



# Las ferias urbanas de la Economía Popular: Discusiones en torno a lo legal/ilegal del fenómeno

*Urban fairs of the Popular Economy:  
Discussions around the legal/illegal aspects of the phenomenon*

**PAULA DANIELA AMAYA**

Universidad Nacional de Villa María (Villa María, Argentina)  
[paula.damaya@gmail.com](mailto:paula.damaya@gmail.com)

**FERNANDO NICOLÁS ORTIZ SOSA**

Universidad Nacional de Villa María (Villa María, Argentina)  
[fernandortiz27@gmail.com](mailto:fernandortiz27@gmail.com)

## RESUMEN

*En el presente artículo se pretende dar cuenta de cómo los Estados Locales en la Provincia de Córdoba regularon el fenómeno de las ferias de la Economía Popular en espacios públicos a través de Ordenanzas Municipales. Como primer punto, hicimos una contextualización de dicho fenómeno, que adquirió gran relevancia luego del quiebre en el sistema formal del trabajo y la crisis del 2001, para dar lugar a un análisis en torno a la categoría de informalidad y las discusiones que existen en torno a su carácter legal/ilegal. Por último, analizamos los casos de las ordenanzas de Córdoba capital, Alta Gracia y Río Cuarto, lo que nos llevó a identificar las tensiones que se generan con los feriantes y su trabajo por considerarlo una práctica laboral informal.*

Palabras clave: Ferias Populares; Economía Popular; Estados Locales; Gobernanza; Metagobernanza; Zonas Liberadas.

Códigos JEL: J23; J48; J54; J81.

Fecha de recepción: 19/7/2023

Fecha de aceptación: 18/12/2023



## ABSTRACT

*This article aims to explain how local governments in Córdoba Province regulated the phenomenon of Popular Economy fairs in public spaces through Municipal Ordinances. As a first point, we made a contextualization of this phenomenon, that is inserted massively today after the breakdown in the formal labour system and the 2001 crisis, to give rise to its relationship with the category of informality and the discussions that exist around it legal / illegal understanding, its legality / illegality. Finally, we analyze at an institutional level the cases of the ordinances of Córdoba capital, Alta Gracia and Rio Cuarto, to account for the tensions that are generated with the stallholders and their work because it is considered an informal labor practice.*

Keywords: Popular Fairs; Popular Economy; Local States; Governance; Meta-governance; Liberated Zones.

JEL Codes: J23; J48; J54; J81.

## I. INTRODUCCIÓN

En Argentina, las transformaciones sociales, políticas y económicas luego de la debacle neoliberal, generaron un cambio en el modo en que el Estado definió la cuestión social (Rosanvallon, 1995) y abordó las situaciones de pobreza, desempleo y precariedad. Como lo indican Hardt y Negri (2004), asistimos al fin de una era signada por la hegemonía de la industria. La fase neoliberal de las últimas décadas reorganizó las modalidades laborales según las dinámicas de la globalización, la flexibilidad y la reconfiguración del papel de los mercados nacionales (Sassen, 2006; Basualdo, 2001). El trabajo asalariado estable, entonces, entra en crisis a favor de un continuum heterogéneo que va desde la desocupación a una amplia gama de trabajos precarios, informales, etc. siendo que, al mismo tiempo, se retornan a formas laborales que se consideraban extinguidas o estrictamente marginales.

En esa heterogeneidad encontramos al fenómeno de las ferias urbanas, que identificamos como una práctica laboral que se inserta dentro de la llamada economía popular. En ese sentido, es interesante aclarar que esta última se encuentra dentro de un campo polimorfo y heterogéneo que son

las “otras economías”, que “se constituyen en tensión, en negociación y en los intersticios del capital” (Gago et al., 2018, p.16). Si bien prácticas de este tipo han tenido lugar desde antaño, hoy en día toman una significancia distinta a instancias del neoliberalismo y la crisis que hasta el día de hoy se encuentra la concepción clásica del trabajo en nuestro país (Cattani, 2004).

Las Ferias Populares en Argentina, y particularmente en la provincia de Córdoba, han estado sujetas a controversias respecto a su formalidad y legalidad, ya que la gran mayoría realiza su trabajo en espacios públicos variados: plazas, parques, calles, sitios baldíos, espacios al costado de una ruta. Esto da lugar no sólo a conflictos con los Estados Locales como consecuencia de que el espacio público se convierta en su lugar de trabajo, sino también a conflictos con comerciantes formales de la zona como consecuencia de la comercialización de productos que no tienen una certificación de origen.

Ante estos conflictos sucedidos como consecuencia del carácter intersticial de estas iniciativas, la regulación estatal aparece como una posible vía de solución, en tanto dispone del potencial de regularizar y formalizar esta actividad. Es por ello que en este trabajo nos proponemos analizar el caso de la normativa municipal sobre ferias locales de tres ciudades de la Provincia de Córdoba: Córdoba capital, Alta Gracia y Río Cuarto. Para ello, este artículo comienza ofreciendo un repaso sobre el origen de las ferias populares, para luego reconstruir la discusión en torno a su carácter (in)formal. Por último, se examina el contenido de las ordenanzas aprobadas en los tres municipios mencionados y los efectos identificados sobre las y los feriantes.

## **II. LAS FERIAS COMO FORMA DE LA ECONOMÍA POPULAR Y SU RELACIÓN CON LA INFORMALIDAD**

Entendemos a las ferias como un conjunto de actividades de intercambios comerciales dentro de un espacio en permanente interacción social, que ofrece un ámbito de trabajo particular que se percibe como difundido, difuso y conflictivo (Busso y Gorban 2003). Son espacios de intercambio histórico que no solamente se generan por medio de mercancías, sino también por medio de historias, vivencias, códigos y costumbres. Por otro lado, las ferias se caracterizan por desarrollarse, en espacios públicos, por congregar actividades comerciales de bajo capital, por la facilidad de acceso y egreso de las ocupaciones que allí se desempeñan, por la centralidad que

adquiere la fuerza de trabajo (en desmedro de maquinarias o tecnología) y por el uso de puestos fijos o semi-fijos (Busso, 2006).

En la actualidad, el fenómeno de las ferias urbanas en espacios públicos se halla muy difundido en Argentina. La primera hipótesis que podemos arrojar del porqué, creemos encontrarla en la categoría de la *informalidad*, proceso que se generó como tendencia mundial, en donde las actividades laborales implican un ingreso económico por fuera de la regulación de las instituciones de los Estados, en contextos en los cuales actividades similares sí están reguladas (Portes 1989). Es así que estos nuevos fenómenos transversales se encuentran dentro de la llamada informalidad; y en épocas de crisis el trabajo informal se gestó como contracíclico, lo que indica un incremento de este con el devenir de la economía (Portes, 1995).

Como fenómeno, encuentra su punto neurálgico en nuestra historia reciente como consecuencia de las desarticulaciones neoliberales y modelos de empleo flexibilizado. Sobre la situación de quiebre de las formas de trabajo típico en la Argentina, Verónica Gago (2011) sostiene siguiendo a Coriat (1992), que este quiebre puede vislumbrarse en la proliferación de los mercados informales que forman parte de una descomposición del mundo del trabajo en su fase fordista.

El mundo de las ferias permite vislumbrar cómo se entremezclan culturas de todo tipo, pero que también tienen un componente ilegal en relación con el Estado, y hasta inclusive un grado de autonomía por las regulaciones o no, que veremos en el próximo apartado. En consonancia, no queremos decir que sean “buenas” o “malas” por un componente ilegal, en muchos de los casos dan vida a espacios públicos que fueron abandonos, son fuente de trabajo de muchos ciudadanos, como así también se comercializan productos que tienen un bajo costo y, por ende, generan consumo para una buena parte de la sociedad que no puede comprarlo en los llamados comercios “legales”. En estos espacios de consumo, la ilegalidad es también una de sus características por la dudosa procedencia en sus mercaderías.

En lo estrictamente legal las ferias se nos presentan como un conjunto de economía oculta por no estar dentro de los parámetros del sistema formal, pero actúan en sus márgenes y, por ende, contrarrestan el sentido de lo ilegal por su componente legítimo. Creemos que las ferias urbanas son un

fenómeno que refleja un abanico de economías que parecen contradictorias, pero hay algo del *ahora* del tiempo del capitalismo posfordista que convoca en estas prácticas la lógica de lo múltiple (Gago, 2014). Sobre todo, a partir de la crisis del 2001 en nuestro país donde se da una transformación más amplia del mundo del trabajo tradicional.

Es así que la informalidad se refleja en dos principios: primero lo informal como fuente instituyente, donde evita definirla de manera negativa, sino que lo hace con un carácter innovador que busca nuevas formas productivas con un eje en lo procesual de la producción de nuevas dinámicas sociales y, en segundo lugar, como fuente de inconmensurabilidad donde en esta dimensión, lo informal:

*...refiere así al desborde, por intensidad y superposición, de elementos heterogéneos que intervienen en la creación de valor, obligando a inventar también nuevas fórmulas de convención del valor y a producir mecanismos de reconocimiento e inscripción institucional (Gago, 2014, p.21)*

En ese sentido, la caracterización de heterogeneidad de estas economías populares donde se rebasa el espacio público, lo local, las instituciones públicas y las propias fronteras de los Estados; pensamos a la economía informal desde una perspectiva que confronta con la homogeneización que se realiza de las prácticas ilegales para pensarla en términos de *globalización popular o globalización desde abajo* (Ribeiro, 2010). Con ello nos referimos al término utilizado por Lins Ribeiro (2010) que refiere a la gran multitud de actores sociales que no son considerados en estudios de globalización. Para el autor, estos actores sociales se simplifican en el pueblo, que forma mercados populares y flujos de comercio que no están conformados por representantes de la elite. Como sostiene Ribeiro, este sistema de globalización no-hegemónica:

*Se configura en un proceso de apropiación desigual de los bienes económicos y culturales, del mundo globalizado por parte de los sectores subalternos. Tales procesos son realizados por el pueblo compartiendo las condiciones generales de producción, circulación y consumo del sistema en que vive (...) y a la vez dándose sus propias estructuras (Ribeiro, 2010, p.37-38).*

La venta de productos legales o extra-legales en espacios públicos constituye un sistema de comercialización que está orientado a sectores populares y clases medias empobrecidas; las llamadas ferias abiertas constituyen una realidad que Gago (2014) advierte como consecuencia de que el trabajo asalariado ha perdido su hegemonía. Y en ese sentido, continúa la autora, analizando a Virno (2003):

*La situación contemporánea se caracteriza por la emergencia de nuevas formas de actividades dependientes que mezclan de un modo inédito una liberación de las normativas de su dependencia fordista con nuevas formas de servidumbre a los vaivenes del mercado (Gago, 2014, p.32)*

Sobre todo, en América Latina y específicamente en Argentina, las grandes crisis económicas, políticas y sociales han incrementado el fenómeno, generando grandes cambios en las relaciones laborales. De hecho, las ferias en la Argentina han sido una muestra muy típica de lo que producen las crisis económicas en el sistema formal de trabajo. No ocultamos que son actividades que tienen su aparición siglos atrás (Busso, 2007), pero representa una de las prácticas que, en las últimas décadas, se ha propagado en muchas ciudades de la Argentina; debiendo el Estado, en sus diversas escalas, abordar de una manera u otra, el fenómeno.

### **III. DISCUSIONES EN TORNO DE LO LEGAL/ILEGAL Y LICITO/ILÍCITO EN LAS FERIAS POPULARES**

El conjunto de los mercados populares y flujos de comercio que son ejercidos por gente del pueblo y no por representantes de elites, son considerados por Ribeiro (2007) como una globalización económica no hegemónica, que a su vez forman parte de un sistema mundial no-hegemónico y sus actividades son consideradas ilegales, como acciones de contrabando. La gran mayoría de las mercaderías que se venden en ferias populares son llamadas piratas por los poderes establecidos. Éstos las consideran ilegítimas y las combaten en nombre de la “legalidad” (Ribeiro, 2007). Es en dicho marco que se vuelve imposible discutir sobre este tópico sin adentrarnos en la discusión sobre qué es legal/ilegal y licito/ilícito. A simple vista no es una discusión sencilla que solo refiere a los límites de lo que está bien y que está mal, sino más bien entraña algo más problemático sobre la distribución

desigual del poder en un mundo que se percibe diferenciado en cuanto a lo económico, político y culturalmente dado. Los agentes y corporaciones del sistema capitalista, que supuestamente son los verdaderos cumplidores de las leyes y que aparentemente son los más desprotegidos por el avance de agentes económicos ilegales en el pasado, estuvieron en una posición donde la línea legal/ilegal tampoco era respetada (Ribeiro, 2007). Con ello, queremos decir que al existir una rigidez tal en cuanto a la línea divisoria entre lo legal e ilegal con fines ideológicos neutraliza totalmente la actuación del Estado que abre la puerta a la discusión de que está en juego su entidad central, de hecho, son las élites estatales las que mantienen a lo largo del tiempo el monopolio de definir y regular la legalidad/ilegalidad (Ribeiro, 2007).

Las leyes de los Estados necesariamente crean sus contrapartidas, donde existe ambigüedad y también ilegalidad total. Pero en los hechos, estas diversas actividades no se encuentran estrictamente distanciadas ni separadas; es por eso que, al decir de Ribeiro (2007), es necesaria la indagación sobre las condiciones bajo las cuales los gobiernos y las prácticas que fueron consideradas por ellos como ilegales están conectadas y deben estudiarse de manera conjunta las leyes de los Estados y la evasión de las mismas.

Por consiguiente, partimos de una perspectiva que se aleje de otra negativa basada en un monopolio de lo que es moral y honesto por parte de un segmento social relevante de poder que influye necesariamente en la toma de decisiones de los Estados y es necesario ir más allá del formalismo legal y burocrático-político para examinar que “ilegalidad no significa necesariamente que las actividades son ilegítimas, cuando hay hegemonías incompletas y prácticas estatales parciales y frecuentemente comprometidas, y que en efecto las relaciones entre lo legal y lo ilegal son multifacéticas y complejas e involucran diversos intereses normativos, políticos y morales” (Ribeiro, 2007, p.17).

Siguiendo con la enfatización que hacemos de la diferencia entre lo legal y lícito, hay que destacar que lo legal es considerado por los Estados como legítimo, mientras que en cuanto a lo lícito, vemos cómo las personas que están involucradas en redes que son consideradas legítimas (Abraham y Van Schendel, 2005) son consideradas ilícitas por el Estado, porque desafían las normas de las autoridades formales, pero a la vez, son vistas como lícitas por las propias personas implicadas en la simple transacción comer-

cial, también existiendo una diferencia cualitativa de “escala e intención” entre las actividades del crimen organizado y las múltiples micro-prácticas de la economía informal que no son motivadas por una lógica estructural organizativa o un propósito unificado violento (Ribeiro, 2007).

Es importante identificar y analizar el origen de la autoridad que regula estas actividades y, en consecuencia, distinguir el origen político de lo que se va a definir como legal e ilegal, pero también es enriquecedor y más fructífero analizarlas juntamente con las percepciones sociales sobre lo lícito/ilícito, que en algunos casos dicen más que la propia letra de la ley. El campo de lo legal/ilegal y lo lícito/ilícito, especialmente en lo que atañe a este artículo nos parece interesante hacer un cruce entre lo lícito y lo ilegal y entre lo ilícito y lo legal que sería lo (i)lícito significando “actividades legalmente proscriptas, pero socialmente sancionadas y protegidas, ya que existen compradores que legitiman de manera socialmente lícito y así dominando lo formalmente ilegal” (Ribeiro, 2007:13).

Es así como en la globalización popular existen redes sociales (i) lícitas de forma descentralizada y horizontal, que se basan en esas relaciones sociales legitimadas por el vínculo de la confianza, es así que “las redes sociales (i)lícitas realizan sus prácticas (i)lícitas a partir de sistemas informales previamente contruidos por diásporas, redes migratorias o formas típicas de la economía popular, en sus ferias y sistemas de mercados asociados” (Ribeiro, 2007, p.17).

Otro punto interesante sobre la legalidad y la legitimidad de la actividad comercial en ferias en Argentina es que el propio Estado, en sus diferentes niveles y especialmente en el local, siguen negando u omitiendo de que estas actividades son un trabajo y que el espacio público es su ámbito de desenvolvimiento, a pesar de lo extendido del fenómeno por ser una práctica que se encuentra en franco crecimiento desde hace años.

Es sólo a partir de este marco que podemos comprender el hecho de que muchos municipios prohíban las ferias populares, dejando a los feriantes en múltiples ocasiones expuestos a confrontaciones con las fuerzas de seguridad. Estas situaciones conducen habitualmente a un antagonismo en el cual los feriantes deben defender desde una postura política la legitimidad de su fuente de ingresos. Creemos que las ferias populares en Argentina se

afianzan como fenómenos que nacen desde la globalización y el capitalismo neoliberal, se encaminaron desde 1980 en adelante a ser una fuente de trabajo frente a la desocupación y la caída de los salarios que tiene como hito de multiplicación la crisis del 2001 y con ello brindando alternativas accesibles en la adquisición de productos de primera necesidad.

No solamente las ferias se iban multiplicando en este periodo, sino que también el Estado sufría distintas variaciones. Desde principios de la década de los '90 se asistió en nuestro país un cambio gradual en las funciones y ámbitos de actuación de los municipios, como consecuencia del proceso de reforma del Estado, como vimos anteriormente. Y que juntamente con el fenómeno de la globalización juntos configuran un nuevo escenario de actuación (Oszlak, 2000).

Incluso, históricamente los municipios en Argentina se ocupan de regular la producción urbana y su uso, de construir infraestructura y equipamientos colectivos, prestar servicios básicos a la comunidad como ser el barrido, el alumbrado público, la recolección de residuos que tienen que ver con el normal funcionamiento del lugar donde vivimos, pero esta situación se modifica y los Estados Locales deben iniciar un proceso de redefinición de sus roles y estrategias hacia nuevas problemáticas sociales, que recaen sobre ellos (Oszlak, 2000). Ante esta realidad se presenta que en varios municipios que analizamos en este trabajo deben regular un fenómeno urbano que trae aparejado la legitimidad del uso del espacio público y el derecho al trabajo (De la Garza Toledo, 2011). Y que, por ende, el referente próximo a estas actividades comerciales que se generan por la apropiación del espacio público, son los estos Estados Locales que actúan como un “cuasipatrón” en la gestión del espacio mismo.

El punto central del antagonismo que se genera entre el Estado y los feriantes sería entonces, el uso del espacio público y que “la intervención del gobierno municipal actúa como un verdadero elemento de desestabilización de las/os trabajadoras” (De la Garza Toledo, 2011:16).

Es dentro de este contexto que examinaremos los tres casos propuestos. Con la finalidad de identificar algunas claves para mejorar la comprensión de estas economías populares – partiendo de la noción de que son empleos que se erigen en las fronteras del sistema capitalista hegemónico

que brindan a sus trabajadores/as la posibilidad de la reproducción de la vida y el acceso al consumo (Martínez Espínola y Moreno, 2019) – analizaremos de manera combinada las normas jurídicas (ordenanzas municipales), el contexto de espacialidad donde se generan estas actividades y la coyuntura política, económica y cultural de los casos seleccionados.

#### **IV. EL ANÁLISIS DE LO INSTITUCIONAL EN LA REGULACIÓN DE LAS FERIAS: ELECCIÓN DE LOS CASOS**

Seleccionamos ordenanzas municipales de tres ciudades de la provincia de Córdoba a los fines propuestos para este artículo. La primera de ellas es la de la Ciudad de Córdoba, la que corre bajo Nro. 12.975 y que fuera sancionada por el gobierno radical de Ramón Javier Mestre quien la promulgó el día 5 de diciembre de 2019, apenas cinco días antes de dejar el Ejecutivo Municipal.

La segunda Ordenanza elegida es la Nro. 1165, promulgada el 1 de octubre de 2015 en la Ciudad de Río Cuarto, gobernada en ese momento por el intendente, también perteneciente a la Unión Cívica Radical, Juan Jure.

La tercer Ordenanza, que es la de la Ciudad de Alta Gracia, fue elegida por la cercanía con la Ciudad de Córdoba y por ser, en contrapartida con las dos anteriores, sancionada bajo un gobierno justicialista. De esta manera, tenemos la Ordenanza Nro. 10.286, promulgada el 24 de agosto de 2016, bajo la intendencia de Facundo Torres Lima.

A continuación, abordaremos el análisis de estas tres ordenanzas, a los fines de desentrañar los aspectos institucionales y la manera en que abordan la cuestión de la ilegalidad/legalidad y licitud/ilicitud.

#### **V.a Los factores de legalidad e ilegalidad en las Ordenanzas Municipales y la creación de zonas liberadas**

Muchas de las ferias en la Argentina carecen de un marco regulatorio que proteja la actividad de los trabajadores, en no pocos lugares donde los Estados locales se propusieron dictar ordenamientos, los mismos son insuficientes o bien no logran abarcar todos los aspectos relevantes. Para el caso de las tres Ordenanzas Municipales seleccionadas para el análisis, es

necesario abordar el texto de las mismas para descubrir las áreas reguladas por el Estado y aquellas que quedaron fuera de las mismas. En ese sentido, la noción de lo legal/ilegal vs. lícito/ilícito, toma un valor preponderante en el presente análisis.

Lo primero que sobresale en las regulaciones seleccionadas y que tienen que ver con el poder estatal de determinar cuál puesto o feria es legal y cuáles son los ilegales, tiene que ver con los permisos de funcionamiento, estableciendo distintos requisitos que implica, en todos los casos, una inscripción en un registro para la posterior evaluación y autorización por parte de la autoridad de aplicación.

Así, vemos en la Ciudad de Córdoba, la Ord. 12.975/19, sancionada, tal como lo manifestamos anteriormente, en el mes previo a la salida del entonces Intendente Mestre, estipula en su Art. 5° que toda instalación de feria deberá tener la autorización de la Subdirección de Economía Social y en cuya solicitud debe estar estipulada la localización de la misma, superficie a ocupar, cantidad de puestos y días y horarios de funcionamiento. En cuanto a los permisionarios de los distintos puestos, los mismos también deben solicitar la correspondiente autorización, dejando a la reglamentación de la Ordenanza, los requisitos a cumplimentar para la obtención de este. Un rasgo particular de esta ordenanza es que supone como condición excluyente para obtener el permiso que el permisionario comercialice mercadería de producción propia.

En la Ord. 10.286/16 de Alta Gracia, en su Artículo 3°, se establecen los requisitos para ser feriante, enumerando de manera taxativa que todo solicitante deberá presentar “fotocopia de DNI, nota tipo con sus datos personales indicando tipo de feria, lugar y horarios en que la misma se desarrollará”

En el caso de Río Cuarto, la Ord. 1165/15 especifica que la Autoridad de Aplicación abrirá un registro de feriantes que será indispensable para poder participar de la actividad comercial en la feria. No obstante, vemos que es la más rigurosa en cuanto a los requisitos de funcionamiento, ya que casi la totalidad de la Ordenanza está dedicada a establecer los diferentes requisitos a cumplimentar por parte de los feriantes. Siguiendo con el particular caso de Río Cuarto, vemos que el cuerpo normativo plantea limitaciones temporales para la instalación y funcionamiento de las Ferias (Art. 4°)

que las lleva a poder funcionar sólo dos veces al año con un máximo de diez días corridos; como así también pago de canon (Art. 10°), seguro de caución (Art. 11°) o servicio de asistencia médica (13°), entre otros. Vale aclarar que dicha Ordenanza fue sancionada con el objetivo de poner un límite a la cantidad de ferias foráneas a la ciudad, que perjudicaban a los trabajadores feriantes de la localidad (Conforme entrevista realizada con Miguel Ángel Leone – Representante de la Feria el Progreso de Río Cuarto)

Como se puede apreciar, el primer elemento en común que surge de la lectura de los tres instrumentos legales es la cuestión del permiso para funcionar. Esto es lo que determina que, bien la misma feria o bien el feriante como trabajador, dependen de la autorización estatal para poder ejercer su actividad comercial, quedando en claro que, de no contar con el mismo, su actividad se convierte en ilegal. Aquí es donde nos topamos con un primer momento de análisis donde es necesario que nos detengamos.

Una feria o un feriante que no cuente con el permiso del Estado, inmediatamente se convierte en algo ilegal, visto siempre desde la intención estatal a través de su Ordenanza. Eso nos lleva a ver cuál fue uno de los puntos más importantes de la iniciativa reguladora por parte de la entidad estatal, y eso tiene que ver con el *status* de legal e ilegal de una feria en particular.

Conforme lo dicho en el capítulo anterior, en cuanto a la discusión en torno a la legalidad/ilegalidad de los mercados, el análisis se torna más complejo, en tanto que la mirada estatal parece adoptar una visión conservadora de la cuestión, siguiendo una tesis muy parecida a lo que Naím (2002) propone al momento de enfatizar que el comercio ilícito es muy negativo para la legitimación de los negocios, excepto donde no lo es. Agrega que existe un área gris considerable entre las transacciones legales y las ilegales, son áreas donde los comerciantes dedicados a lo ilícito se benefician (Naím 2002 en Ribeiro, 2007)

Esta postura es la que, en definitiva, vemos plasmada en las distintas Ordenanzas, donde el status de legal o ilegal está dado, principalmente por estar o no registrado ante la Autoridad de Aplicación. Y no sólo se refiere en sí mismo a la existencia misma de la feria de que se trate, sino también a la permisividad de los productos que se pueden comercializar en la misma, que intenta poner un límite a la actividad comercial del feriante. Un caso

paradigmático es lo dispuesto en el Art. 9 de la Ordenanza de la Ciudad de Córdoba (12.975/19) donde sólo se permitirá la venta de mercadería de producción exclusiva de los feriantes, a diferencia de lo que sucede en el caso de Alta Gracia, que en su Art. 4° se evidencia una mayor flexibilidad. En el próximo apartado ahondaremos más en esta cuestión. Aquí vemos cómo la posición conservadora que adopta el Estado en esta dicotomía entre lo legal e ilegal se ve reflejada en distintos actores de la sociedad civil.

En las Ordenanzas, vemos muchas veces reflejada una visión ortodoxa sobre los trabajos que se realizan en las ferias (Albisu, 2011), en especial cuando con su postura sobre ciertas restricciones que se imponen al libre desenvolvimiento del trabajo feriante, tal como lo podemos observar en el Art. 6 de la Ordenanza Nro. 10.286 de Alta Gracia o bien las limitaciones plasmadas en el Art. 4° de la Ordenanza Nro. 1.115 de Río Cuarto donde sólo se permite la instalación de las ferias objeto de regulación dos veces al año.

Volviendo a Ribeiro (2007), debemos continuar afirmando que la cuestión de los límites entre lo legal y lo ilegal, parece en principio una cuestión sencilla de diferenciar, pero cuando la examinamos más detenidamente, se revela como un fenómeno complejo que va más allá de la supuesta disputa entre honestos y deshonesto, entre el bien y el mal, entre lo permitido y no permitido; para mostrarnos que se acerca mucho más a un problema histórico que tiene que ver con la distribución desigual del poder en un mundo económica, política y culturalmente diferenciado.

Entonces, vemos como en las Ordenanzas de las tres ciudades elegidas, tenemos en la letra de la ley, la determinación de lo legal e ilegal, donde, como dijimos antes, lo primero que salta a la vista tiene que ver con los requisitos de funcionamiento que establecen ciertas trabas a los feriantes al momento de poder desarrollar en libertad su actividad comercial. Es así que, por ejemplo, vemos que en Alta Gracia se solicita el Documento Nacional de Identidad para ser permisionario (Art. 3°), dejando fuera a un importante grupo de trabajadores inmigrantes que decantan por el trabajo de feriante (en este caso en particular) por carecer justamente de la documentación requerida en el país, o bien en Córdoba cuando prohíbe la comercialización de productos que no sean de elaboración exclusiva del trabajador (Art. 9) o en Río Cuarto, cuando vemos es el mismo Estado Municipal quien determina

el lugar, tiempo y horario en el que los feriantes puedan llevar adelante su actividad (Art. 2)

Los ejemplos anteriores son apenas algunos que se pueden observar en los documentos analizados y no hace falta mucha comprobación para ver que en la práctica las cosas no suceden de esa manera. Esto obliga a muchas ferias o feriantes a moverse fuera de lo preceptuado en el texto legal, lo que, según la visión conservadora, los convertiría en agentes que se mueven al margen de la ley.

Entonces, si sabemos que esto en la realidad sucede, tenemos que abordarlo de una manera distinta, desde el punto de vista social, o como bien diría Ribeiro (2007) desde la globalización popular, donde afirma que al introducir el concepto de legitimidad social o licitud y contrastado esto con el de legalidad política, se busca destacar la naturaleza políticamente derivada de esta distinción y sus bases morales-institucionales, con el propósito de ayudar a desnaturalizar la ley como la condición del sentido común del espacio doméstico nacional.

Aquí es donde Ribeiro acuerda con lo expuesto por Abraham y Van Schendel (2005) que acuñan el término de *(i)lícito* como una forma de conceptualización que surge del cruce de lo lícito y lo ilegal, significando el surgimiento de actividades legalmente proscriptas, pero socialmente sancionadas y protegidas. Esto es lo que sucede con la mayoría del comercio informal en el país, donde en principio es el Estado quien no establece una regulación o bien, sancionada ésta, resulta ser insuficiente o directamente inservible.

La existencia de un contexto de licitud en lo ilegal significa aceptación social de una actividad no permitida, y esto hace que el Estado tienda a reprimirlas, algo que sucede a menudo. Pero no siempre, dando pie a la aparición de zonas liberadas.

La regulación de las actuaciones económicas llevada adelante por el Estado implica moldear las prácticas de forma que se adecúen entre sí, que guarden una coherencia que haga posible la permanencia de ellas, su repetición y fundamentalmente, que puedan adquirir el significado que los actores pretenden darle, en este caso en particular, el de permitir adquirir bienes materiales para la reproducción de la vida (Serra, 2014).

Como habíamos planteado en capítulos anteriores, estas actividades que se manejan en la marginalidad de las normativas, sea por la inexistencia de éstas o bien por el carácter incompleto que poseen, tal como vemos en las Ordenanzas Municipales bajo análisis, especialmente la de la Ciudad de Córdoba, obliga a muchos agentes pertenecientes al sistema no-hegemónico (Ribeiro, 2007) a crear lo que Dewey (2018) dio a llamar “Zonas Liberadas”

A pesar de que como ya dijimos, nos posicionamos en contra de la visión rígida y conservadora del autor al momento de teorizar las zonas liberadas, vale la pena rescatar como herramienta de análisis su tesis al momento de ver como ésta se constituye en una institución informal donde la aplicación de la sanción ha sido suspendida; tal como lo que sucede en la Ciudad de Córdoba con la prohibición, ya comentada, del Art. 9.

Siguiendo con la prohibición a la que nos referíamos en la Ordenanza de la Ciudad de Córdoba, los feriantes que no comercializan productos manufacturados por ellos mismos, sino que son meros revendedores, nunca podrán saber cuándo la autoridad de aplicación decidirá aplicar el texto de la Ordenanza que prohíbe el ejercicio de su actividad. Lo mismo podríamos decir de las limitaciones que contienen las otras dos ordenanzas, como por ejemplo el asentamiento de ferias en Río Cuarto en lugares o días no aprobados previamente por la Municipalidad o en Alta Gracia, podríamos tomar la limitación contemplada en el Art. 6 donde reserva el uso de los puestos sólo para residentes en el Valle de Paravachasca, siendo esto ajeno a la realidad conforme la entrevista realizada al informante clave Camilo Molas<sup>1</sup>.

Otro de los aspectos en que podemos ver las zonas liberadas, tiene que ver con la cuestión de la inscripción o los permisos para comercializar dentro de las ferias. Pasa, sobre todo, en las que se desarrollan en espacios públicos abiertos, donde no hay un control permanente por parte del Estado de aquellos puestos que se ubican para comercializar sus productos. En estos casos, y se pudo comprobar con las entrevistas realizadas principalmente en la Ciudad de Córdoba y Alta Gracia, muchos feriantes instalan sus puestos libremente en los predios sin tener la inscripción correspondiente, conforme lo mandan las ordenanzas.

---

1. Entrevista realizada vía Zoom con Camilo Molas, militante de Movimiento Evita Alta Gracia, encargado del frente de Género y Diversidad en dicho movimiento que integra la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (ahora UTEP)

A modo de conclusión, podemos decir que la incertidumbre e inseguridad de las personas respecto a las acciones de las instituciones estatales se muestran como una característica fundamental de este sistema asimétrico, siendo necesario que sea el mismo Estado, conjuntamente con la Sociedad Civil, y en particular, los distintos representantes de los intereses en pugna, conformen la creación de políticas públicas que puedan crear certidumbre y seguridad a todos los involucrados.

### **V.b La ausencia de mecanismos de Gobernanza y Metagobernanza en las regulaciones**

Lo que venimos manifestando hasta el momento, nos muestra un problema que es bidireccional. Por un lado, el Estado que no termina de comprender a la Economía Popular, en este caso en particular, las ferias urbanas en espacios abiertos, donde en muchas ocasiones no logra regular su funcionamiento de manera correcta dejando abierta la posibilidad de crear estas zonas liberadas; y por el otro, la incertidumbre de los trabajadores que no pueden desplegar de manera adecuada su actividad, obligándolos, muchas veces a moverse por zonas grises de las “lagunas” que dejan las Ordenanzas.

Ante esta situación, vemos como necesario, para solucionar lo anteriormente dicho, que se construyan redes de cooperación y organización entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, algo que no encontramos en el texto de las Ordenanzas analizadas en el presente trabajo, más que una leve insinuación en el inciso a) del Art. 3° en la Ordenanza Nro. 12.975 de la Ciudad de Córdoba, donde conceptualiza a las ferias de la Economía Social como temporales donde la ocupación de los espacios de comercialización o puestos es administrada y coordinada por la Dirección de Desarrollo Comunitario de la Municipalidad.

Los gobiernos locales no pueden dejar de ver que, desde mediados de la década de los ‘90 hacia aquí, que las nuevas funciones por parte de los mismos tienen en la promoción del desarrollo económico y del empleo una de las más importantes funciones, lo que implica necesariamente un cambio de enfoque desde el Estado hacia la sociedad (Mazzalay, 2001). Por ello es que las políticas urbanas y de economía popular, como el caso de estudio actual, constituyen áreas de las políticas públicas en las que se ha hecho más

evidente el tratamiento de problemas complejos y la necesidad de trabajo conjunto entre actores de diversos sectores (Vázquez, 2014).

Es así que la aplicación del enfoque de gobernanza permite enfatizar la naturaleza relacional de las mismas, al describir y explicar cómo actores públicos y privados participan en la producción de políticas relativas al territorio local, por lo que se estima que la gobernanza puede tener expresión en prácticas y estructuras de diverso tipo: alianzas público-privadas, acuerdos de colaboración inter e intra administrativas, espacios para la participación ciudadana, redes de trabajo entre actores diversos, etc. (Vázquez, 2014)

Es por ello que la gobernanza, por sí misma no es ni mala ni buena, sino que debe verse según sus formas particulares y de funcionamiento, y que a su vez puede estar determinada por las reglas que regulan el funcionamiento de las redes de la gobernanza y la gestión que se haga de éstas, estas reglas necesarias para el buen funcionamiento de la gobernanza, las formas de control sobre las mismas y, en general, los mecanismos de gestión, es el de metagobernanza, entendida esta como un proceso a través del cual ciertos actores dan forma, combinan, facilitan y orientan las formas particulares de gobernanza de acuerdo a reglas, procedimientos o estándares (Vázquez, 2014) o, bien en palabras del mismo Jessop (2003), es la organización de las condiciones para la gobernanza.

Sin embargo, Mazzalay (2009) destaca dos cuestiones problemáticas en la experiencia de estos procesos de articulación público-privada en la esfera local. Por un lado, la influencia de variables político-partidarias y electorales, que en muchos casos diseñó (o no) una estructura de participación afín a las autoridades locales. Esto lo vemos con mayor claridad en la Ordenanza de la Ciudad de Córdoba que, además de haber sido sancionada pocas semanas antes de que el gobierno radical dejara su lugar a la nueva gestión, contiene un fuerte sesgo ideológico que no consideramos coincidente con los preceptos básicos de la Economía Popular que desarrollamos en este trabajo.

La segunda cuestión sugiere no sólo una diversidad de intereses y concepciones, sino también poderes diferenciales que intervienen en la definición de las problemáticas (y participantes de los procesos) en la resolución de los conflictos.

**Tabla 1: Cuadro resumen de Análisis Institucional de las Ordenanzas**

	<b>Ciudad de Córdoba Ord. 12.975 (2019)</b>	<b>Ciudad de Río Cuarto Ord 1.165 (2015)</b>	<b>Ciudad de Alta Gracia Ord. 10.286 (2016)</b>
<b>Legalidad / ilegalidad</b>	Requiere autorización para funcionar, tanto para el stand como para el permisionario.	Requiere registro para funcionar.	Requiere inscripción con día, lugar y horario de funcionamiento (DNI).
	Sólo se permite venta de productos de fabricación propia.	Limitación temporal (dos veces al año)	Limitado a habitantes del Valle de Paravachasca.
	Delimitación espacial.	Pago de canon y seguro.	Prohibición de venta de productos nuevos o comestibles.
		Límite de ferias foráneas	Pago de canon.
<b>Zonas Liberadas</b>	Salteo de la prohibición de venta de productos no manufacturados por el feriante.	Instalación de ferias en lugares no designados por la Municipalidad.	Instalación de migrantes (sin DNI) y feriantes de otras localidades.
	Instalación de feriantes no inscriptos.		Falta de inscripción en el registro.
<b>Mecanismos de gobernanza / Metagobernanza</b>	Casi nulos mecanismos.	Ausencia de mecanismos.	Ausencia de mecanismos.
	Los feriantes se dictan su reglamento de funcionamiento.		

Fuente: Elaboración Propia.

En ese sentido, y a modo de adelanto de conclusiones, podemos decir que, en el análisis de las tres ordenanzas estudiadas, carecemos en el texto de la ley de mecanismos de gobernanza y reglas de metagobernanzas que permitan una articulación entre el Estado Municipal y los agentes de la Economía Popular que otorguen certidumbre y un marco regulatorio acorde a las necesidades de los actores, que vaya más allá de los intereses político-partidarios y que tenga en cuenta la heterogeneidad de la problemática, con efectiva participación de todos los involucrados y que de esa manera desde el estado comience a verse a la Economía Popular, ya no como modos incompletos, informales u oscuros de comercialización, sino que se considere una forma especial de trabajo con todas las garantías legales que le correspondan.

En la actualidad, y conforme a las entrevistas realizadas con nuestros informantes claves, se obtienen respuestas similares. En los tres casos se resalta la importancia del diálogo y consenso entre el Estado y los Feriantes, pero en ninguno de ellos se ve plasmado en la Ordenanza misma, sino que quedan sujetos al dictado y posterior puesta en marcha de Planes, Programas o Proyectos desde el Ejecutivo, que no dejan de otorgar una incertidumbre de funcionamiento a los miles de ciudadanos que se vuelcan hacia las Ferias Urbanas en espacios abiertos.

## **VI. REFLEXIONES FINALES**

A lo largo de este recorrido planteamos la necesidad de que existan más estudios sobre las nuevas formas y particularidades que enfrenta el trabajo en los espacios públicos, ahondando en los procesos histórico, político y culturales que dieron posibilidad a este fenómeno en franca expansión

El cambiante equilibrio de fuerzas involucradas en la acción política, tanto dentro como fuera del Estado, hace necesario que la manifestación de poder del mismo, entendido este como una “relación social” (Jessop, 2008) pueda ser capaz de generar, condensar y materializar instituciones y mecanismos de Gobernanza capaces de visibilizar a la Economía Popular, en su totalidad, como una forma de economía alternativa y democrática.

Las Ordenanzas estudiadas en el presente Trabajo no son representativas de la totalidad de las que existen en el País, para ello es necesario

un proceso de investigación que sea abarcativo y que pueda brindarnos un panorama lo más completo posible de esta realidad, que no sólo es nacional o regional, sino que se manifiesta como un fenómeno mundial en respuesta a la exclusión permanente que el capitalismo genera en ciertos sectores de la población y que, por ende, consideramos necesario también se tenga en cuenta al fenómeno en los estudios de globalización.

En las tres ordenanzas estudiadas ninguna entiende el fenómeno de las ferias como economía popular, inclusive en las dos ordenanzas de Alta Gracia y Río Cuarto, los Estados toman el rol de igualar las prácticas comerciales tradicionales con estas experiencias, reduciendo por completo su complejidad y simplemente brindando una fachada de legalidad. En el caso de la Ordenanza de la Ciudad de Córdoba, también presenta una fachada de legalidad, prohibiendo la actividad de la economía popular e incentivando otras como el emprendedorismo y la autogestión. En ese sentido promueve a que los sujetos asuman la responsabilidad individual por salir de la situación de vulnerabilidad, por ende, plantea un camino individual para un problema colectivo.

Lo anterior genera, como no puede ser de otra manera, una incompletitud al momento de abordar la temática en el territorio, provocando de esa manera que los feriantes tengan que moverse al margen de la ley para poder desempeñar de manera acorde su actividad, que muchas veces es de subsistencia. Eso, a su vez provoca una especie de “bola de nieve”, donde el Estado, a sabiendas de la insuficiencia de la normativa y temiendo pagar el costo político que implicaría su rigurosa aplicación que podría generar un conflicto social con el sector, hacen caso omiso (Dewey, 2018).

Las zonas liberadas (Dewey, 2018) que se generan, sea por la inexistencia de normativa, la insuficiencia de las mismas o bien por la no aplicación de lo legislado, termina por producir un sentido de incertidumbre en los trabajadores, lo cual es reforzado con ciertos discursos hegemónicos respecto al sentido de informalidad en el que se encuentran. En consonancia, el “ser feriante” en la actualidad implica que gran parte de la sociedad, realice una estigmatización sobre su trabajo. Especialmente los medios de comunicación tomaron un rol fundamental al momento de comunicar a la sociedad la realidad de este segmento de la economía popular.

Por ende, el aspecto central sobre los conflictos y el control que se ejerce sobre el trabajo es el uso del espacio; y que, por otra parte, el debate sobre estas experiencias de economía popular, siguen estando en torno al sentido de lo legal/ilegal y lo formal/informal y que el Estado solo interviene por la obligación de un supuesto “orden del espacio público”, como uno de los principales motores e impulso de estas regulaciones en las ordenanzas.

## VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abraham, I. y Van Schendel, W. (2005). Introduction: The Making of Illicitness, en W. Van Schendel e I. Abraham (eds.): *Illicit Flows and Criminal Things*, Indiana University Press, Bloomington.
- Albisu, C. E. (2011). El fenómeno de las ferias ilegales como foco de informalidad laboral: el caso de La Salada. *Cuadernos del Instituto AFIP C25*.
- Basualdo, E. M. (2001). *Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina*. Universidad Nacional de Quilmes Ediciones.
- Busso, M. (2006). El trabajo informal en Argentina : la novedad de un fenómeno histórico. En J. Neffa y P. Pérez (Coords.), *Macroeconomía, mercado de trabajo y grupos vulnerables : Desafíos para el diseño de políticas públicas*. Buenos Aires : Asociación Trabajo y Sociedad : CEIL-PIETTE.
- Busso, M. (2007) Trabajadores informales en Argentina. ¿de la construcción de identidades colectivas a la construcción de organizaciones? Tesis doctoral. Université de Provence-Universidad de Buenos Aires, Mimeo, Buenos Aires.
- Cattani, A. (2004). La otra economía: conceptos esenciales. En A. Cattani (Org.), *La Otra Economía*. Buenos Aires: Editorial Altamira
- De La Garza Toledo, E (2011). Más allá de la fábrica: los desafíos teóricos del trabajo no clásico y la producción inmaterial. *Nueva sociedad*, 232, 50-71.
- Dewey, M. (2018). Zona liberada: La suspensión de la ley como patrón de comportamiento estatal. *Nueva Sociedad*, (276), 102-117
- Gago, V. (2011). De la invisibilidad del subalterno a la hipervisibilidad de los excluidos. Un desafío a la ciudad neoliberal. *Nómadas*, (35), 49-63
- Gago, V. (2014). *La razón neoliberal: economías barrocas y pragmática popular*. Tinta Limón.

- Gago, V., Cielo, C., y Gachet, F. (2018). Economía popular: entre la informalidad y la reproducción ampliada. *Íconos - Revista De Ciencias Sociales*(62), 11–20.
- Gorbán, L. D., y Busso, M. (2003). Viejas pero novedosas formas de supervivencia: trabajar en la calle. Cartoneros y feriantes después de la "oleada neoliberal". Sexto Congreso de Estudios del Trabajo: "Los trabajadores y el trabajo en la crisis".
- Hardt, M., y Negri, A. (2004). *Multitud: guerra y democracia en la era del Imperio*. Editorial Debate
- Jessop, B. (2003). Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety and Requisite Irony. In H. P. Bang (Ed.), *Governance, as Social and Political Communication* (pp. 101-116). Manchester University Press.
- Jessop, B. (2008). *El futuro del estado capitalista* (Vol. 289). Los libros de la Catarata
- Martínez Espínola V., Moreno M. S., Sánchez C. y Colque N. (2016) "Llevar la feria a las protestas. Análisis de fotografías y actos performáticos en torno a las movilizaciones de los feriantes de Guaymallén, Mendoza", *RECIAL* (9)
- Mazzalay, V. H. (2009). Gobernanza e influencia. Una propuesta analítica para los procesos sociopolíticos en la escala local y regional. *Revista Administración Pública y Sociedad (APyS)*, (16), 63-88.
- Mazzalay, V., y Gigena, A. (2001). Articulación estado local–organizaciones de la sociedad civil: participación en las políticas locales de promoción económica en la Región Central de Córdoba. In Trabajo presentado en el V Congreso Nacional de Ciencia Política–Sociedad Argentina de Análisis Político–14 al (Vol. 17).
- Oszlak, O. (2000). *Estado y sociedad: las nuevas reglas del juego*. Centro de Estudios Avanzados, Oficina de Publicaciones del CBC, UBA.
- Portes, A. (1995). *En torno a la informalidad: ensayos sobre teoría y medición de la economía no regulada*. Flacso México.
- Portes A. Castells M. & Benton L. A. (1989). *The informal economy : studies in advanced and less developed countries*. Johns Hopkins University Press.

- Ribeiro, G. L. (2007). El sistema mundial no-hegemónico y la globalización popular. Universidade de Brasília Departamento de Antropología
- Ribeiro, G. L. (2008). Otras globalizaciones: Procesos y agentes alter-nativos transnacionales. *Alteridades*, 18(36), 175-200.
- Ribeiro, G. L. (2010). A globalização popular e o sistema mundial não hegemônico. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 25(74), 21-38.
- Ribeiro, G. L. (2014). La globalización popular y el sistema mundial no-hegemónico. *Nueva Sociedad*, (241), 36.
- Rosanvallon, P. (1995). *La nueva cuestión social, "Repensar el Estado Providencia"*. Manantial. Argentina
- Sassen, S. (2007). *Una sociología de la globalización*. Katz editores.
- Serra, H. (2014). La forma feria en la Economía Popular. Arraigo, sentidos y regulación del trabajo en la Argentina pos neoliberal. El caso de Villa el Libertador-Córdoba (Doctoral dissertation, Tesis de Maestría en Ciencias Sociales, Escuela de Trabajo Social, UNC).
- Vásquez, A. (2014). Gobernanza y metagobernanza en políticas públicas de regeneración urbana: el caso de la ciudad de Medellín (Colombia), 2004-2011 (Doctoral dissertation, Tesis de doctorado). Universidad Autónoma de Barcelona. Barcelona, España).

### **Fuentes documentales:**

- Ordenanza Nro. 12.975 del año 2019 – Ciudad de Córdoba
- Ordenanza Nro. 1.165 del año 2015 – Ciudad de Río Cuarto
- Ordenanza Nro. 10.286 del año 2016 – Ciudad de Alta Gracia

### **Entrevistas a Informantes Claves:**

Camilo Molas: Militante del movimiento evita Alta Gracia, encargado de Frente de Género y Diversidad en Movimiento Evita, organización que está dentro de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular, ahora UTEP

Augusto Zárate: Director de Economía Social de la Municipalidad de Córdoba, anteriormente militante del Movimiento Aníbal Verón, Movimiento Evita, CTEP y UTEP.

Miguel Ángel Leone: Actual Coordinador de la Oficina de Empleo Joven de la Subsecretaría de Trabajo de la Municipalidad de Río Cuarto, forma parte del Partido Socialista y representante de la Feria “El Progreso” de dicha Ciudad.