

Reconfiguraciones en la trama productiva territorial de la papa en el sudeste bonaerense, Argentina

Reconfigurations in the potato territorial production network in southeastern Buenos Aires, Argentina

 **Mariana Paola Bruno**

Instituto de Innovación para la Producción Agropecuaria y el Desarrollo Sostenible (CONICET-INTA), Argentina
marian_bruno@hotmail.com

 **María Laura Cendón**

Instituto de Innovación para la Producción Agropecuaria y el Desarrollo Sostenible (CONICET-INTA), Argentina
cendon.maria@inta.gob.ar

 **Guillermina Mujica**

Grupo Economía Agraria, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, UNMdP, Argentina
guillerminamujica@mdp.edu.ar

 **María Laura Viteri**

Instituto de Innovación para la Producción Agropecuaria y el Desarrollo Sostenible (CONICET-INTA), Argentina
viteri.maria@inta.gob.ar

Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales

núm. 32, e0106 2025

Universidad Nacional del Litoral, Argentina

ISSN: 1669-3299

ISSN-E: 2314-0208

Periodicidad: Semestral

revistapampa@unl.edu.ar

Recepción: 16 febrero 2025

Aprobación: 01 agosto 2025

DOI: <https://doi.org/10.14409/pampa.2025.32.e0106>

Resumen: En un contexto de transnacionalización de los sistemas agroalimentarios, la cadena de la papa en el sudeste de la provincia de Buenos Aires experimenta importantes cambios tras la radicación de empresas multinacionales, impactando en la producción y agregado de valor. Este trabajo analiza la reconfiguración de la trama productiva territorial de la papa en el sudeste bonaerense a partir de las prácticas sociales, a los fines de realizar una primera aproximación a las transformaciones socioterritoriales. Bajo el enfoque de tramas productivas, se propone una metodología *ad-hoc* basada en 37 entrevistas semiestructuradas a actores clave realizadas durante los siguientes períodos: 2017-2019, 2021-2023. Los resultados dan cuenta que la concentración geográfica de productores, industria, ciencia y técnica genera sinergias que favorecen el desarrollo de la trama productiva y comercial de la papa. No obstante, los productores primarios aún enfrentan desafíos en diferenciación, sustentabilidad y valorización de subproductos.

Palabras clave: Agroindustria, Gobernanza, Innovaciones, Territorio.

Abstract: *In a context of the transnationalization of agri-food systems, the potato value chain in the southeastern region of Buenos Aires Province is undergoing significant changes following the establishment of multinational companies, impacting both production and value addition. This paper analyses the reconfiguration of the territorial productive network of potato farming in southeastern Buenos Aires through the lens of social practices, aiming to provide an initial approach to the socio-territorial transformations underway. Using the productive network framework, an ad-hoc methodology is proposed, based on 37 semi-structured interviews with key stakeholders conducted during the following periods: 2017–2019 and 2021–2023. The results show that the geographic concentration of producers, industry, science, and technology fosters synergies that promote the development of the potato's productive and commercial*

URL: <https://portal.amelica.org/ameli/journal/583/5835511008/>

network. However, primary producers still face challenges related to differentiation, sustainability, and by-product valorization.

Keywords: *Agribusiness, Governance, Innovations, Territory.*

Introducción

En un contexto de globalización creciente, caracterizado por la transnacionalización de las economías regionales y sustentado por las políticas de corte neoliberal, se reconfiguran las formas de organización de la producción, distribución y consumo de alimentos a escala planetaria. Esto es posible gracias a la apertura de nuevos mercados, la mayor libertad de movilidad de los factores de producción, el avance de las tecnologías de información y comunicación (Zamboni y Martínez, 2022; Bruno y Viteri, 2023). Bajo el nuevo régimen alimentario mundial, la producción agropecuaria se industrializa cada vez más, dependiendo de insumos externos (semillas, agroquímicos, maquinarias), servicios de terceros (contratistas, servicios de monitoreo, laboratorios de suelos, semillas, transporte, entre otros). Esto genera nuevas formas de vinculación entre los actores (Gras y Hernández, 2013; Bisang y Anlló, 2014). Mientras la industria y la gran distribución minorista se extranjerizan vía instalación o adquisición de empresas nacionales, las cadenas de comidas rápidas se instalan con sus propias insignias. De esta manera, se reconfiguran las relaciones entre los principales actores en base a nuevas exigencias de abastecimiento de materias primas y alimentos con exigentes requisitos de calidad, formas y modalidades de producción y entrega más sustentables. Estos cambios en las vinculaciones entre la producción agropecuaria, la industrial y la distribución se expresan y manifiestan en los territorios.

Al igual que otras cadenas agroalimentarias argentinas (Zamboni y Martínez 2022), en el sudeste de la provincia de Buenos Aires (partidos de Balcarce, General Pueyrredon, General Alvarado, Lobería, Tandil y Necochea) la cadena de la papa ha experimentado importantes cambios a raíz del ingreso de capitales transnacionales a mediados de la década de 1990 (Mateos y Capezio, 2001; Larsimont et al., 2018). En esta zona, la actividad se remonta a fines del siglo XIX, con la llegada tanto de productores como fuerza de trabajo (“cuadrillas”) procedentes de otras provincias del país y de países vecinos (Bruno et al., 2018; Castello et al., 2021). La producción estuvo acompañada desde la década de 1930 por un grupo de profesionales y técnicos, que comenzaron a investigar y desarrollar en la sanidad de la semilla y multiplicación, el mejoramiento genético para aumentar los rendimientos, la calidad y el desarrollo de nuevas variedades (Castello et al., 2021).

Esta región es la principal productora de papa en Argentina, concentrando el 55% de la superficie cultivada a nivel nacional. El sudeste se caracteriza por implantar el cultivo entre los meses de octubre y noviembre (papa semitardía) y se comercializa entre enero y

octubre. Para la campaña 2020/21 se sembraron un total de 32.847 ha (19.000 ha para consumo en fresco y 13.847 ha para industria), siendo los principales partidos productores Balcarce, Lobería y Tandil. Hasta la década de 1970 se registra una expansión de la superficie destinada a papa que se revierte a partir del cambio tecnológico que genera mayores rendimientos por hectárea. En la década de 1990 los rindes se posicionaron en 20 t/ha, mientras que en 2020 alcanzaron en promedio las 36 t/ha (Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca [MAGyP], 2021).

Otras transformaciones en la cadena se visibilizan a partir de la llegada de empresas multinacionales como McCain, seguida por PepsiCo, LambWeston, Simplot y varias empresas de capitales regionales (Gauchitas, Finca Balcarce). Éstas impulsan innovaciones de diferente tipo, que van desde el mejoramiento de semillas, incorporación de nuevas variedades, riego por aspersión, logística, etc. Este crecimiento ha permitido posicionar a la cadena de la papa en el lugar 26 de las 31 cadenas agroalimentarias identificadas a nivel país para el año 2020, y generar un valor agregado de \$ 10.482 millones y 8.608 puestos de trabajo, tratándose de una de las cadenas que genera mayor valor agregado por unidad de producción (Lodola y Picón, 2021; Castello et al., 2021).

Existe información relativamente actualizada sobre la cadena de la papa en Argentina (Mosciaro, 2011; Garzón y Young, 2016; MAGyP, 2021) donde se caracteriza las zonas de producción, los volúmenes de producción y rendimientos, superficie implantada, principales destinos y formas de comercialización. Otros trabajos se focalizan en el impacto de las multinacionales en la producción primaria e industrial en la década de 1990 (Mateos y Capezio, 2001). Más recientemente, investigadores han puesto el foco en las principales innovaciones y estrategias de agregado de valor (Mujica y Viteri, 2019; Bruno et al., 2022; Bruno et al., 2023; Rearte Zurlo y Rojas Hribik, 2023; Mujica et al., 2023). Sin embargo, existe una brecha de conocimiento en cuanto a las transformaciones socioterritoriales que el impacto de la transnacionalización en la industria ha generado en el sudeste bonaerense. Por ello, este trabajo explora la reconfiguración de la trama productiva territorial de la papa en el sudeste de la provincia de Buenos Aires a partir de sus actores e interacciones predominantes.

Seguido a esta breve introducción, en el segundo y tercer apartado se desarrolla el marco teórico-metodológico en base a las nociones de trama productiva y territorio. En cuarto lugar, se describe la trama productiva de la papa y se caracteriza a los actores intervinientes realizando una actualización respecto a trabajos anteriores del grupo de investigación (Bruno et al., 2018). En el quinto apartado, se analizan los cambios y continuidades que configuran la trama.

Finalmente, se ponen en discusión los resultados y se expresan las principales conclusiones.

Nociones Teóricas

Desde mediados del siglo XX, surgen corrientes del pensamiento que ofrecen una mirada holística para analizar los sistemas agroalimentarios como un todo, teniendo en cuenta desde la producción primaria hasta el consumo. Estos enfoques han ido evolucionando con el tiempo acorde a los paradigmas reinantes. Frente a la reconfiguración de las relaciones de producción en el marco del capitalismo global, el enfoque de Cadenas Globales de Valor (CGV) se presenta como un nuevo marco analítico (Gereffi, 2001). Las CGV se organizan a partir de un conjunto de actividades secuenciales interrelacionadas a través de una estructura de gobernanza (global) donde participan varios actores y agentes económicos en diferentes espacios físicos, que pueden o no trascender los límites internacionales, con uno o varios nodos de coordinación (Gereffi et al., 2005; Bisang y Anlló, 2014). Estos actores presentan asimetrías económicas, tecnológicas y de información. Desde esta perspectiva interesa analizar cómo se crea valor, quién lo crea y cómo se distribuye a lo largo de la cadena (Santarcangelo et al., 2017; Gereffi, 2018). Para ello, esta perspectiva utiliza las nociones de “gobernanza” y “*upgrading*”.

La “gobernanza” hace referencia a las relaciones interempresariales y los mecanismos de coordinación y regulación de las cadenas. Gereffi et al. (2005) reconocen cinco tipos de gobernanza: i) mercado: cuando los productos son estandarizados, la codificabilidad de la información es alta y las asimetrías de poder entre las partes son bajas; ii) modular: los proveedores elaboran productos o servicios de acuerdo con las especificaciones del cliente, por lo que existe un mayor vínculo entre ambos que en la gobernanza de mercado. Sin embargo, los costos de cambiar de proveedor o comprador siguen siendo relativamente bajos; iii) relacional: se basa en las relaciones de confianza construidas históricamente sobre la base de la reputación, parentesco o amistad; iv) cautiva: la demanda establece las condiciones de qué, cómo y cuándo producir; además, suelen monitorear y financiar las inversiones para aumentar la capacidad de los proveedores; v) jerárquica: la firma opta por internalizar las actividades y los vínculos se dan entre los diferentes departamentos (eslabones de la cadena) de una misma compañía.

Por lo expuesto, el concepto de gobernanza permite identificar a las firmas líderes (externas) que controlan la cadena, quienes tienen la capacidad de definir qué actores incorporar o excluir, y designar actividades. Más recientemente, Buraschi y Starico (2022) incorporan

a la noción de gobernanza, la sustentabilidad entendida como la gestión equilibrada de las dimensiones económica, social y ambiental.

La noción de “escalonamiento” o “*upgrading*” hace referencia a las posibilidades de los actores económicos – las empresas, trabajadores, los grupos locales – de escalar en la cadena de valor, incorporando nuevos productos, mejorando los procesos (*upgrading* de producto, de proceso), agregando valor dentro del mismo sector o hacia nuevos sectores (*upgrading* funcional e intersectorial) (Humphrey y Schmitz, 2000). En todos estos “escalonamientos” se desarrollan procesos de innovación ya sea mediante la adopción de tecnologías de productos y procesos (vía la incorporación de maquinarias y equipo), o procesos tácitos y cambios organizacionales e institucionales (Lundvall, 1992).

Los estudios basados en la perspectiva de CGV (Lódola, et al., 2010; Bisang y Anlló, 2014) se focalizan en un producto en particular (soja, girasol, trigo, carne, lácteos, vitivinícola, tabaco, azúcar, frutas finas, entre otros), sin contemplar la dimensión espacial de los procesos y sus efectos en el territorio. Asimismo, no considera que varios actores participan en más de una cadena de valor, lo que implica cierta complejidad que no suele ser abordada.

Las debilidades que presenta el enfoque de CGV parecieran ser superadas por la noción de tramas productivas y comerciales (Lazzarini et al., 2001) que integra la perspectiva de cadenas de valor con el enfoque de redes en un territorio en particular, focalizando en las interdependencias. Las tramas productivas y comerciales son definidas por un espacio económico integrado por un conjunto de sujetos sociales heterogéneos (productores, empresas, Estado, intermediarios, comerciantes, entre otros) vinculados a una actividad en particular. Entre estos actores se establecen relaciones multidimensionales de tipo horizontal, pertenecientes a un mismo sector/eslabón (redes), vertical entre agentes económicos de una cadena de suministro (cadenas) y transversal con instituciones y servicios que funcionan como soportes (Lazzarini et al., 2001; Caracciolo, 2014; Iglesias, 2015).

En torno a la producción, procesamiento y distribución de papa en el sudeste de la provincia de Buenos Aires, existen diferentes capacidades tecnológicas y competencias generadas por las empresas (industria, productores, servicios, etc.), instituciones (universidades, gobierno, organismos de ciencia y técnica) y por las mismas interrelaciones derivadas de la compraventa, flujos de información, conocimiento y procesos de aprendizaje (Albornoz et al., 2005; Carrillo y Novick, 2006; Lundvall, 1992).

A diferencia de las formas de gobernanza (Gereffi et al., 2005) que solo tienen en cuenta las relaciones entre comprador y vendedor, Lazzarini et al. (2001) reconocen diferentes tipos de “interdependencias” que van más allá del vínculo entre oferta y

demanda. Estas interdependencias las dividen en tres tipos: i) “agrupada”, cuando existe un número elevado de actores de un mismo producto o eslabón de la cadena que producen de forma aislada, las relaciones son escasas e indirectas y los conocimientos son transmitidos por el intercambio de productos; ii) “secuencial” integra agentes económicos pertenecientes a distintos eslabones de la cadena, generalmente el intercambio de conocimiento se produce en las relaciones de compra-venta de insumos y productos; iii) “recíproca”, relaciones que son recurrentes, entrelazadas, con fuertes lazos sociales, redes densas y coconstrucción de conocimiento mutuo.

Para este trabajo se utiliza la noción de territorio entendido como una construcción social a partir de las relaciones de poder (Haesbaert, 2011; Bustos Cara, 2008; Sili, 2018). En este sentido, interesa conocer las acciones de los sujetos y cómo, a través de las relaciones de poder, se apropian y controlan recursos. La cuestión territorial es abordada desde las luchas entre grupos sociales y estrategias de territorialización que se expresan en diferentes formas de apropiación del espacio en términos materiales (económico y social) e inmateriales (cultural y político-jurídico) (Arzeno et al., 2022).

En particular, las transformaciones en los espacios rurales han sido ampliamente analizadas desde la sociología rural. Los primeros trabajos se centraron en el impacto del sistema capitalista en la sociedad campesina, procesos que fueron denominados “descampesinización”, “desagrarización”, “desruralización”. A partir de la década de 1990, el énfasis analítico derivó hacia los beneficios del nuevo paradigma técnico del agronegocio (incremento de los rendimientos, simplificación de las formas de producción, etc.). Aunque, existen trabajos críticos sobre las “transformaciones desde la cuestión agraria, señalando como la instalación y consolidación del agronegocio generan procesos de desarticulación de los territorios y desterritorialización de pequeños productores familiares y campesinos y, así como de sus prácticas económicas, productivas y culturales” (Zamboni y Martínez, 2022:5).

Metodología

A fin de comprender la trama productiva territorial de la papa en términos de quiénes intervienen, cómo se vinculan entre ellos, quiénes controlan/coordinan la producción, al mismo tiempo de aprehender sobre cuáles han sido las transformaciones territoriales en los últimos años, se propone una metodología cualitativa *ad-hoc* de carácter exploratoria y descriptiva, que involucra fuentes secundarias y, principalmente, primarias. Entre las secundarias se revisó bibliografía académica actualizada y artículos de prensa. Para las primarias, se recuperaron entrevistas de trabajos previos del grupo de

investigación (Bruno et al., 2018; 2022; 2023 y Viteri y Bruno, 2021) realizadas en los periodos: 2017 – 2019; 2021; 2023. Estos relevamientos se ejecutaron en el marco de dos tesis de posgrado, cursos de posgrado, proyectos de investigación y extensión de la Estación Experimental del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (EEA INTA) y la Facultad de Ciencias Agrarias, Universidad Nacional de Mar del Plata (FCA -UNMdP).^[1]

Por tratarse de un diseño cualitativo y, por lo tanto, abierto y flexible, se adopta un muestreo intencional no probabilístico orientado a identificar actores clave que representen a productores agropecuarios, industrias, proveedores de bienes y servicios e instituciones de ciencia y técnica. (Hernández Sampieri et al., 2014). El tamaño de la muestra no se establece a “priori”, sino que se conoce cuando las unidades de análisis no aportan más información, es decir, se “satura la muestra”. Luego de aplicar una estrategia mixta, que combina las técnicas de “bola de nieve”, “de oportunidad” y “por conveniencia”, se obtuvieron 37 entrevistas semiestructuradas distribuidas de la siguiente manera: productores de papa industria y consumo (16), industrias procesadoras (6), proveedores de insumos/servicios/maquinarias (13), docentes, investigadores, extensionistas de la Unidad Integrada Balcarce (FCA-UNMdP/INTA Balcarce) (2). Las entrevistas indagaron sobre características generales de las empresas (fecha de inicio de actividad y trayectoria, organización, productos elaborados, infraestructura); principales innovaciones desarrolladas en los últimos años tanto en producto (variedades específicas, nuevos empaques), proceso (tecnologías, certificaciones) y organizacionales (gestión de procesos, métodos de trabajo, intercambio de conocimiento); interacciones con productores y clientes, destacando las formas de abastecimiento y canales de comercialización, requisitos de calidad, etc.; vinculación con otras instituciones del territorio.

Una vez sistematizada la información, se identificaron las empresas núcleo que dan forma y dinamismo a las transformaciones en el territorio, destacándose las industrias nacionales e internacionales instaladas en Balcarce y General Pueyrredon. Estas empresas dan origen al entramado socioterritorial, objeto de este estudio. Para el análisis se utilizó la teoría fundamentada en los datos (Strauss y Corbin, 2002), un proceso inductivo que permite analizar los datos de manera sistémica, identificando categorías emergentes vinculadas con los enfoques de CGV (actores, gobernanza y *upgrading*) y tramas productivas (interacciones). De esta manera se logran identificar categorías de productores e industrias, así mismos tipos de gobernanza e interacciones. Se trata de un proceso reflexivo y no lineal donde existe una interacción constante entre la teoría y los datos.

Trama productiva-comercial de la papa en el sudeste bonaerense: diversidad de actores

La trama productiva-comercial de papa en el sudeste bonaerense se integra por un conjunto de actores como productores de papa, industrias agroalimentarias, distribuidores y consumidores. Una serie de actores proveen insumos, servicios y otros bienes de capital a la producción primaria y a la industria. Las instituciones público-privadas de ciencia y técnica brindan asesoramiento y funcionan como organismo de control y organizaciones gremiales que nuclea a los diferentes actores (Figura I).

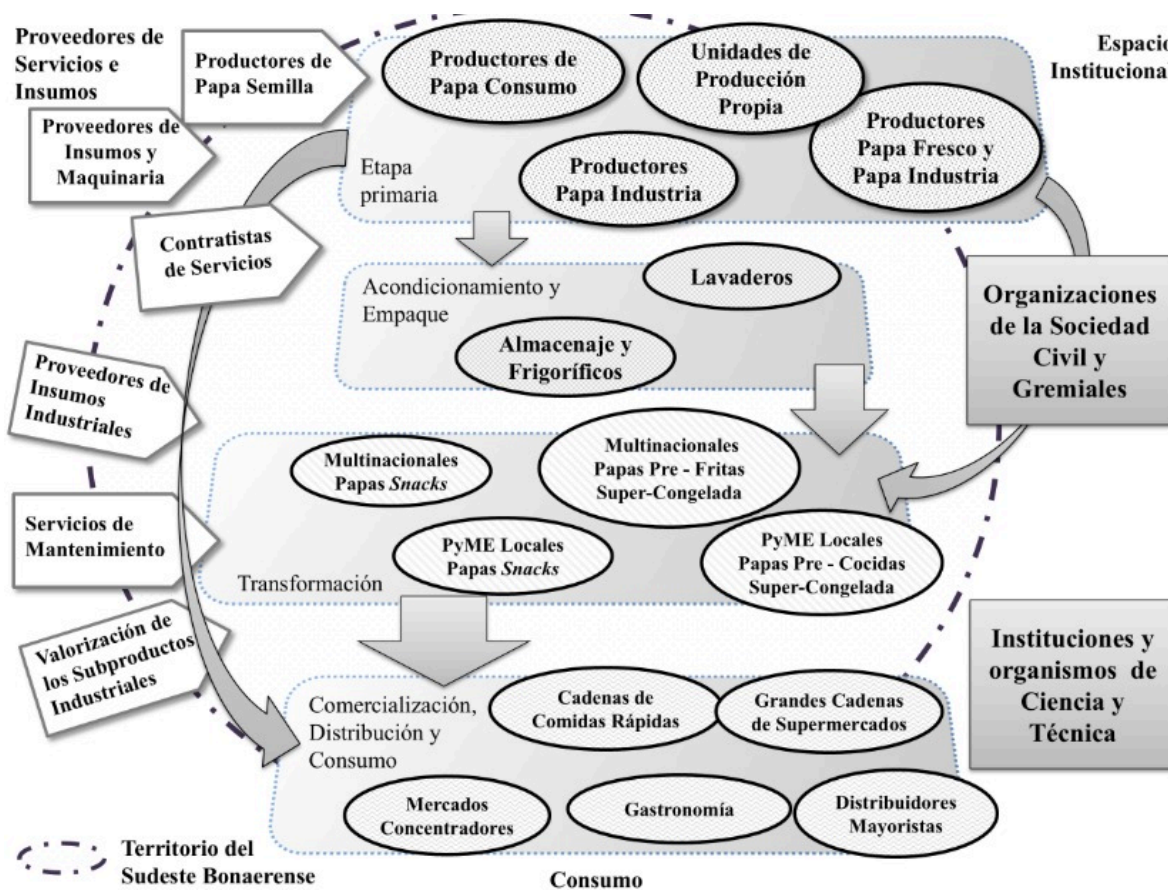


Figura I

Trama productiva de la papa en el sudeste de la provincia de Buenos Aires (2023)
elaboración propia sobre la base de entrevistas realizadas en el periodo 2019-2023.

A los fines de este trabajo, a continuación, se detendrá en los principales actores del entramado socio-productivo.

Productores de papa

Según Castello et al. (2021), en el sudeste bonaerense existen entre 200 y 250 productores, representando el 50 y 60 % del total nacional.

Para este trabajo entrevistamos 16, es decir el 7% de esta zona. En general, se trata de productores muy heterogéneos en cuanto a las variedades de papa que implantan, los niveles de capitalización, escalonamientos y estrategias productivas y comerciales. Estos actores se distinguen según la variedad y el destino final de la producción en: i) orientados principalmente a la producción de papa consumo; ii) papa industria y papa consumo; iii) producción de papa industria, principalmente. A su vez, se diferencian si integran actividades de cepillado, lavado, embolsado y almacenaje (Tabla I).

Tabla I

Caracterización de los productores de papa del Sudeste Bonaerense en el periodo 2019 – 2023

Tipos de productores	Productores orientados a papa mercado fresco exclusivamente	Productores que implantan papa industria y mercado fresco	Productores orientados principalmente a papa industria
% de productores entrevistados	46%	27%	27%
Hectáreas (ha) implantadas Promedio	220	350	425
Variedad	Exclusivamente Spunta (80% de los productores); Spunta y otra variedad (20% los productores)	<i>Innovator, Atlantic, Spunta, Daisy y Sagita</i>	<i>Innovator, Atlantic, Variedad Propia de Ind (FL), Royal; Spunta, Daisy, Sagita</i>
Labores propios o contratados	Labores con maquinaria propia	Labores con maquinaria propia y contratación de servicios	Labores con maquinaria propia. Análisis de laboratorio.
Actividades de postcosecha/ <i>Escalonamiento</i>	Solo un productor integra (cámara, cepillado, lavado y embolsado)	El 70 % integra otras actividades (galpón, lavado, cepillado, embolsado)	El 100 % de los productores integra actividades (almacenamiento y lavado propio)
Certificaciones	- No (5 productores) - Implementa BPA (2 prod)	La mayoría implementa BPA. Solo uno certifica Global Gap/Rain Forest	100 % certifica Global Gap/Rain Forest/SFI
Especialización/ diversificación	100 % fresco	35% industria y 65% fresco	90% industria y 10 % fresco
Clientes/Mercado	Mercados Concentradores/ acopiadores	Principalmente PyME	Contratos. Principalmente grandes industrias multinacionales.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de entrevistas realizadas en el periodo 2019-2023.

En general, los productores orientados principalmente “al mercado de consumo en fresco”, cuentan con una larga tradición familiar en la producción de papa, poseen el “saber hacer”, implantan en promedio

220 ha, con un rango que abarca de 40 a 450 ha. La principal variedad de papa que utilizan es la tradicional Spunta. La producción se destina principalmente a los mercados concentradores de Buenos Aires y Rosario. En algunos casos llevan adelante el proceso de lavado y cepillado de la papa en galpones, a fin de acondicionar la materia prima antes de que ingrese al mercado. Existen diferentes asociaciones de hecho (informales) con múltiples fines, que van desde la producción de papa semilla entre productores, como la comercialización (consignatarios, operadores mayoristas) o el acceso a tierras (grandes estancias, rentistas) (Productor, E33, 14/07/2023).

Los “productores de papa para consumo en fresco e industria”, utilizan una amplia variedad de cultivares que implantan en alrededor de 350 ha (Tabla I). A diferencia de los que destinan casi la totalidad de su producción a la industria, estos no invierten en maquinarias, sino que contratan dichos servicios. En función de la perspectiva del mercado en cada campaña, estos productores deciden enviar a la industria o a consumo en fresco. Las variables de esta decisión dependen del precio y de la capacidad financiera. Cuando destinan a la industria incorporan actividades para el acondicionamiento de la materia prima (lavado, cepillado, clasificación y almacenamiento) y, en algunos casos, certifican normas de calidad.

Los “productores de papa industria” destinan la totalidad de su producción a la industria. En la investigación de Castello et al. (2021) se estima que entre 50 a 60 productores implantan papa para industria en alrededor 23.500 ha. Los productores entrevistados para este trabajo implantan 425 ha en promedio. Se destacan por la innovación y tecnificación, ya que mecanizan la mayor parte de las labores, poseen laboratorios de análisis, certifican normas de calidad y cuentan con cámaras de almacenaje. A diferencia de los anteriores, la producción se lleva a cabo bajo contrato con la industria.

En líneas generales, la producción de papa se lleva a cabo en su totalidad bajo el manejo convencional. Según los entrevistados existieron algunos intentos de implementar un manejo más sustentable, como el orgánico, utilizando cobre, extracto de ajo como insumos. No obstante, la pérdida de la cosecha en estos intentos, así como la falta de un mercado diferenciado y de consumidores conocedores que estén dispuestos a pagar por un producto orgánico, han limitado estas iniciativas (Productor, E33, 14/07/2023).

Industria Agroalimentaria

Las principales empresas procesadoras de papa que operan en Argentina son: McCain, Simplot Argentina, LambWeston (ex Alimentos Modernos S.A.), Pepsico, 5 Hispanos y una serie de Pequeñas y Medianas Empresas (PyME) locales como Conosud S.A., Finca Balcarce, Gauchitas, Don Papone, entre otras (Castello et al., 2021). Estas industrias se diferencian por su tamaño y origen del

capital en: grandes empresas multinacionales y PyME locales. En cuanto a las líneas de producción se destacan tres tipos: i) la papa prefrita supercongelada; ii) papa semicocida supercongelada; iii) snacks. Otro criterio de clasificación es por el grado de integración o escalonamiento en la cadena tanto hacia “atrás”, como “hacia adelante”: producción primaria, acondicionamiento y procesamiento industrial (Tabla II). (Error 1: La referencia: Tabla II está ligada a un elemento que ya no existe)

Según tamaño y origen de capital	Grandes Multinacionales		PyME Nacionales		
Según tipo de procesamiento	Papa Prefrita supercongelada	Papa Snacks	Papa Snacks	Papa supercongelada	Papas acondicionadas
Etapas que integran de la cadena	Producción primaria. Acondicionamiento y almacenamiento. Procesamiento industrial.	Acondicionamiento y almacenamiento. Procesamiento Industrial.	Procesamiento Industrial.	Producción primaria. Acondicionamiento y almacenamiento. Procesamiento industrial	Semilla de papa. Producción primaria. Acondicionamiento y almacenamiento. Procesamiento industrial.
Inicio de actividad	Década de 1990		Década de 2010		Año 2007
Variedad utilizada	<i>Innovator</i>	Variedad propia	<i>Atlantic</i>	<i>Innovator</i>	Variedad Propia e <i>Innovator</i>
Estrategias de abastecimiento	Por contrato (entre el 50 y el 85%) y combinan con producción propia o mercado	Contrato 100%	Mercado	Producción propia (70%) y contrato (30%)	Producción propia (100%)
Zonas de abastecimientos	Sudeste bonaerense (entre el 75% y el 92%); Tucumán, Córdoba (Villa Dolores y General Belgrano), Santiago del Estero y Santa Fe (Rosario) (entre el 8% y el 25%)			Balcarce y Córdoba	Balcarce
Canales de Distribución	Principalmente cadenas de comidas rápidas	Principalmente cadenas de supermercados; Distribuidores mayoristas; Cadenas de restaurantes.	Distribución directa a minorista, gastronomía y distribuidores Mayoristas		Principalmente a industrias grandes, Pymes (Aproximadamente el 80 %). Venta a restaurantes y papa consumo cepillada con marca propia.
Destino de la producción	Principalmente internacional	Principalmente nacional	Principalmente nacional		

Tabla II

Caracterización de la industria procesadora de papa en el Sudeste Bonaerense en el periodo 2019 – 2023

Fuente: elaboración propia sobre la base de entrevistas realizadas en el periodo 2019-2023.

Como se muestra en la Tabla II, las grandes industrias multinacionales de papa comienzan su actividad en los años 90 con el fin de abastecer al mercado regional de comidas rápidas del MERCOSUR. Estas empresas se instalan mediante la inversión directa en plantas fabriles nuevas, o adquiriendo pequeñas empresas artesanales de capitales locales/nacionales. Las principales líneas de producción son de papa prefrita supercongelada y snacks, con marcas líderes a nivel global.

Además de las multinacionales, en la región del sudeste existen PyME de carácter artesanal y familiar, de capitales nacionales, que se iniciaron en el procesamiento de papa con posterioridad a 2010. Estos actores tienen su origen en la producción primaria o en otros rubros alimenticios, por lo que decidieron avanzar en la cadena de valor, incorporando nuevas actividades. Se distinguen de sus competidoras multinacionales, por ofrecer productos diferenciados en base al agregado de ingredientes de carácter más natural (por ejemplo, sal marina), nuevas variedades (snack de papas andinas), ofrecer cortes especiales (papas cubos, gajos), productos fáciles de preparar (papa precocida) o papa acondicionada y fraccionada con marca propia.

Las variedades más utilizadas por la industria son la *Innovator* para la producción de papa prefrita o precocida supercongeladas y la *Atlantic* para la fabricación de *snacks*. Una de las firmas cuenta con variedad propia para la elaboración de *snacks*. Estas variedades han sido introducidas por las grandes empresas multinacionales, las cuales han invertido en desarrollo e innovación en sus países de origen. De todas maneras, han desarrollado estudios con el apoyo del sector público científico y técnico local, para adaptar las variedades a las condiciones climáticas. Luego de probar diferentes variedades, como *Kennebec*, *Shepody* y *Russet*, incorporan la holandesa *Innovator* por su mejor adaptación a las condiciones agroclimáticas. En general, se buscan variedades con alto contenido de materia seca, siendo mayores las exigencias en calidad para la producción de *snacks*.

Las estrategias de abastecimiento son diversas, desde el autoabastecimiento, pasando por los contratos con productores hasta el acceso a través del mercado *spot*. Estas modalidades pueden ser tanto puras como híbridas y han cambiado en el transcurso del tiempo. Mediante la modalidad contrato, la industria regula las transacciones, estableciendo condiciones a los productores, respecto a la especificidad de la materia prima, precio, volumen, fechas de entrega, forma de pago, incentivos a la calidad (bonificaciones y descuentos) y pueden incluir entrega de insumos y gestiones para el acceso a financiamiento propio o bancario.

En lo que respecta al origen de la materia prima, en la mayoría de los casos, tanto grandes empresas como las PyME, se abastecen en más del 75% del volumen total de los partidos del sudeste bonaerense, entre los meses de enero y junio. Gran parte de la materia prima recepcionada durante este período es almacenada para cubrir la demanda industrial durante gran parte del resto del año (de mayo a octubre). A partir de mediados de octubre la demanda es cubierta por la papa procedente de Tucumán, Villa Dolores (Córdoba), Rosario (Santa Fe) y General Belgrano (Buenos Aires).

Los canales de distribución varían según el tamaño de las firmas, su origen y principales líneas de producción. Las empresas

multinacionales procesadoras de papa prefritas congeladas concentran sus mercados en las cadenas de comidas rápidas. En cambio, las multinacionales focalizadas en snack priorizan las cadenas de grandes supermercados y distribuidores mayoristas. Por su parte, las PyME locales distribuyen sus ventas entre distribuidores mayoristas, el comercio minorista tradicional y restaurantes (Tabla II). (Error 2: La referencia: Tabla II está ligada a un elemento que ya no existe)

En cuanto al destino final, tanto las PyME locales como las multinacionales orientadas a *snack* envían su producción principalmente al mercado nacional. Mientras que la industria de papas fritas supercongeladas concentra sus ventas en el mercado externo. Estos resultados coinciden con los presentados por Castello et al. (2021), quienes además señalan que una de las empresas multinacionales lidera las exportaciones argentinas de este rubro.

Principales clientes de la papa consumo en fresco e industria

La papa procesada en bastón se destina principalmente a las grandes cadenas de comidas rápidas. Basadas en el modelo de consumo popular estadounidense de los años 1950, estas cadenas consisten en una red de locales en forma de franquicias, que ofrecen a los consumidores un menú estándar, de calidad homogénea, limpieza y un servicio rápido. Estos actores se abastecen de muy pocos proveedores (una empresa proveedora de papas fritas, otra de hamburguesas) concentrando los insumos en un centro de distribución que entrega a los locales, quienes efectúan un pedido con anticipación de 48 h (Mateos y Capezio, 2001). Estos actores son muy exigentes a la hora de comprar la papa prefrita congelada, estableciendo acuerdos formales con sus proveedores.

También son importantes las cadenas de los súper e hipermercados que integran la gran “distribución minorista de alimentos” de acceso a los consumidores finales de los productos supercongelados (Mateos y Capezio, 2001). Al igual que los restaurantes de comidas rápidas, son exigentes en la implementación de normas de higiene, logística y comercialización. Estos actores establecen requerimientos de cantidad de producto, período de reposición, estrategias de marketing que implican volúmenes de venta que solo pueden acceder las empresas multinacionales, constituyendo una barrera de entrada para las PyME. No obstante, a pesar de las restricciones que imponen las grandes cadenas de supermercados, los dueños de las empresas locales procesadoras de papa consideran a este canal como una importante estrategia de marketing para hacerse conocidas en el rubro y acceder a nuevos mercados (Industria, E21, 23/09/2018).

Los “mercados concentradores”, constituyen el principal canal de comercialización de papa orientada a consumo en fresco. Algunos productores ofertan su producción contando con puestos propios en mercados mayoristas. Otros, en cambio, venden a consignación, a

acopiadores o camioneros ocasionales (Mosciaro, 2011). Entre los principales mercados, los productores entrevistados mencionan: Santa Fe, Rosario, Córdoba, Santiago del Estero, Buenos Aires y La Plata.

Proveedores de bienes y servicios

Los productores de papa semilla, propietarios de tierras, proveedores de agroquímicos y fertilizantes, comercializadores de maquinaria agrícola e implementos y contratistas de servicio de labores son considerados en este trabajo como proveedores de bienes y servicios en la trama del sudeste bonaerense.

Según las estimaciones de Castello et al. (2021) alrededor de 30 empresas, entre productores y empresas multiplicadoras, operan en la Zona Diferenciada de Producción de Papa Semilla de la provincia de Buenos Aires (Tres Arroyos, San Cayetano y González Chaves)^[2]. A mediados de los 90, esta zona se declara con estatus fitosanitario para la producción de semilla de alta calidad. Las semillas son fiscalizadas por el INASE, quien remite las muestras a laboratorios autorizados (dos públicos: INTA y Universidad de Córdoba; y tres privados). A partir de 2010 la superficie se mantiene en 2.970 ha aproximadamente, lo que representa el 61,1% del total del país (Castello et al. 2021). Más recientemente, semilleros extranjeros multiplicadores de semilla se radican en la zona y comienzan a trabajar de manera directa con la industria (Proveedor de servicios, E31, 14/07/2023).

Entre los oferentes de servicios, los frigoríficos de papa semilla acondicionan y almacenan el producto. Estas empresas se instalan en la zona en los años 1970. En general, usan este servicio tanto los productores de papa semilla como productores que almacenan en esos galpones sus semillas. Cuando ingresa el producto a la planta se realiza un control de calidad para que las partes conozcan y se responsabilicen del estado en que se entrega la mercadería. Se almacena en bolsas de 50 kilogramos apiladas a una temperatura entre 2 y 4 grados centígrados, para evitar la deshidratación y mantener las condiciones fisiológicas durante siete meses (marzo a octubre). También suelen ofrecer el servicio de corte de las papas semillas, tanto para clientes de la región como para los que se encuentran dispersos a nivel nacional, principalmente de las zonas semilleras (Proveedor de servicios, E31, 14/07/2023).

En el caso de proveedores de agroquímicos y fertilizantes, si bien existe un amplio desarrollo de agronomías impulsadas por el agronegocio, concentradas principalmente en el partido de Balcarce, son pocas las empresas especializadas en la venta de insumos para la producción de papa. Estas cuentan con ingenieros agrónomos asesores en la venta de agroquímicos y cultivo. Entre los proveedores de maquinaria e implementos agrícolas se encuentran los fabricantes

de bombas de agua y cabezales para riego, con larga trayectoria en el sector y referentes a nivel nacional, concesionarios oficiales de marcas internacionales y representantes locales de equipos de riego, cosechadoras y sembradoras y maquinaria de postcosecha nacionales. Entre estas se destaca el crecimiento de empresas familiares de origen local especializadas en el desarrollo de maquinaria de postcosecha según las necesidades de los productores (Bruno, 2022).

En los últimos años han cobrado cada vez mayor visibilidad aquellos actores que “agregan valor a los subproductos de la industria”. La producción de papa genera grandes volúmenes de descarte y desperdicios a lo largo de toda la cadena, porque no cumplen con los estándares de calidad requeridos o no son aptos para el consumo humano (Borracci y Yommi, 2023). Desde la llegada de McCain a Balcarce se desarrollan empresas que valorizan estos subproductos. Un ejemplo es la firma *James & Son* que se encargan de la logística y la transformación de restos de papa para alimentación animal. Más recientemente la empresa PROCENS es la encargada de procesar los subproductos y convertirlos en proteína animal y abono orgánico mediante procesos biológicos (Proveedor de servicios, E23, 10/12/2020).

Instituciones, organismos de ciencia y técnica

Varias son las instituciones y organismos del Estado que adquieren un rol fundamental en la trama productiva de la papa. Entre estas se pueden mencionar a la Unidad Integrada Balcarce, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), el Instituto Nacional de Semilla (INASE), el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) entre otros.

La Unidad Integrada Balcarce (UIB) integrada por la FCA de la UNMdP y la EEA INTA. Más recientemente se crea el Instituto para la Producción Agropecuaria y el Desarrollo Sostenible (IPADS), como instituto de doble dependencia de INTA y CONICET. Por lo tanto, estas tres instituciones en un espacio físico a 15 kilómetros de la ciudad de Balcarce conforman un polo científico y tecnológico con larga trayectoria en el cultivo de la papa. Desde las primeras décadas del siglo XX han tenido un rol destacado en el mejoramiento genético, el autoabastecimiento de semillas, la conformación de un Banco de Germoplasma, un Semillero y el desarrollo nuevas variedades. Investigadores y extensionistas brindan asistencia técnica y asesoramiento a productores (pruebas de sanidad de la semilla, metodología de multiplicación rápida de plántulas de papa conocida como Sistema Autotrófico Hidropónico, uso de productos biológicos).

La vinculación con la industria es más reciente. A través de convenios entre la UIB y sector privado se trabajó el desarrollo y adaptación de nuevas variedades de papa industria, la generación de

nuevos productos con material genético de papa andinas, la puesta a punto de tecnología Kettle. Las nuevas líneas de investigación están enfocadas al agregado de valor a los subproductos de la industria como los desperdicios (restos de cascara de papa, restos de bastones, etc.) y el almidón. La experiencia y trayectoria en el cultivo, ha convertido a la UIB en “un referente en el cultivo de papa a nivel internacional”, por lo que mantiene convenios de asistencia técnica con países como Honduras, Bolivia, Cuba, China y otros (Castello et al., 2021).

Por su parte, el INTI celebra convenios con las PyME locales orientadas a la construcción de máquinas de postcosecha (Procemaq) y con industrias de alimentos (Gauchitas y Finca Balcarce) para lograr mejoras en los procesos industriales y certificaciones de normas de calidad e inocuidad alimentaria. El INASE interviene en la fiscalización de las semillas y en el control del transporte de la semilla. El SENASA, desde el año 2017 controla el tránsito de la producción, exigiendo a los productores tramitar el Documento de Tránsito Vegetal electrónico (DTV-e). A través de este documento se garantiza la trazabilidad de la papa desde el origen de la semilla hasta su implantación (Proveedor de servicios, E31, 14/07/2023).

Organizaciones de la sociedad civil y gremiales.

Entre las organizaciones que nuclean a productores, instituciones y otros actores de la cadena se encuentran la Asociación de Productores de Papa Semilla de Buenos Aires (APPASBA), la Federación Nacional de Productores de Papa, la Mesa Papera Provincial. Estas entidades trabajan en articulación pública privada y tienen el objetivo de velar por los intereses del sector, potenciar la producción y calidad, impulsar el agregado de valor y la apertura de nuevos mercados. Mediante diferentes acciones han realizado las gestiones necesarias para obtener el reconocimiento y status de zona diferenciada para la producción de papa semilla, posicionar al sector a nivel nacional como generador de empleo y desarrollo local entre otras acciones. Entre las asociaciones de la sociedad civil, cabe destacar el rol que ha tenido en el último tiempo del Banco de Alimento, en el rescate de pérdidas (aptas para consumo humano) y su redistribución entre comedores comunitarios y otras entidades.

Marco regulatorio

A nivel nacional, la normativa está orientada a regular la producción y variedades de papas, el trabajo agrario, la comercialización y trazabilidad de la producción. Estas no distan del marco general que rige sobre las demás actividades agrícolas. No obstante, cabe resaltar las siguientes normativas.

La Ley de Semillas N° 23.056 regulada en el año 1932, protege la producción de papa semilla a través del INASE. La Ley de Patentes de Invención y Modelos de Utilidad N° 24.481 y su Decreto

Reglamentario N° 260/96, establece que los “inventos” como sería en este caso una semilla transgénica, debe ser patentada en el Instituto Nacional de la Propiedad Industrial (INPI). Para el caso de las semillas de papa al no ser transgénica, los productores pueden hacer “uso propio” de la semilla para la campaña siguiente bajo el sistema de derecho de obtentor (DOV). Los DOV se otorga a aquellos que producen variedades mejoradas en exclusividad.

En relación con la mano de obra, la Ley de Trabajo Agrario N° 26.727/2011, contempla mejoras laborales como contratación temporal, prohibición de cooperativas de trabajo, indemnización, eliminación del periodo a prueba, limitación de jornada de trabajo, entre otros.

A mediados de la década de 2000, la ex Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (ex SAGPyA) por Resolución N°641/2004 establece el “Reglamento técnico para la fijación de identidad y calidad de la papa”. Este tiene como finalidad unificar criterios de calidad, acondicionamiento, empaque, presentación y, en general, de comercialización de papa para consumo en fresco tanto para exportación, importación como mercado interno a través del ente contralor SENASA (Garzón y Young, 2016).

Con la participación y consenso de diversos actores, en el año 2018 se aprueba el Protocolo de Calidad para los Productos de Papa Prefritos y Congelados (Resolución N° 50/2018) por el Ministerio de Agroindustria. Esta normativa, de carácter no obligatoria y de adhesión voluntaria, define los atributos de calidad diferenciados de la materia prima, los procesos de producción primaria, el procesamiento industrial, almacenamiento y del producto final. Dentro de estas especificaciones contempla la implementación de Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) y Buenas Prácticas de Manufacturas (BPM) y sugiere la adopción de sistemas de certificación. La normativa tiene como fin, además de asegurar la inocuidad de los alimentos, garantizar que los productos producidos y/o elaborados cumplen con los estándares de calidad requeridos por la industria y los mercados externos (Ministerio de Agroindustria, 2018).

Por la Resolución Conjunta 5/2018 de la secretaria de Regulación y Gestión Sanitaria y la Secretaria de Alimentos y Bioeconomía se incorpora al Código Alimentario Argentino las BPA y a partir del año 2021 se establecen como obligatorias para la producción hortícola, incluyendo la papa. La normativa define la documentación obligatoria con la cual deben cumplir los productores: inscripción en el Registro Nacional Sanitario de Productores Agropecuarios (RENSPA); identificación de los alimentos frutihortícolas producidos, empleando etiqueta/rótulo; y traslado de los productos producido empleando el Documento de Tránsito Sanitario Vegetal

(DTV) (Secretaría de Regulación y Gestión Sanitaria y Secretaría de Alimentos y Bioeconomía, 2018).

Cambios y continuidades en la trama productiva territorial de la papa en el sudeste bonaerense: entre actores, acciones y gobernanza

Desde mediados de la década de 1990 hasta la actualidad es posible observar una serie de cambios y continuidades en la trama productiva territorial bajo estudio. Estas transformaciones se evidencian tanto en el número y diversidad de actores, en nuevos productos y formas de producción a partir de la incorporación de innovaciones tecnológicas y organizacionales, actualizaciones de los contextos normativos, así como una multiplicidad de articulaciones. En el territorio donde se manifiestan estas reconfiguraciones, emergen problemas socioambientales, que dan cuenta de conflictividades detectadas en el territorio a partir del análisis de las entrevistas realizadas para este trabajo.

Con relación a los “actores núcleo o centrales”, se observa la llegada de nuevos, tanto de origen nacional como extranjero. Como se mencionó, en los 1990 arribaron las empresas multinacionales orientadas a la producción de papas prefritas supercongeladas y snack, mediante la IED, construyendo megaplantas fabriles, o vía adquisición de empresas nacionales ya existentes. Asimismo, algunas se localizaron directamente en la región del sudeste, cercanas a la materia prima (McCain, PepsiCo), otras próximas a los grandes centros de consumo del país (Lamb Weston). No obstante, estas últimas mantienen un vínculo estrecho con el territorio a partir del abastecimiento de materia prima local y la instalación de galpones de almacenamiento propios. El segundo periodo, marcado por la emergencia de PyME nacionales procesadoras de papa precocidas y snack, en la década de 2010, orientadas a nichos de mercado, a partir de estrategias de diferenciación y agregado de valor (Finca Balcarce, Gauchitas o Don Papone, Conosud).

Respecto a los “productores de papa”, si bien es un sector tradicional, la llegada de nuevos actores y nuevas articulaciones dieron lugar a diferentes trayectorias. Por un lado, los productores de papa más tradicionales de la zona, que, si bien en un inicio firmaron varios contratos con las multinacionales, con el tiempo se desvincularon de las mismas, siguiendo su trayectoria y reorientando su producción hacia el mercado en fresco. Por otro lado, nuevos productores de origen extralocal, crecieron de la mano de la industria y han incorporado nuevas actividades como el lavado, acondicionamiento y almacenamiento de papa. Al mismo tiempo, una de las grandes

agroindustrias, se convierte en productora y comienza a autoabastecerse, en parte, de la materia prima. Tal es el caso de McCain que se convierte en uno de los productores más grande de la zona al operar unas 3000 ha (Productor, E30, 14/07/2023).

Respecto a los “actores periféricos”, se fue desarrollando un clúster se proveedores de servicios y bienes especializados en el cultivo de la papa. Entre los nuevos proveedores cabe destacar los “contratistas de servicios”, que si bien, son ampliamente conocidos en la región pampeana desde mediados de siglo XX en cultivos extensivos (cereales y oleaginosas), no eran frecuentes en la producción de papa, donde cada productor utilizaba maquinaria e implementos propios (Proveedor de servicios, E26, 01/09/2021). Ante las innovaciones de proceso impulsadas por las empresas multinacionales y requeridas por las PyME locales procesadoras de papa, han surgido pequeñas “industrias metalmecánicas” orientadas a la construcción de máquinas e implementos de postcosecha como: lavadoras, cepilladoras, cortadoras, sembradoras, tolvas, cintas transportadoras, cosechadoras, etc. Estos proveedores se concentran principalmente en el partido de Balcarce, y esto es valorado por productores jóvenes como uno de ellos lo manifiesta:

Ya en Tandil es más complicado conseguir servicios relacionados a lo que es la papa. Tú vas a Azul y no hay ningún herrero que conozca una máquina de papa, no tienen ni la mínima idea. Entonces, para la mayoría de la gente, los servicios están acá [Balcarce] localmente. Así que sí, por eso, optamos por Balcarce y hemos ido desarrollando nuestra actividad acá y creciendo acá (Productor, E30, 14/07/2023).

Esta apreciación evidencia el ingreso de productores extralocales, atraídos por los servicios que brinda el partido. Además de las empresas dedicadas a la oferta de servicios a la producción primaria, también se registran firmas orientadas al aprovechamiento de subproductos de la industria. Por ejemplo, *James and Son*, que se instala en Balcarce, casi concomitante a McCain, a partir de un acuerdo contractual previamente establecido con la multinacional, asumiendo la logística de los residuos generados durante el proceso de industrialización de la papa. Otras, como PROCENS, son mucho más reciente, y aparecen ante las renovadas miradas hacia sistemas agroalimentarios más sustentables (Proveedor de servicios, E23, 10/12/2020).

Por su parte, instituciones de ciencia y técnica, como INTA, FCA-INMdP, INASE, SENASA e INTI encargadas del asesoramiento, de la investigación y el desarrollo, así como del control y la certificación, han visto alterar sus funciones y articulaciones con los diversos actores. Por ejemplo, INTA y FCA - UNMdP, al momento de radicarse la industria multinacional trabajaron en conjunto para la

adaptación de las nuevas variedades de papa a las condiciones agroclimáticas de la zona. Con el tiempo, estas instituciones dejan de acompañar a las multinacionales y comienzan a interactuar con las PyME locales, en el desarrollo de nuevos productos, la puesta a punto tecnología de procesos, etc. Más recientemente, los proyectos están orientados a la utilización del descarte de la industria para nuevos bioproductos.

Esta reconfiguración del mapa de actores está estrechamente relacionada a los cambios en los sistemas técnicos y formas de organización de la producción. En sus inicios las innovaciones impulsadas por las grandes industrias se basaban en la adopción de nuevas variedades de papa de calidad industrial tales como *Innovator*, *Atlantic*, *Russet*, entre otras. Otras innovaciones estuvieron vinculadas a la incorporación del uso de riego por pivote central, la mecanización de las labores de siembra y cosecha, la cosecha a granel y el escalonamiento hacia labores de postcosecha. La papa se trasladada a granel hacia las plantas de acondicionamiento donde es sometida a un proceso de lavado, cepillado, clasificación y secado y luego a los almacenes. En el caso de la papa semilla, ésta pasó de ser guardada bajo tierra en los propios campos, a ser almacenada en los frigoríficos especializados en bolsas de 50 kilogramos. En los últimos años, tras la demanda de las multinacionales los productores, cada vez más, incorporan galpones de almacenamiento y guardan sus propias semillas a granel. Esta modalidad hace que se pierda la trazabilidad o el origen de los lotes, dificultando detectar aquellos con problemas de sanidad e incrementando las posibilidades de golpes y maltrato o en el caso de que se llegara a mezclar papa transgénica (Proveedor de servicios, E31, 14/07/2023). En tanto, las innovaciones en la última década pasan por la adopción de tecnología de Agricultura 4.0, que tiendan al uso más eficiente de los insumos y de los recursos naturales y de menor impacto en el ambiente, así como la incorporación de sistemas de certificación.

La adopción de innovaciones está vinculada a los sistemas de “gobernanza”(Gereffi et al., 2005) que subyacen las interacciones entre los actores. En la trama productiva territorial de la papa es posible distinguir las siguientes formas de gobernanza:

Gobernanza basada en una relación cautiva (Tipo 4), se observa cuando la empresa líder, en este caso las multinacionales establecen las reglas de juego, celebrando acuerdos de aprovisionamiento o contrato de compra con los productores. Esto implica el uso de determinadas variedades de semillas, incorporación de equipos de riego de pivote central, adoptar el plan de fertilización provisto por la industria, incorporación de maquinaria para la cosecha y la entrega de productos a granel. En los últimos años las exigencias suman la adopción de certificaciones como *Global G.A.P.*, *Rainforest Alliance*,

entre otras. Para algunos productores, este tipo de vínculos con la industria les ha significado mejoras económicas y productivas. Así lo manifiesta uno de los entrevistados:

[con la empresa] empezamos a construir una relación (...) nos acompañaron en todo nuestro crecimiento y bueno, nada, hemos hecho un montón de cosas de la mano de la empresa. Nos ha apoyado mucho, nos ha ayudado en nuestros proyectos, nos ha incentivado a hacer otros, nos ha financiado, hemos coinvertido en algunos proyectos, nos ha ayudado mucho (Productor, E30, 14/07/2023)

Este testimonio no se puede generalizar para todos los productores, ya que algunos perciben la estrategia de la industria como una amenaza a su autonomía y capacidad de decisión. Esto implica una fuerte dependencia de la multinacional y una especialización productiva (Productor, E32, 14/07/2023).

Gobernanza jerárquica o semijerárquica (Tipo 5), aparece en el caso de McCain que comenzó a integrar la producción “hacia atrás” mediante el alquiler de tierras y contratación de servicios de implantación, labores culturales y cosecha. La empresa ha logrado gradualmente incorporar tierras y autoabastecerse en un 50% del volumen de materia prima procesada. Otros ejemplos, son empresarios locales que han avanzado en la cadena “hacia adelante”, como es el caso de Finca Balcarce.

La gobernanza de mercado (Tipo 1) predomina entre los productores que orientan su producción al consumo en fresco y comercializan principalmente en los mercados concentradores, la variedad Spunta. Es la modalidad más tradicional y utilizada por los productores estandarizados. Muy pocos incursionan en otras variedades de papa o en productos diferenciados por su forma de producción más sustentable. Uno de los entrevistados argumenta que la producción de papa agroecológica carece de un mercado, donde los consumidores estén dispuestos a pagar un diferencial, asimismo los consumidores no aceptan productos que no cumplan con la calidad comercial, por deformaciones u otros defectos (Productor, E33, 14/07/2023).

Gobernanza basada en la confianza (Tipo 3), emerge entre los productores orientados a la papa en fresco o industria y las PyME procesadoras de papa locales que intentan abastecerse de papa industria de la calidad industrial requerida por las multinacionales.

Las formas de gobernanza se centran en las relaciones de compra y venta de insumos, productos y servicios. Sin embargo, las tramas productivas territoriales van más allá de lo estrictamente económico. Según las interdependencias propuestas por Lazzarini et al. (2001), se reconocen “agrupadas” entre los productores de papa destinada al consumo fresco. En su mayoría, estos actores cultivan papa de manera

aislada, manteniendo escasas interacciones entre ellos. No obstante, existen algunos casos de productores más dinámicos, orientados al mercado de papa para consumo fresco, que se asocian con productores de papa semilla, consignatarios o grandes estancias de la zona con sistemas de riego por *pivot* central, lo que genera “interdependencias recíprocas”. En estos casos, la participación en diversas asociaciones gremiales fomenta la creación de vínculos de amistad y confianza, que con el tiempo se transforman en relaciones comerciales (Productor, E33, 14/07/2023). También, se reconocen “interdependencias recíprocas” entre investigadores y técnicos de la FCA y del INTA Balcarce con PyME locales, en la generación de nuevos productos y la optimización de tecnologías. En estos espacios, la información circula, el conocimiento se construye y se forjan fuertes lazos de confianza.

En tanto, las vinculaciones que mantienen las multinacionales con los productores a través de los contratos son de carácter “secuencial”. Son relaciones directas y verticales donde el intercambio de conocimientos se produce en las relaciones de compra-venta de insumos y productos y donde la firma líder manifiesta sus exigencias por medio de una gobernanza cautiva.

Analizar la reconfiguración de la trama productiva de la papa en el sudeste bonaerense a partir de la diversidad de actores, formas de producción, gobernanza e interdependencias, requiere reparar en los conflictos socioterritoriales que surgen de las asimetrías de poder. Entre estos cabe mencionar la competencia por el acceso a la tierra, los problemas de degradación del suelo y contaminación del recurso agua.

La competencia por el arrendamiento de tierras se da principalmente entre productores locales y empresas multinacionales. La mayoría de los productores alquila superficies destinadas al cultivo de papa, mientras que solo una minoría lo realiza en campos propios. Esta situación se relaciona con la necesidad de rotación del cultivo: una vez cosechada la papa, el suelo requiere un período de descanso de aproximadamente cinco años antes de ser reimplantado con papa (Productor, E33, 14/07/2023). Además, la vigencia anual de los contratos de arrendamiento desincentiva la adopción de prácticas de manejo sustentable a largo plazo (Productor, E30, 14/07/2023). En este contexto, el aumento de la demanda de superficie y la limitada disponibilidad de lotes en condiciones agronómicas adecuadas generan una presión creciente sobre el mercado de tierras, lo que se traduce en un incremento sostenido en los precios de los alquileres. Se prevé que esta situación podría intensificarse con la reciente instalación de la planta procesadora de LambWeston en el Parque Industrial de General Pueyrredon, junto con el consecuente aumento en la demanda de papa destinada a la industria.

El cultivo de papa, a diferencia de otros cultivos tradicionales de la zona, requiere de grandes cantidades de agua y varias aplicaciones de agroquímicos que se realizan durante el desarrollo. Esto implica la salinización del suelo por la intensificación del riego. Al mismo tiempo que la contaminación del ambiente. Diversos actores coinciden en que el aumento del riego en la región ha deteriorado el suelo, evidenciado erosión y acumulación de sales. Esto ha provocado la formación de cárcavas y el deterioro de los caminos rurales, afectando la estabilidad del suelo y disminuyendo su capacidad de infiltración de agua (Investigador, E5, 16/02/2017; Productor, E17, 01/08/2018; Productor, E33, 14/07/2023).

Conclusiones

A lo largo de este trabajo se ha intentado desentrañar la trama productiva territorial del cultivo de la papa en el sudeste de la provincia de Buenos Aires y profundizar en su reconfiguración de los últimos 30 años. A lo largo de estos años es posible observar un proceso de complejización de las interacciones. Hasta mediados de 1990, dominaba la producción de papa a cargo de productores orientados principalmente al mercado fresco, con muy poco desarrollo del sector industrial. En un contexto de globalización creciente y transnacionalización del sistema agroalimentario, el ingreso de capitales globales implicó cambios rotundos en la dinámica territorial. Desde entonces el entramado socio productivo se complejiza con la emergencia de nuevos actores locales y extralocales, nuevas formas de coordinación y gobernanza.

Se observan así cambios y continuidades entre actores y formas de articulación. Las continuidades se registran principalmente en el sector primario orientado al mercado en fresco. Se trata de productores tradicionales, que, a pesar del avance de la industria y su ofrecimiento para integrar un mercado cautivo, continúan produciendo para el mercado en fresco, no tienen intenciones de articular con la industria. Sin embargo, incorporan algunas innovaciones que han sido impulsadas por las multinacionales como el riego por pivote, la cosecha mecánica, entre otras.

Entre los cambios que se derivan de la llegada de capitales transnacionales con sus estrategias de control y dominación de la cadena a través de los contratos, se observa productores tradicionales y nuevos estrechamente vinculados a la industria, la mecanización de la producción primaria, el desarrollo de proveedores especializados, la mayor difusión de tecnología y conocimientos, el avance en logística de almacenaje y transporte. La concentración geográfica de productores, la industria, junto al sector de ciencia y técnica genera sinergias que favorecen la radicación de PyME de origen nacional

orientadas a productos diferenciados y de nuevos productores. Sumado a la posición estratégica de la región con respecto a los mercados de consumo, así como las condiciones agroclimáticas óptimas para el desarrollo del cultivo.

A diferencia de lo observado en otras agroindustrias afectadas por procesos de innovación tecnológica liderados por grandes corporaciones - como el caso del sector lácteo, donde se ha registrado una reducción significativa en el número de tambos y de vacas lecheras (Zamboni y Martínez, 2022), la transnacionalización de la cadena de valor de la papa no ha derivado en una exclusión sistemática de actores. Por el contrario, aquellos productores que optaron por no integrarse a las grandes industrias continuaron orientando su producción al mercado en fresco y, en algunos casos, fortaleciendo su capacidad de negociación. Paralelamente, se observa la emergencia de pequeñas y medianas empresas locales dedicadas al procesamiento de papa y a la provisión de servicios especializados, que lograron capitalizar las sinergias generadas en este nuevo escenario. No obstante, la creciente incorporación de sistemas de almacenamiento propios por parte de los productores genera incertidumbre respecto del futuro de los frigoríficos que operan exclusivamente como prestadores de servicios.

La trama territorial de la papa ha tenido un gran desarrollo en la articulación entre la producción primaria y la industria. Sin embargo, a la luz de los resultados obtenidos emergen varios desafíos para el productor de papa consumo fresco, especialmente en torno a la implementación de estrategias de agregado de valor, la diferenciación de productos, incorporación de nuevas variedades. A nivel de la trama en su conjunto uno de los principales retos es la transición hacia sistemas de producción más sustentables, en términos económicos, sociales y principalmente ambientales. En este contexto, aunque se registran avances en la valorización de los subproductos de la industria o certificaciones, éstos son aún incipientes. Por lo tanto, resulta fundamental profundizar en el desarrollo de estrategias orientadas hacia una bioeconomía circular.

Referencias bibliográficas

- Albornoz, F., Milesi, D. y Yoguel, G. (2005). Knowledge circulation in vertically integrated production networks: cases of the Argentine automotive and iron and steel industries. *Innovation*, 7(2-3), 200-221.
- Arzeno, M.B., Torres, F.V., y Farías, M.I. (2022). Los alcances del territorio: un análisis del uso del concepto en publicaciones científicas de geografía en Argentina. *Pampa*, (26), e0053. <https://doi.org/10.14409/pampa.2022.26.e0053>
- Bisang, R., y Anlló, G. (2014). *Impactos territoriales del nuevo paradigma técnico-productivo en la producción agrícola argentina (Nº 5)*. Serie Documentos de Trabajo del Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina: Universidad de Buenos Aires.
- Borracci, S.E. y Yommi, A.K. (2023). *Eficiencia en la producción a partir del aprovechamiento de la pérdida de alimentos y subproductos frutihortícolas para mejorar la sustentabilidad del sistema alimentario*. Estación Experimental Agropecuaria Balcarce, INTA.
- Bruno, M. P. (2022). Estrategias de territorialización de los actores vinculados a la comercialización de bienes y servicios al agro: entre lógicas globales y cotidianidades locales. Balcarce (1990-2021). Tesis de Doctorado. Universidad Nacional del Sur.
- Bruno, M. P., Cendón, M. L. y Viteri, M. L. (2023). Estrategias de agregado de valor territorial: experiencia de bioeconomía circular en Balcarce, Argentina. *Revista RIVAR*, 10(28), 58-76.
- Bruno, M. y Viteri, M.L. (2023) Trama Agroindustrial en el sudeste bonaerense. Reflexiones en torno a las interacciones predominantes. En J. Di Nucci y A. Alvarez (Comp) *Territorios de la complejidad: por una Geografía resignificada* (271 – 288). Tandil: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Bruno, M., Cendón, ML., Viteri, ML. y Mujica, G. (27 y 28 de octubre de 2022) Agregado de valor en el circuito productivo de la papa. En *XV Jornadas Nacionales de Investigadorxs en Economías Regionales*. Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires. Disponible en: <http://hdl.handle.net/20.500.12123/14903>
- Bruno, M., Mujica, G., Cendón M.L. y Viteri, M. (25 al 30 de noviembre 2018). Innovaciones en la trama productiva-comercial de papa en el sudeste de la provincia de Buenos Aires. *X Congreso ALASRU*

Ruralidades en América Latina: Convergencias, disputas y alternativas en el siglo XXI. Montevideo, Uruguay.

- Buraschi, M. y Staricco, J. I. (2022). Gobernanza de la sustentabilidad en cadenas de valor globales agroindustriales: el caso del biodiésel producido en Argentina y consumido en la Unión Europea. *Pampa*, (26), e0057. <https://doi.org/10.14409/pampa.2022.26.e0057>
- Bustos Cara, R. (2008). Teoría de la acción territorial. Acción turística y desarrollo. *APORTES y transferencias*, I, 87-104.
- Caracciolo, M. (2014). *Construcción de tramas de valor y Mercados*. Programa de Economía Solidaria. IDAES, Universidad Nacional de San Martín.
- Carrillo, J. y Novick, M. (2006). Eslabonamientos productivos globales y actores locales: debates y experiencias en América Latina. In E. de la Garza Toledo (Coord) *Teorías sociales y estudios del trabajo: nuevos enfoques* (pp. 243-267). Anthropos
- Castello, H., Ferraro, C., Paz, J., Rojo, S. y Yangosían, M. (2021) *Las exportaciones de papa en Argentina. Estudio de caso a partir de la instalación de una empresa líder en el corazón de la producción de papa en el sudeste de la provincia de Buenos Aires*. BID.
- Garzón, J. M. y Young, M. (2016). *La producción de papa en Córdoba. Aspectos básicos y potencial productivo*. IERAL/Ministerio de Agricultura y Ganadería de Córdoba. Recuperado de: http://www.magya.cba.gov.ar/upload/Informe_IERAL_Papa_Nov_2016.pdf.
- Gereffi, G. (2001). Las cadenas productivas como marco analítico para la globalización. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 32(125).
- Gereffi, G. (2018). Políticas de desarrollo productivo y escalonamiento: la necesidad de vincular empresas, agrupamientos y cadenas de valor. En: E. Dussel Peters (Coord) *Cadenas globales de valor Metodología, teoría y debates* (pp. 13-44). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gereffi, G., Humphrey, J. y Sturgeon, T. (2005). The governance of global value chain. *Review of International Political Economy*, 12(1), 78-104.
- Gras, C. y Hernández, V. (2013). *El agro como negocio: producción, sociedad y territorios en la globalización*. Buenos Aires: Biblos.
- Haesbaert, R. (2011). *El mito de la desterritorialización: del 'fin de los territorios' a la multiterritorialidad*. (M. Canossa, Trad.) México: Siglo XX.

- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Lucio, P. (2014) *Metodología de la investigación*. Cuarta edición. México: Mc. Graw Hill.
- Humphrey, J., y Schmitz, H. (2000). *Governance and upgrading: linking industrial cluster and global value chain research*. Institute of Development Studies, University of Sussex.
- Iglesias, D. (8 de mayo de 2015). *Tramas productivas y comerciales*. Seminario-taller del Programa Nacional para el desarrollo y la sustentabilidad de los territorios. INTA, Buenos Aires, Argentina.
- Larsimont, R. S., Carballo Hiramatsu, O. A. y Ivars, J. D. (2018). Las papas de la globalización: el complejo agroindustrial papero en el Valle de Uco, Mendoza, Argentina. *Revista RIVAR*, 5(13), 182 - 199
- Lazzarini, S, Chaddad F. y Cook, M. (2001). Integrating supply chain and network analyses: the study of netchains. *Journal on Chain and Network Science*, 1(1), 7-22.
- Lódola, A. y Picon, N. (2021). *Cadenas Agroalimentarias en Argentina: volúmenes y precios en el siglo XXI*. Laboratorio de Desarrollo Sectorial y Territorial (LaDeSeT). Facultad de Cs. Económicas de la Universidad Nacional de La Plata.
- Lunvall, B. (Ed) (1992). *National Systems Of Innovation: towards a theory of Innovation and Interactive Learning*. Pinter Publishers.
- Mateos, M. y Capezio, S. (2001). Impacto de las Cadenas Multinacionales de Comidas Rápidas en el Subsistema Papa. *Revista Latinoamericana De La Papa*, 13(2), 80-94. <https://doi.org/10.37066/ralap.v13i2.135>
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (2021) *Producción de papa en Argentina*. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/magyp-informe-papa-mayo-2021.pdf>
- Ministerio de Agroindustria. (2018). Resolución 50/2018: Protocolo de calidad para los productos de papa prefritos y congelados. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Mosciaro, M. (2011). *Caracterización de la Producción y Comercialización de Papa en Argentina*. Área de Economía y Sociología Rural EEA – INTA Balcarce.
- Mujica, G. y Viteri M.L. (2019). Venta de equipos de riego: intercambio de conocimiento en el Partido de Balcarce. En M.L. Viteri, M. Moricz y S. Dumrauf (Comp) *Mercados: diversidad de prácticas comerciales y de consumo* (pp. 99-109). Ediciones INTA

- Mujica, G., Viteri, M.L., Molpecedes, M.C. y Bruno, M.P. (2023) Uso del agua subterránea para riego: visiones desde la actividad agrícola en Balcarce. En B. Lupín (Comp) *Libro de ponencias de la I Jornadas de Investigadores en Formación de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Nacional de Mar del Plata* (173 – 180). Universidad Nacional de Mar del Plata, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. <https://nulan.mdp.edu.ar/id/eprint/3938/>
- Rearte Zurlo, M.P. y Rojas Hribik, J.F. (2023) *Análisis del proceso de toma de decisiones tecnológicas llevado a cabo en la cadena de valor de la papa industria del sudeste bonaerense*. Trabajo final de la carrera de Ingeniería Industrial. Facultad de Ingeniería. Universidad Nacional de Mar del Plata.

Notas

- Contribución de autoría (CRediT)** Mariana Paola Bruno: conceptualización, curación de datos, análisis formal, adquisición de fondos, investigación, metodología, supervisión, visualización, redacción del borrador original y redacción: revisión y edición.
- María Laura Cendón: conceptualización, curación de datos, análisis formal, adquisición de fondos, investigación, metodología, administración del proyecto, supervisión, redacción del borrador original y redacción: revisión y edición.
- Guillermina Mujica: conceptualización, curación de datos, análisis formal, adquisición de fondos,

investigación,
metodología, redacción
del borrador original y
redacción: revisión y
edición.

María Laura Viteri:
conceptualización,
adquisición de fondos,
investigación,
administración del
proyecto y redacción:
revisión y edición.

*Nota: aprobado por Susana
Alicia Grosso
(Secretaria Editorial)*

- [1] Trabajo de campo realizado en el marco de los siguientes Proyectos: Proyecto AGR 577/19 “La Complejidad de Sistemas Alimentarios. Hacia la generación de territorios sustentables”. FCA. UNMDP; Proyecto AGR 639/21 Sistemas Agroalimentarios: Redes de valorización y diferenciación de alimentos en la construcción de territorios sustentables. FCA UNMDP; PL 339 “Eficiencia en la producción a partir del aprovechamiento de la pérdida de alimentos y subproductos frutihortícolas para mejorar la sustentabilidad del sistema alimentario”. EEA Balcarce INTA.
- [2] En el país existen 5 zonas diferenciadas para la producción de papa semilla: Malargüe en Mendoza; Tañi del Valle en Tucumán; las Estancias en Catamarca, en San Luis y San Juan y sur de la provincia de Buenos Aires (partidos de Tres Arroyos, San Cayetano y Gonzales Chaves) (Productor, E33, 14/07/2023).

AmeliCA

Disponible en:

<https://portal.amelica.org/amelica/amelica/journal/583/5835511008/5835511008.pdf>

Cómo citar el artículo

Número completo

Más información del artículo

Página de la revista en portal.amelica.org

AmeliCA

Ciencia Abierta para el Bien Común

Mariana Paola Bruno, María Laura Cendón,
Guillermina Mujica, María Laura Viteri
Reconfiguraciones en la trama productiva territorial de la papa
en el sudeste bonaerense, Argentina
*Reconfigurations in the potato territorial production network in
southeastern Buenos Aires, Argentina*

Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales
núm. 32, e0106, 2025

Universidad Nacional del Litoral, Argentina
revistapampa@unl.edu.ar

ISSN: 1669-3299

ISSN-E: 2314-0208

DOI: <https://doi.org/10.14409/pampa.2025.32.e0106>



CC BY-NC 4.0 LEGAL CODE

**Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0
Internacional.**