicios (análisis de la recaudación, gasto y calidad del servicio).
- Impide una percepción clara de los usos posibles de las disponibilidades de caja en cada momento determinado.

En función de lo expuesto puede determinarse que existe una marcada diferencia entre las funciones públicas, tendientes a la definición de pautas ligadas al desarrollo de la comunidad y la función administrativa, consistente en eficientizar el mecanismo que transforma en servicios los tributos percibidos.

Por las características de su administración y el alcance de sus políticas, podría decirse que la Provincia ha resuelto la cuestión de forma tal que obtiene financiamiento para sus principales gastos sin afectar sus fuentes de recursos a la prestación. Por las características de los gastos, sería inviable pretender que el financiamiento provenga de los receptores de los mismos.

En el caso de servicios "tarifados" se han creado y desarrollado empresas que tienden a la prestación, según distintos grados de "independencia" de la Administración Central. En síntesis, en los Municipios las erogaciones efectuadas tienen mayor similitud con los servicios tarifados aunque la organización institucional se relaciona más con el esquema de Administración Central del gobierno provincial.

c) Diagnóstico de la organización de los municipios

Si se considera la evolución de la estructura normativa y de la organización

económico - financiera de los municipios, determinantes de la valoración de dichas organizaciones políticas y del impacto social y político de las obras de los gobiernos municipales, es importante considerar el esquema comparativo Provincia-Municipios.

Debe entenderse que el marco normativo es determinante de la organización y que la actual organización municipal no ha sido generada espontánea e íntegramente desde los propios municipios, sino que es el producto de la evolución de ciertos espontaneísmos y las distintas visiones que sobre el rol municipal han tenido los gobiernos provinciales.

En resumen, la actual organización municipal refleja la estructura organizativa de la Nación o de la Provincia en sus esquemas organizacionales. Asimismo, coinciden sus esquemas administrativos y presupuestarios, así como las categorías con que se denominan las unidades organizativas y los cargos de sus funcionarios.

Es evidente que la reforma del estado, la modernización de la administración pública y la descentralización han generado un eje propio, íntimamente relacionado con la gestión y la eficiencia en la prestación de servicios que incide cada vez mas en el momento de la evaluación no contemplada en la organización actual.

B. Modelo organizacional propuesto

1. Introducción

Las innovaciones propuestas, en términos organizacionales y de administrativos,

tiene por objeto la reformulación del funcionamiento interno del aparato municipal. Conceptualiza un modelo de gestión que reúne y armoniza áreas de planificación estratégica y operativa, alimentadas continuamente a partir de los vínculos establecidos con los sectores externos. El modelo propuesto tiene como objetivos:

- El fortalecimiento del gobierno local y el mejoramiento de las condiciones organizaciones y administrativas, en función de un desarrollo innovador de gestión y acción municipal.
- El fortalecimiento y preservación del rol del intendente.
- La clara identificación de la función social y del rol institucional del municipio a partir de un diseño organizacional simple, adaptable y flexible a las instancias de transición de la estructura tradicional al nuevo modelo.
- La demarcación entre las funciones institucionales y la función de prestación de servicios.
- La separación de funciones en tres áreas estructurales de la organización y gestión municipal: institucional (Gobierno y Hacienda), intra e interinstitucional (Coordinación de Políticas Públicas y área de vinculación con sectores externos) y de prestación de servicios (Servicios Públicos).
- La integración y articulación de todos los tomadores de decisión que conforman la estructura jerárquica municipal, y que definen estrategias y operatorias sectoriales.

- La ampliación de la gestión municipal como prestadora de servicios y proveedora de equipamiento e infraestructuras, a la de gestor del desarrollo local, social y ambiental;
- La transformación de las relaciones con la comunidad promoviendo la participación solidaria y responsable, y generando formas apropiadas para la mejor atención de las necesidades locales y
- La optimización del desempeño de los recursos humanos municipales, reformulando la relación entre distribución de personal y servicios que prestan.

2. Niveles de articulación para la toma de decisiones

En los procesos operativos de gestión municipal de la administración tradicional, la separación por áreas funcionales produjo la disociación de las etapas de planeamiento, ejecución y control y evaluación de resultados. Se asignaba a cada una de ellas tareas y recursos específicos, la mayoría de las veces no vinculados.

El modelo propuesto plantea un esquema organizacional y de administración donde se armonizan, en sus diferentes etapas, la planificación estratégica y operativa, articuladas horizontal y verticalmente para los diferentes niveles en la toma de decisiones y de acuerdo con:

- El establecimiento de una jerarquía en la planificación, a partir de una secuencia de procedimientos que incluye mayor dedicación a la

planificación estratégica en los niveles mas altos y a la planificación operativa en los niveles mas bajos.

- El nivel mas alto de articulación se concibe como un Consejo o Unidad de Planificación, dependiente del Intendente y que reúne periódicamente a los miembros del gabinete municipal.
- La incorporación a la organización de las tres fases de la planificación: planeamiento, ejecución, control y evaluación de resultados; así como los mecanismos de retroalimentación y las instancias para la planificación de contingencias y de alternativas.
- En el nivel mas alto de integración y toma de decisiones el flujo de información de los diferentes sectores permite corregir y ajustar las políticas establecidas, armonizando planificación estratégica y operativa.
- Las funciones principales del Consejo/Unidad de Planificación derivan de los siguientes propósitos:
    - Elaborar políticas de desarrollo local, social y públicas, coordinando operativamente las diferentes Areas de responsabilidad especifica del Municipio.
    - Determinar objetivos y estrategias de acuerdo con las aspiraciones políticas y de la comunidad, a corto, mediano y largo plazo; y definir los logros posibles de la gestión.

- Orientar los niveles de decisión operativos y ejecutores en la determinación de objetivos específicos.
- Orientar el gasto de la planificación y la redistribución de los recursos producidos localmente.
- Establecer los procedimientos administrativos y legales para la articulación de acciones con sectores externos al Municipio.
- Generar capacidad para movilizar recursos humanos y financieros.
- Evaluar la gestión municipal.

- En el segundo nivel de articulación se traducen en planes, programas y proyectos las políticas y lineamientos estratégicos orientados desde el nivel mas alto de decisión.
- Estas unidades concentran un proceso completo de planificación por Areas de responsabilidad especifica, donde cada nivel elabora su propia estructura de planeamiento, ejecución, control y evaluación de resultados, y establece los objetivos concurrentes para la información necesaria y vinculante con otras áreas funcionales.

3. Areas de responsabilidades especificas

a) Gobierno

El área de gobierno concentra sus actividades en la representación y asesoramiento

jurídico, relaciones con el personal y con las delegaciones municipales. Asimismo, tendrá a su cargo el ejercicio de poder de policía delegado a los municipios (control e inspección) y será el órgano de gobierno comunal encargado de la administración y fomento de la cultura, el deporte y la recreación.

b) Contabilidad

Las incumbencias de este sector se definen en el marco legal que da existencia necesaria a sus organismos (Contaduría, Tesorería y Oficina de Compras), y se relaciona básicamente con la participación en la administración, el registro de operaciones, la custodia de los ingresos, la efectivización de los pagos y los procesos de adquisición de bienes y servicios necesarios para el funcionamiento municipal.

c) Hacienda y Finanzas

Básicamente se dedica a la coordinación y la confección del proyecto de presupuesto comunal para su posterior aprobación. Define las pautas generales de política fiscal, administración tributaria, políticas de gastos e inversiones y demás cuestiones relativas a los aspectos económico - financieros del municipio.

Por otra parte, administra el sistema de información municipal (catastro, registros, padrones, censos) que sirve de base para la determinación de los tributos municipales, el ejercicio de los poderes de policía municipal, la diagramación de los

diferentes servicios, la información físico - ambiental actualizada del territorio, etc.

d) Promoción del Desarrollo

Las incumbencias municipales en la regulación y ordenamiento del uso del territorio urbano y rural, la racionalización de obras de infraestructura, equipamiento y servicios, la promoción de la producción, el control de los efectos de la contaminación y la degradación ambiental, la congestión del tránsito, la asistencia en la seguridad y salubridad, han crecido en relación a los impactos y deseconomías producidos por el crecimiento descontrolado en extensión y/o intensidad de los núcleos de población.

En el contexto anterior, las incumbencias tradicionales de los municipios extienden sus modos de intervención y responsabilidades al delineamiento de políticas y estrategias para el desarrollo físico, ambiental y económico del territorio comunal.

e) Ordenamiento territorial y ambiental

Concebida como una unidad funcional de planificación estratégica y operativa, incluye la elaboración de planes, programas y proyectos vinculados con el rol del municipio como promotor del desarrollo local y social, gestor de obra pública, agente del medio ambiente, regulador y contralor de obras públicas y privadas, incentivador de la producción y de las acciones relacionadas con la preservación del medio ambiente y la preservación del patrimonio cultural.

La responsabilidad de la elaboración de estos planes es de orden municipal. Reconoce su validez no sólo en la proposición de un modelo de crecimiento de la infraestructura (expresión restringida a los problemas a abordar), sino también en:

- El modo de ordenar y utilizar el suelo urbano y rural, y el ambiente;
- El tipo, distribución y localización de las actividades productivas;
- Los limites a la degradación ambiental, cultural y natural;
- La definición de normas y procedimientos;
- La fiscalización y sanciones a las infracciones sobre ocupación, explotación y uso del territorio;
- La planificación de obras de equipamiento, infraestructura y servicios, etc.

f) Servicios comunitarios, sociales y de acción social

Concebidas como Unidades de Planificación Operativa y Ejecutiva contemplan la producción, funcionamiento, mantenimiento y contralor de los servicios urbanos, rurales, sociales y de acción social. En este orden, el modelo organizacional y administrativo propuesto sugiere una estructura interna de estas Areas, basadas en la concesión de servicios a empresas privadas o cooperativas, reservando al ámbito municipal las facultades de organización, normatización, regulación, control y evaluación de resultados de los mismos.

En este sentido, se identifica la función de servicios por categorías propias de la

"gestión de servicios" y se vinculan presupuestos por unidades organizativas de prestación. Desde cada una de las unidades de organización encargadas de la prestación de servicios, se eleva la formulación, gestión y control presupuestario hacia la unidad coordinadora, encargada de la confección del presupuesto general del municipio.

En función a lo anterior se propone la creación de una Secretaría de Políticas Públicas, concebida como una unidad de planificación estratégica en la que se consolida la red de relaciones intra e interinstitucionales, en sus diferentes esferas de intervención y vinculación, entre el Municipio y la comunidad.

Asimismo, es concebida como el ámbito de referencia institucional donde se generan canales de participación, se reciben y canalizan las expectativas de la población; se articulan las iniciativas y los esfuerzos de la comunidad; se coordina y acuerda con otros organismos públicos o privados planes y programas para el desarrollo local y regional; se vincula con universidades, centros de investigación científica y tecnológica, cámaras empresarias, institutos municipales, entre otras funciones, para el mejor cumplimiento de las políticas de gobierno.

C. Municipio de Moreno. Fortalecimiento Institucional

1. Lineamientos

El proyecto político para el municipio de Moreno concibe al Estado municipal como un espacio desde el que se genera y facilita el desarrollo del distrito. Esta definición

se asienta en las siguientes premisas:

1. *El Estado municipal es una empresa de servicios.*

El gobierno provincial reconoce a los municipios como empresas sociales o comunitarias de servicios. Por lo tanto, la prestación de servicios debería reunir las cuatro características (pertinentes, oportunos, eficaces y eficientes) que se exigen a un circuito de producción en el marco de un proceso de gestión de la calidad.

2. *El Estado municipal es el garante de las actividades económico sociales que se desarrollan en el distrito.*

La anterior definición no contempla una serie de funciones que el Estado provincial y la comunidad esperan que realice el municipio. En tal sentido, no se concibe al municipio sólo como una empresa prestadora de servicios sino como un espacio de fiscalización y control. El ejercicio de este poder trae aparejado un circuito decisorio y laboral especifico que insume recursos materiales y humanos.

En el cumplimiento de las funciones de control y fiscalización aparecen una derie de déficit de capacidad institucional dado que municipio invierte en un aparato de control pero por problemas internos y externos no cobra las sanciones impuestas. Por otra parte, las sanciones son multas de bajo monto y en caso de ser apeladas, prescriben en tribunales ordinarios.

3. *El Estado municipal es un espacio de contención de la problemática social.*

El municipio actúa como una red de contención social que se expresa a través de la

implementación de políticas sociales nacionales, provinciales y propias. El cumplimiento de esta función es desarrollada, dentro de la organización, por el aparato burocrático, situación que genera uno de los conflictos institucionales más importantes: el municipio se hace cargo de funciones para lo que no fue pensado y para lo que no cuenta con recursos propios.

4. *El Estado municipal es generador y facilitador del desarrollo del distrito.*

Se espera que el Municipio diseñe estrategias de desarrollo distrital. Esto supone la conformación de un espacio de planeamiento estratégico que asuma las funciones de orientación e inducción de procesos de desarrollo económico. El sostenimiento de este espacio también requiere recursos materiales y humanos calificados.

5. *El Estado municipal es la primera manifestación del Estado.*

El municipio es la manifestación del Estado más cercana al ciudadano y, por lo tanto, constituye un espacio privilegiado e irreductible de diálogo social. El municipio es un espacio de participación social y un escenario de diálogo que, en el marco de las nuevas concepciones políticas que suponen al Estado como un sistema abierto, excede ampliamente el espacio deliberativo del Consejo Deliberante.

A su vez, el diálogo social supone un escenario político donde se dirimen relaciones de poder entre los distintos sectores sociales. Las respuestas del Estado municipal, si bien se expresan administrativamente, se evalúan y deciden políticamente. Por otra parte, este diálogo supone el sostenimiento de canales eficientes y eficaces de

comunicación interna y externa.

2. Modelo Institucional esperado

Los roles a cumplir y el producto que debe generar el Estado municipal determinan que su esquema organizacional sea mas complejo que el de otras organizaciones sociales (empresas, entidades intermedias). Para el logro de los productos esperados el Estado municipal cuenta con un aparato burocrático que, conducido políticamente, es capaz de expresar el proyecto de gobierno, siempre y cuando su organización resulte eficaz y eficiente para cumplir con los roles asignados.

El aparato burocrático, determinado políticamente, debe expresar el proyecto de gobierno. En el caso del Municipio de Moreno el cumplimiento de esta premisa aún no se visualiza claramente o se percibe en forma heterogénea. Por otra parte, aún cuando existiese voluntad, por parte de los funcionarios, de cumplir con esta premisa, hay que tener en cuenta que un proyecto político es dinámico y cambia con las coyunturas, por lo que deben desarrollarse canales permanentes de expresión de este proyecto.

Para conducir hay que comunicar el proyecto a través de reuniones de gabinete periódicas y reuniones de gabinete por secretaría. Todo funcionario político debe conocer que se espera de él y prepararse en consecuencia. Esta premisa deriva en la formación y capacitación de funcionarios. El problema detectado en Moreno es que varios funcionarios se alejaron del proyecto que los convocó, se acercaron a los

deseos y decisiones del aparato burocrático estable o armaron un proyecto propio.

Para superar los problemas antes mencionados resulta imprescindible instrumentar mecanismos de control de gestión y evaluación permanente de resultados. El funcionario que no está trabajando en función a los lineamientos del proyecto de gobierno debe saberlo para que tenga la posibilidad de ajustar sus acciones o, en caso contrario, dejar el cargo ocupado.

Por otra parte, para lograr niveles de productividad aceptables resulta necesario diseñar e instrumentar un programa de entrenamiento del recurso humano que conforma la burocracia estable. Este aspecto supone la profesionalización del agente municipal y la instrumentación de un sistema de evaluación de desempeño para que a todos los agentes se les exija el cumplimiento de las tareas asignadas de acuerdo a estandares previamente estipulados.

En Moreno se observa bajos niveles de productividad en el estrato de empleados de mayor antigüedad que ocupa cargos jerárquicos intermedios. Estos empleados se resisten a adoptar nuevas formas de organización del trabajo y poseen un ritmo de trabajo que no se ajusta a la premisa de mejorar la eficacia y eficiencia de las funciones desarrolladas por el gobierno municipal. A su vez, los nuevos empleados en muy pocos casos ha tenido la oportunidad de expresar su capacidad de trabajo.

En síntesis, los problemas identificados en el aparato político residen en la falta de formación, no sólo en los aspectos técnicos referidos a la temática especifica que le

toca conducir sino también en los aspectos referentes de expresar con decisiones el proyecto político que los convocó. En el caso del aparato burocrático estable las principales deficiencias identificadas residen en el bajo nivel de profesionalización alcanzado, en la inflexibilidad para intercambiar roles y en la ausencia de compromiso para desarrollar con eficacia y eficiencia las tareas asignadas.

Ante esta situación, el Municipio de Moreno realizó un conjunto de acciones tendientes a superar algunos de los más notorios déficit de capacidad institucional detectados:

1. *Modificación del organigrama.*

Los cambios introducidos intentaron otorgar una mayor lógica interna al aparato burocrático del Municipio, justificando la presencia de cada dependencia e integrándolas a otras en una relación de mutua determinación (definición de objetivos, responsabilidades, acciones y tareas).

Sin embargo, muchos funcionarios políticos sintieron que no participaron en este proceso por lo que desconocen las modificaciones, las niegan o eventualmente la reformulan. En tal sentido, cabe señalar que no se hicieron talleres de esclarecimiento. Esta situación se está corrigiendo desde los cursos del SICAM de los cuales aún no participan los funcionarios.

Por otra parte, la cobertura de vacantes aún no se ha hecho por concurso por los que algunos cargos que deben ser cubiertos por agentes de la planta estable siguen

cubiertos por personas no preparadas para los mismos o cuyo perfil no es el adecuado para desarrollar las funciones asignadas.

2. *Diseño y aplicación del Instructivo de Práctica Administrativa General.*

Este instructivo tenía como propósito efectuar un control permanente de los trámites realizados en el Municipio, dándole mayor protagonismo a los despachos. El personal aún no fue entrenado en su aplicación aunque, como logro, cabe señalar la realización periódica de reuniones de planificación y ajuste donde la Subsecretaría de Control de Gestión se encarga de corregir trámites mal iniciados.

3. *Creación del SICAM (Sistema de Capacitación Municipal)*

El SICAM llegó a tener "personalidad propia" a partir del dictado de más de quince cursos, para funcionarios y agentes municipales, que vieron ingresar a la vida cotidiana e institucional, como factor estable y permanente, la capacitación. Mas de doscientos agentes municipales participaron de los cursos pero aún no saben en función de qué proyecto de gobierno. Los funcionarios políticos deberían hacer conocer en esta instancia de capacitación el proyecto de gobierno.

Se dictaron cursos en convenio con el IPAP, la Secretaria de Extensión de la UBA, entre otros. Se acordó el dictado de las clases de informática en la Dirección General de Informática. Estos cursos siguen dictándose con regularidad aunque por ahora consisten en una primera aproximación al tema y al uso de programas procesadores de textos, planillas de cálculos y base de datos.

III. ASPECTOS PRODUCTIVOS

A. La Horticultura en el Conurbano Bonaerense

1. Evolución y características generales

La producción hortícola ha alcanzado en los últimos años un amplio desarrollo en el CB, concentrándose básicamente en los Partidos de Florencio Varela, La Plata, Pilar y Escobar. La superficie destinada a esta actividad fluctúa en torno a las 15.000 hectáreas y ocupa a más de 5.000 familias entre productores propietarios y medieros. Al grupo anterior debe agregarse una importante cantidad de trabajadores asalariados ocupados en actividades relacionadas directa e indirectamente con esta actividad.

En sus comienzos la actividad hortícola fue desarrollada por familias llegadas del norte del país y de países limítrofes que encontraban en esta actividad un complemento a los ingresos provenientes de su ocupación en actividades industriales y de servicios, así como un medio de subsistencia ante la falta de trabajo urbano.

La producción hortícola esta destinada, en su mayor parte, al consumo familiar, comercializándose los excedentes en los mercados cercanos. A esta producción debe agregarse la "horticultura de quintas", llevada a cabo por otro grupo social de origen migratorio europeo, concentrada en áreas específicas y también vinculada a

los mercados locales y con sistemas de comercialización informales.

El sistema productivo hortícola del CB se caracteriza por la gran variedad de cultivos que se realiza, la mayoría orientados a la producción para el consumo en fresco. Las unidades de producción poseen un tamaño que varía entre las 3 y 100 hectáreas y son conducidas por productores que responden a distintos tipos sociales.

Se destaca la presencia de un grupo importante de productores familiares, con explotaciones que varían entre 4 y 10 hectáreas y representan aproximadamente el 50% del total. Existe, además, un número muy reducido de productores de tipo empresarial, poseedores de más de 20 hectáreas y que representan alrededor del 10% del total. El resto posee superficies menores a 4 hectáreas.

La heterogeneidad de la estructura productiva se extiende a la organización de las unidades de producción que presentan características diferenciales definidas por las modalidades de comercialización, el desarrollo tecnológico alcanzado y el tipo de relación social que se establece en el proceso productivo.

2. Organización de la producción

El tamaño de las unidades de producción y la tecnología adoptada permiten caracterizar a la actividad hortícola como producción a campo y producción intensiva bajo cubierta. Cabe señalar que estas formas no se excluyen mutuamente, observándose una tendencia a la combinación de ambos sistemas productivos.

La producción hortícola es sumamente compleja en cuanto a las relaciones sociales

establecidas en torno a la producción. En tal sentido, es posible establecer tres variantes que se manifiestan en distintas proporciones de acuerdo a la forma que adopta la organización del trabajo y de la producción:

- Explotaciones en donde la actividad hortícola se desarrolla en base al trabajo familiar exclusivo.
- Explotaciones en donde se observa una combinación de trabajo familiar, medieros y asalariados ocasionales.
- Explotaciones en donde la actividad productiva es realizada por mano de obra asalariada, reservándose el propietario un papel importante en la etapa de la comercialización de la producción.

La mediería es la forma más difundida que adopta la cesión de tierra aunque también se registran situaciones de arrendamiento clásico. La mediería es utilizada como una forma de contratación del trabajo y se establece entre el productor y el mediero. La duración del contrato puede variar desde uno a tres años y en la mayoría de los casos no cuenta con respaldo jurídico y se basa en la mutua confianza.

La mediería surge como respuesta al déficit estructural de mano de obra pero también de capital y como forma de minimizar riesgos, asociado por otro lado al aprovechamiento de la experiencia laboral en la actividad que traen los medieros desde sus zonas de origen. El contrato de mediería se rige por prestaciones

porcentuales entre el productor y el mediero que varían entre un 30-50%, teniendo en cuenta los diferentes aportes que cada uno haga a la producción total.

Uno de los arreglos más difundidos es aquel en que el productor aporta la tierra, los insumos de la producción y es el encargado de la comercialización de la producción. El mediero aporta su trabajo junto al de sus familiares, así como la eventual contratación de asalariados y es el responsable del proceso productivo.

3. La comercialización de la producción

La comercialización de los productos hortícolas es compleja y, por distintas circunstancias, las dificultades se han incrementado para cierto tipo de productores y rubros productivos. En el caso del mediero, este generalmente desconoce las condiciones de comercialización y posee limitado acceso a la información sobre las características específicas de las ventas (precios, plazos de pago, etc.)

La mayor parte de la producción se destina al consumo interno, siendo la Capital Federal y el Gran Buenos Aires los principales destinos comerciales. La venta de la producción se realiza en el Mercado Central y en otros mercados concentradores como los de Beccar, Quilmes, Avellaneda y La Plata. Asimismo, una parte de la producción hortícola se comercializa directamente en los grandes supermercados.

En cuanto a la participación de los productores en la comercialización de la producción es posible distinguir las siguientes situaciones:

- productores que mantienen un puesto en el mercado y se encargan

directamente de la venta;

- productores que acceden al mercado a través de un consignatario que realiza la venta de la producción y
- productores que realizan la venta directa de los productos en mercados minoristas.

Una modalidad de comercialización que se encuentra parcialmente desarrollada es la exportación de productos hortícolas. La exportación requiere que los productos

cierta condiciones de producción, calidad, acondicionamiento y presentación. En este sentido, existen experiencias puntuales y poco significativas desde el punto de vista del volumen de producción comprometido.

B. La Horticultura en Moreno

1. Introducción

La producción hortícola en Moreno presenta algunas similitudes con las descritas para el resto del CB aunque difiere en ciertos aspectos, especialmente en lo que hace al origen, organización y composición de la producción. El ingreso de Moreno a la producción hortícola es tardío, comparado con las zonas centrales de producción. Si bien existen antecedentes anteriores, la expansión de esta actividad se inicia a mediado de los '80 a partir del agotamiento de la disponibilidad de tierras aptas en el vecino Partido de Pilar.

En la mayoría de los casos fueron productores y trabajadores de Pilar los que inician la actividad hortícola en Moreno. El desarrollo de esta actividad en este distrito se produce en un momento en que el mercado presentaba una generalizada caída de precios por disminución del consumo y sobreoferta de productos. Esta última originada en el desarrollo de otras zonas hortícolas del país que comienzan a abastecer a los grandes centros consumidores, especialmente Capital Federal y Gran Buenos Aires.

La ocupación de la tierra durante el período de expansión de la horticultura comercial en Moreno tiene lugar sobre áreas que estaban destinadas a la ganadería o la agricultura extensiva. En cuanto a la modalidad de acceso a la tierra, predominó el arrendamiento de superficies que, en muchos casos, no se encontraban en producción activa.

La actividad hortícola se asentó, inicialmente, sobre las tierras de mayor calidad o con menores niveles de degradación. Este aspecto posibilitó la obtención de rendimientos aceptables con una baja utilización de insumos. Las mayores inversiones que se realizaban consistían en la instalación de equipos de riego.

Hacia fines de los '80, existían en Moreno unos 180 establecimientos dedicados a la actividad agropecuaria que reunían, en conjunto, alrededor de 2.500 hectáreas, superficie equivalente al 20% de la superficie total del Partido. El 70% de las unidades de producción tenían menos de 5 hectáreas y la superficie media se

ubicaba en torno a las 2 hectáreas.

La superficie implantada con hortalizas alcanzaba a 430 hectáreas, de las cuales el 60% correspondía a verduras de hoja (el 50% correspondía a lechuga). El patrón productivo se caracterizaba por una mayor extensividad y diversidad, comparado con el otras áreas del CB. En total se relevaron alrededor de 15 rubros productivos entre los que se destacaban, además de las verduras de hoja, la remolacha (65 hectáreas), el maíz choclo (25 hectáreas) y el tomate (18 hectáreas), entre los más importantes.

En el año 1994 la población ocupada en actividades primarias, según el Censo Nacional Económico, ascendía a 2.000 personas, de las cuales el 50% eran asalariados, un 25% trabajadores por cuenta propia y el 25% restante estaba constituido por empleadores que utilizaban trabajadores asalariados.

La expansión de la horticultura en el Partido de Moreno continuó en estos últimos años aunque experimentó modificaciones de índole cuantitativa y cualitativa en la composición de la canasta de productos. Esta expansión se produce en parte sobre tierras de las mismas características que las utilizadas al comienzo del desarrollo hortícola del área, pero también sobre tierras de menor aptitud productiva.

Desde el punto de vista de la composición de la producción, diversos informantes calificados coinciden en señalar, como una característica importante de la evolución registrada en los últimos años, un tránsito hacia un patrón productivo más intensivo

aunque sin algunas de las innovaciones tecnológicas aplicadas en otras zonas, como por ejemplo el invernáculo.

A partir de la intensificación de la producción, tanto la asistencia técnica como las modalidades de comercialización pasaron a constituir serias limitantes para la continuidad del desarrollo de la actividad hortícola en el área. Actualmente la asistencia técnica a la que acceden los productores es la que le suministran los mismos proveedores de insumos, habiéndose detectado escaso conocimiento sobre el uso y manejo de los mismos.

En cuanto a la comercialización se han detectado importantes pérdidas de productos debido a la escasa transparencia del mercado; así como por la ausencia de canales de comercialización estables. Otra importante fuente de pérdidas radica en el inadecuado manejo de post cosecha a los que son sometidos los productos.

2. Situación actual

La información que se utiliza en esta sección proviene de una Encuesta Rural Rápida, realizada durante el mes de Noviembre del año 1996. La misma tuvo como objeto relevar a la totalidad de los productores hortícolas del Partido, así como las características de sus sistemas productivas a efectos de contribuir a la identificación de posibles líneas de acción y a los destinatarios o beneficiarios de las mismas.

a) Cantidad y superficie de las explotaciones

La cobertura de la encuesta se estima que alcanzó al 80% de los establecimientos agrícolas del Partido. En total fueron relevadas 31 explotaciones hortícolas que reúnen, en conjunto, una superficie de 286,8 hectáreas, cifra que equivale a una superficie media de 9,3 hectáreas por unidad de producción.

La distribución por tamaños de las explotaciones muestra que el 67,8% del total pertenece al estrato de menos de 5 hectáreas. En comparación con el resto del Conurbano, en la estructura productiva se observa una mayor predominancia de las pequeñas unidades de producción.

Cantidad y superficie de las explotaciones hortícolas, según tamaño

Tamaño (has)	Cantidad de Explotaciones		Sup. Total (ha)	Sup. Media (ha)
Hasta 2	10	32,3%	14,8	1,5
2,1 a 5	11	35,5%	35,5	3,2
5,1 a 10	6	18,4%	52,5	8,8
Más 10,1	9	29,0%	184,0	46,0
Total	31	100,0%	286,8	9,3

La distribución de las explotaciones según el régimen de tenencia muestra el predominio del arrendamiento (66,7%, considerando el total de unidades). Sin embargo, cabe destacar que en el estrato de unidades con menos de 2 hectáreas es importante la mediería como modalidad de acceso a la tierra (33,3% del total del estrato). A su vez, la figura del contrato accidental es importante en el estrato de unidades comprendido entre las 5,1 y 10 hectáreas (16,7% del total).

La presencia de propietarios aumenta a medida que se incrementa el tamaño de las explotaciones. Esta situación se explica, en parte, por que el tipo de propietario se acerca más a una cultura de productor pampeano que del Conurbano. En cuanto a

los contratos de arrendamiento, su duración y condiciones puede variar aunque predominan los contratos de duración limitada, lo que implica cierta inestabilidad en la relación productiva, con desplazamientos más o menos continuos de arrendatarios.

Distribución de las explotaciones hortícolas por régimen de tenencia

Tamaño (ha)	Propiedad	Arrendamiento	Mediería	Contrato	Total
Hasta 2	-	66,7	33,3	-	100,0
De 2,1 a 5	9,1	90,9	-	-	100,0
De 5,1 a 10	33,3	50,0	-	16,7	100,0
Más de 10,1	75,0	25,0	-	-	100,0
Total	20,0	66,7	10,0	3,3	100,0

b) Estructura productiva

El análisis de la estructura productiva se efectúa en base a la diversificación (rubros productivos) que se observa en las explotaciones. En tal sentido, el 38,7% de las unidades cultivan hasta 3 rubros y un porcentaje similar cultivan de 4 a 6 rubros durante la campaña agrícola. Las explotaciones que tienen entre 5,1 y 10 hectáreas aparecen como las más diversificadas ya que algo menos del 66,7% de las mismas producen más de 7 rubros y no existen explotaciones con menos de 4 rubros.

El total de rubros cultivados comprende a 20 especies aunque son seis las que aparecen con mayor frecuencia (lechuga, acelga, tomate, zapallito, chaucha y frutilla). La distribución de los cultivos, según el tamaño de las explotaciones, muestra algunas diferencias: en primer lugar, las unidades de 5,1 a 10 hectáreas son las más diversificadas (19 especies diferentes); en segundo lugar, las explotaciones más grandes son las más especializadas (6 cultivos); en tercer lugar, en todos los estratos las verduras de hoja son las mas difundidas.

Especies cultivadas según tamaño de las explotaciones

Especies	< 2	2,1 a 5	5,1 a 10	> 10	Total
Acelga	7	6	5	2	**20**
Ají	-	-	1	-	**1**
Berenjena	-	1	3	-	**4**
Cebolla	-	-	1	-	**1**
Chaucha	2	2	4	-	**8**
Choclo	1	1	2	-	**4**
Escarola	-	-	1	-	**1**
Espinaca	-	-	2	-	**2**
Frutilla	3	4	-	1	**8**
Lechuga	10	10	6	2	**28**
Morrón	-	2	-	-	**2**
Pepino	1	-	-	-	**1**
Perejil	2	2	2	1	**7**
Puerro	1	1	2	-	**4**
Radicheta	2	1	3	-	**6**
Remolacha	1	-	1	1	**3**
Tomate	4	8	3	2	**17**
C. Verdeo	2	3	1	-	**6**
Zapallito	4	4	4	-	**12**
Zapallo	-	2	1	-	**3**
Total	**40**	**47**	**42**	**9**	**138**

3. Canales de comercialización

Los canales de comercialización de productos frutihortícolas identificados en el Partido de Moreno comprenden una serie de etapas en las que se realiza la transferencia de bienes, desde los mayoristas hasta los consumidores finales. En cada etapa actúan diferentes agentes de comercialización con niveles de organización diferenciados y que constituyen la denominada cadena de intermediación.

Los intermediarios pueden agruparse de acuerdo a las funciones que realizan en la cadena o canal de comercialización. En los puntos siguientes se efectúa una breve descripción de las funciones que cumplen los distintos agentes de comercialización

identificados en el mercado de productos frutihortícolas de Moreno.

Los Mayoristas son agentes de comercialización que adquieren los productos en mercados concentradores y también a acopiadores (en algunos casos compran los productos directamente en las áreas de producción). Tienen la función de reunir grandes volúmenes de productos y ordenarlos en lotes uniformes que facilitan las operaciones masivas y especializadas de almacenamiento, transporte y distribución.

En el área del proyecto es posible diferenciar a grandes y pequeños mayoristas. Los primeros han desarrollado una estructura logística importante y disponen de galpones, cámaras frigoríficas y vehículos para el transporte de productos. Los segundos operan a través de una línea telefónica y son propietarios de locales bien ubicados pero carecen de cámaras de frío o posibilidades de acopio y almacenamiento de mercadería.

Los mayoristas abastecen de productos a comerciantes minoristas y clientes institucionales, tales como restaurantes, hoteles, sanatorios y comedores fabriles. Asimismo, los mayoristas poseen locales para la venta minorista muy bien ubicados, así como locales comerciales asociados que actúan como clientes cautivos.

El volumen de mercadería que comercializan diariamente y la disponibilidad de medios de transporte les permite operar con importantes márgenes de ganancia, originados en los menores precios de compra de los productos y la menor incidencia del flete en el costo de comercialización.

Los pequeños mayoristas que carecen de cámaras de frío o posibilidades de acopio de mercadería operan en desventaja en relación a los grandes mayoristas. Su esquema o lógica comercial se basa es realizar la recepción, relevamiento y acumulación de pedidos de comerciantes minoristas que les permite negociar mejores condiciones de compra de productos en los mercados concentradores.

Existe una tercera forma de abastecimiento mayorista basado en un esquema asociativo: un grupo de comerciantes minoristas compran en el Mercado Central u otros mercados concentradores y contratan un medio de transporte (fletero) en forma permanente para el transporte de la mercadería hasta sus locales. Este esquema les permite reunir un volumen importante de productos, comprar a menores precios y abaratar el costo de transporte de la mercadería.

El esquema anteriormente descrito permite a los comerciantes minoristas operar en forma independiente de la estructura mayorista. Estos agentes de comercialización poseen locales de venta bien ubicados y comercializan volúmenes importantes de mercadería. En algunos casos los comerciantes poseen medios de transporte propios y, en otros casos, son propietarios de pequeños supermercados.

Los comerciantes minoristas trabajan con pequeños volúmenes de mercadería y muchas veces realizan el fraccionamiento del producto para su comercialización. Son abastecidos por los mayoristas, pudiendo también concurrir a los mercados concentradores para abastecerse de productos. El transporte de la mercadería se

realiza con medios propios o contratados, pudiendo estar a cargo de los mismos puesteros que operan en los mercados.

Las condiciones comerciales (compra de productos en los mercados concentradores) varían según el tipo de agente interviniente y la confiabilidad de los mismos. La comercialización de productos frutihortícolas al margen de las disposiciones impositivas vigentes es común en la mayoría de mercados. Asimismo, los puesteros que operan en estos mercados financian la venta de productos a los comerciantes minoristas aunque el costo financiero generalmente es elevado.

4. Estructura actual de distribución

En el área de influencia del proyecto (Partidos de Moreno, Morón, Merlo, Gral. Sarmiento, Pilar y Gral. Rodriguez) operan 60 comercios mayoristas de productos frutihortícolas. Veinte (20) mayoristas poseen galpones, cámaras frigoríficas y medios de transporte propios y atienden un promedio de 15 locales (300 locales en total). A su vez, existen cuarenta (40) pequeños mayoristas, sin logística operativa propia, que atienden en promedio a 7 locales (280 locales totales).

La estructura minorista del mercado está integrada por 1300 comercios de los cuales el 60% (580 locales) es abastecido por mayoristas y el 40% restante (820 locales) adquieren los productos directamente en mercados concentradores. En esta estructura se pueden diferenciar 400 fruterías y verdulerías pequeñas (comercializan otros rubros); 500 locales medianos; 300 supermercados chicos y 100 verdulerías y

fruterías grandes.

En cuanto a los lugares de provisión o abastecimiento de mercadería, el 66% del conjunto de operadores que actúan en el mercado adquieren los productos en el Mercado Central, el 23,8% en otros mercados concentradores y el 9,2% a quinteros radicados en las áreas rurales del Conurbano Bonaerense.

En cuanto a los comercios de venta minoristas independientes de los mayoristas (la mayoría bajo esquemas asociativos cooperativos de compra y transporte de mercadería), el 60% adquiere los productos frutihortícolas en el Mercado Central; el 32% en otros mercados concentradores y el 8% a quinteros.

Por su parte, los mayoristas y su red de distribución y venta de productos adquieren el 80% de la mercadería en el Mercado Central; el 32% en otros mercados concentradores y 8% a quinteros del Conurbano Bonaerense o a productores radicados en otras áreas de producción del país.

Cabe señalar la creciente participación de los hipermercados en el comercio de productos frutihortícolas. En la actualidad en el área del proyecto existen 15 hipermercados en funcionamiento y 5 se encuentran en la etapa de construcción. Estos comercios concentran el 10% de las ventas totales de productos frutihortícolas.