

Dinámicas en una trama hortícola y efectos territoriales. El caso del Valle Bonaerense del Río Colorado*

SILVIA GORENSTEIN**

Introducción

El Valle Bonaerense del Río Colorado (VBRC), constituye un caso de singular interés para el estudio de un sistema productivo local definido alrededor de actividades basadas en la explotación de recursos naturales. Se trata de una cuenca de producción bajo riego con una fuerte especialización en el cultivo de cebolla donde, a su vez, se combinan otras producciones agropecuarias (cereales, oleaginosas, ganadería vacuna, apicultura).

El presente artículo analiza esta experiencia, poniendo el acento en los factores que inciden en la dinámica económica de la trama hortícola local y que condicionan la posibilidad de externalidades superiores (las de la eficiencia colectiva) para el desarrollo de ventajas competitivas sustentables.

La primera sección se centra en el marco conceptual del estudio, destacando la perspectiva de la *governance* que conecta a los dos planos analíticos; uno, el que se infiere examinando el funcionamiento de la trama hortícola (relaciones de producción, marco institucional, regulaciones,

* Este artículo es una versión corregida de un trabajo anterior, presentado en las IV Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales (noviembre de 2005, PIEA, Facultad de Ciencias Económicas, UBA). Además de las sugerencias recogidas en este evento, se agradecen las observaciones efectuadas por el evaluador anónimo que han contribuido a las redefiniciones incorporadas.

** Investigadora del Conicet, Profesora del Departamento de Economía de la Universidad Nacional del Sur.

etc.), otro -el de la *governance territorial*-, vinculado a los sujetos productivos y las problemáticas sociales que devienen de la interacción en esta trama y que repercuten en la dinámica del sistema local en su conjunto. En la segunda sección se presentan, sintéticamente, los principales componentes del cambio productivo reciente en la cuenca hortícola del VBRC. La tercera aborda el análisis de los agentes y dinámicas de la trama de cebolla, poniendo particular énfasis en los condicionantes para explotar un rango mayor de economías y externalidades positivas. Se contemplan otros elementos sociales e institucionales del medio local que involucran la discusión anterior. Por último, se presentan algunas reflexiones finales.

1. La perspectiva de la *governance* en tramas productivas y territorios

En los últimos años, la literatura especializada en temáticas sectorial y espacial ha desarrollado una importante reflexión sobre la coordinación económica entre agentes pertenecientes a un mismo espacio de relaciones (empresas, redes, cadenas productivas, sistemas productivos locales). Este proceso de renovación analítica, basado en el reconocimiento de la creciente complejidad de los escenarios económicos, converge con otros debates disciplinarios que indagan en las nuevas dinámicas sociales y políticas, en los cambios en las formas de gobernar y, entre otros, en el rol de las políticas públicas y las reorientaciones necesarias para encuadrarlas dentro del sistema global/local emergente.

La noción de *governance* aparece como una intersección o canal integrador de estas temáticas. Siguiendo la lectura analítica de Quintar (2004) -en un intento de clarificar el fuerte ruido conceptual que el término ha despertado-, no sólo cabe diferenciar las acepciones teóricas sino también los enfoques operativos que contemplan la aplicación del concepto; básicamente, el de la economía y el de las ciencias políticas.

En el primer caso, y desde una lectura fuertemente inspirada en la Economía de los Costos de Transacción (ECT), la *governance* se asocia a los modos alternativos de organización de la producción inducidos por estos costos y el ambiente institucional (regulaciones formales e informales) que contextualiza la búsqueda de una mayor eficiencia. Los estudios sobre sistemas agroalimentarios (SAA) examinan, entonces, los elementos técnicos y económicos que inciden, determinan y/o condicionan las formas de coordinación de los agentes llevando, según los casos, a la integración vertical, a transacciones en los mercados, o a sistemas estricta-

mente coordinados a través de diversas formas de contratos entre los agentes participantes en las cadenas productivas (Zylbersztajn, 1995; Lima Nogueira, 2004). Otros enfoques subrayan los elementos de control y dominio, y no solamente los del logro de mayores eficiencias, asociando el término *governance* a las cadenas conducidas por grandes firmas manufactureras (procesadoras) o grandes empresas comerciales (compradoras) que organizan mercados globales y definen o imponen los parámetros bajo los cuales operan otras empresas de la trama productiva (Humphrey, J., 1995; Humphrey and Schmitz, 2001).

En el segundo campo, el de las ciencias políticas, la *governance* es entendida como "la forma en que un sistema de relaciones políticas y socioeconómicas resuelve el conflicto entre el mercado, el estado y la sociedad civil y, el balance final de los costos y beneficios, dependerá de cómo se distribuya el poder entre esos actores" (Quintar, op.cit.; 54). Es decir, se produce una resignificación del concepto incluyendo la dimensión sociopolítica de la acción colectiva organizada y orientada a objetivos específicos definidos conjuntamente. En el nivel meso, entonces, se encuentran los ámbitos intermedios entre el Estado y el mercado: las comunidades en torno a diferentes intereses (sociales, ambientales, culturales...) o sectores económicos específicos. En los complejos agroalimentarios, por ejemplo, la organización sectorial integrada por asociaciones representativas de diferentes tipos de productores y/o empresas cuyas acciones colectivas persiguen distintos objetivos (provisión de servicios, información, regulaciones, etc.) además de ejercer presión política sobre los gobiernos.¹

La *governance* también se ha convertido en tema crítico en el debate regional reciente. (Helmsing, 2002) Particularmente, la corriente teórica de la proximidad² al reconocer las interacciones que incluyen explícitamente al territorio introduce un tratamiento novedoso de la coordinación económica. El planteo parte de un agente representativo localizado, con relaciones a distancia con otros agentes económicos, donde intervienen elementos de coordinación que trascienden la simple consideración de las informaciones que transmiten los precios. Como señalan Gilly y

1. Vale la pena destacar la visión precursora de diferentes estudios realizados en Brasil, que articulan el enfoque neo-corporativista con la economía de las instituciones, sistematizados más recientemente por Graciano da Silva (1998). El CAI es visualizado como una orquestación conciente de intereses, resultado de un proceso histórico específico donde se plasma un doble movimiento: interno, por la acción de las fuerzas sociales, económicas y políticas de los agentes que lo integran; externo, por la acción del Estado a través de las políticas públicas y de sus agencias al establecer relaciones particulares con los agentes mencionados (Graciano da Silva, op. cit.; 92).

2. Este enfoque se ha desarrollado en Francia desde principios de la década de los '90 (Rallet, y Torre, 1996; Pecquer, 1996, entre otros), y forma parte de la corriente de renovación analítica en el seno de la economía industrial y regional junto con la llamada escuela de los Distritos Industriales (Beccattini, Sforzi, entre otros) y la de los Medios Innovadores (Maillat, Camagni, entre otros).

Torre (2000; 276) se trata de la "creación de un recurso específicamente arraigado territorialmente, es decir, de un recurso indivisible del contexto organizacional e institucional que lo ha generado a partir de una acción colectiva localizada." De este modo, el enfoque hace hincapié en modalidades de coordinación tales como la cooperación, las relaciones de confianza y, entre otras, las interacciones tecnológicas y las dinámicas de aprendizaje.

Estos elementos se conectan, por su parte, con la dimensión política y el reconocimiento de la *governance* territorial o local como la capacidad de auto-organización de la sociedad local, sobre la cual se construye la institucionalidad, se acumula y reproduce el capital socio-productivo y se desarrollan dinámicas de aprendizaje colectivo.³

Los referentes empíricos de esta literatura incluyen agrupamientos (clusters) con actividades tan diversas como las manufactureras (desde ramas maduras a las intensivas en conocimiento), la agricultura y el turismo. Los estudios sobre sistemas agroalimentarios localizados,⁴ ponen el acento en las relaciones de proximidad reconociendo el anclaje de infraestructuras y recursos específicos, las dotaciones institucionales, los vínculos que plasman el "saber" y "la eficiencia colectiva", y, en esencia, los factores que contribuyen a la gestación de condiciones de competitividad en los mercados globalizados.

La diferencia entre una cuenca de producción agroalimentaria -aglomeración geográfica de la producción de un bien o materia prima (Gutman et. al, 2004:58)- y un cluster está estrechamente asociada a la existencia de interacciones en el proceso productivo a través de canales comerciales, relaciones de abastecimiento y subcontratación, y otros vínculos (información de mercados, conocimientos, etc.) que por sus características retroalimentan economías externas, procesos innovativos y aprendizaje. En otros términos, los efectos externos que se derivan de los

3. Es oportuno diferenciar las dos corrientes que han asimilado la noción de *governance*. La destacada en el cuerpo de este texto está ligada a los enfoques (regulacionistas, neo-institucionalistas, estructuralistas) que convergen en el debate más reciente sobre el desarrollo localizado. La *governance* alude al papel de los gobiernos locales y de las instituciones (asociaciones, agencias públicas o para-públicas...) en la gestión y generación de condiciones de competencia territorial. Se enfatizan, entonces, las acciones tendientes a contrabalancear el comportamiento competitivo de las empresas privadas, estimulando la cooperación y aprendizaje de largo plazo para potenciar los procesos de innovación y aprendizaje colectivo. En cambio, la visión neo-liberal, claramente expuesta en la mayor parte de los alegatos de los organismos financieros internacionales (FMI, BID, BM), rescata las ventajas de la fusión de lo público y de lo privado a través de diferentes tipos de acuerdos que viabilizan la armonización de intereses, básicamente privados, frente a "las fallas de mercado". (Scott et. al 2001)

4. La literatura latinoamericana especializada ha desarrollado recientemente diferentes tipos de estudios sobre clusters. Para un análisis sobre estas investigaciones, véase: Schejtman y Berdegué, 2004.

factores de aglomeración y localización de los agentes en situación de proximidad espacial deben combinarse con la "dimensión intencional" de las interacciones entre los mismos (Gilly y Torre, op. cit.). En este sentido, Schmitz (1999) plantea el concepto de "eficiencia colectiva activa" para captar una amplia variedad de modalidades institucionales, distinguiendo formas de colaboración entre empresas, por un lado, y cooperación vertical y horizontal, por otro.

El estudio cuyos resultados, en parte, se presentan en este documento⁵ utiliza elementos analíticos de estos enfoques teóricos. Las condiciones de la trama hortícola del VBRC difieren bastante de las descritas en estos estudios referidos, en general, a experiencias localizadas en países y regiones desarrolladas. Con todo, la combinación de elementos contemplados en esta literatura⁶ constituye un buen marco de referencia tanto para abordar las lógicas económicas generales al interior de esta trama como para reconocer las características y especificidades que tienen las condiciones locales en las cuales se plantean hasta el momento su desempeño y proyección.

2. Tres dinámicas recientes en el VBRC

La economía del VBRC⁷ se basa en la producción agropecuaria (cereales, oleaginosos, y ganadería vacuna), con una fuerte especialización en el subsector hortícola (cultivo de cebolla). Se observa, a su vez, cierto desarrollo de la apicultura y, en menor medida, las producciones orgánicas (principalmente cebolla), de frutas secas, frutas finas, mostaza y chinchillas. Más recientemente, ha adquirido relevancia la producción de semilla de girasol, resultado de un importante proceso de agricultura de contrato entre productores medianos-grandes y firmas semilleras internacionales.

Entre los elementos explicativos del predominio de la cebolla como cultivo intensivo se destacan: la disponibilidad de suelos adecuados y de agua en abundancia, lo que permite obtener un producto de alta calidad; posibilidad de implementar tecnologías que mejoran la productividad y el logro de un costo por kilogramo sustancialmente menor al de otras zo-

5. El análisis presentado en las secciones siguientes se basa en Gorenstein, Quintar, Barbero e Izcovich (2005): "Análisis participativo del proceso de transformación productiva e institucional en el Valle Bonaerense del Río Colorado "SAGPyA-RIMISP.

6. Para una discusión de este enfoque analítico ver, entre otros, Gutman y Gorenstein (2003); Gorenstein 2004.

7. Este territorio está ubicado en el extremo sur de la Provincia de Buenos Aires, delimitado por los paralelos 39° 10' y 39° 55' de latitud sur y los meridianos 62° 05' y 63° 55' de latitud oeste; el río Colorado, divide políticamente los municipios de Villarino, al norte y Patagones, al sur.

nas (por los altos rindes obtenidos); la menor variabilidad en el margen por hectárea de este cultivo con relación a otros cultivos hortícolas; y, existencia de mercados (interno y externos).

El escenario regional de la última década y media refleja la presencia de tres dinámicas de naturaleza diferente, aunque complementarias:

i) Especialización e internacionalización de la cuenca hortícola

Desde la conformación del MERCOSUR la producción de cebolla de la región registró una fuerte expansión.⁸ Como se aprecia en la información del Cuadro 1, la variables cuantitativas relacionadas al cultivo de cebolla se elevan significativamente desde la campaña 1990-91, alcanzando en la campaña 2003-2004 una superficie de 10.214 hectáreas, con una producción de unas 332.000 toneladas y un rinde promedio de casi 34 toneladas. De este modo, la superficie sembrada de cebolla creció el 214%, la producción lo hizo en un 332% y esto significó un incremento en los rindes del 27%. Nótese, a su vez, como cambian estos registros en relación a dos décadas atrás. En efecto, mientras la participación de la superficie sembrada de cebolla representaba un 57% del total en el año 1985, alcanza en la actualidad valores superiores al 85%.

Cuadro 1. Indicadores de la producción de cebolla en el VBRC

Campaña	Superficie sembrada (has)	Producción (toneladas)	Rinde (ton/has)	Sup.sembrada horticultura	Sup. cebolla/ Sup. hortícola
1985/86	3.251	76.834	26.08	5.693	0.571
1990/91	5.602	181.227	34.66	8.736	0.641
1995/96	9.968	342.358	36.54	11.581	0.861
2001/02	8.649	280.697	35.20	9.721	0.890
2003/04	10.214	331.977	33.89	12.089	0.850

Fuente: Elaboración propia en base al Banco de Datos Socioeconómico de CORFO- Río Colorado

Las ventas a Brasil han representado entre el 30 y 50% de la producción local, mientras que las colocaciones en mercados europeos han oscilado entre el 6 y un 10% y el resto de la producción se ha canalizado al mercado interno (ver Cuadro 2).

8. La comercialización de cebolla argentina en el mercado externo comenzó en el año 1986, aunque con pequeños envíos, y se incrementó sustancialmente en el período 1990-2001 (de 25.000 a 133.000 toneladas con un récord de 409.000 toneladas en 1998). Este aumento fue impulsado por el incremento de la demanda desde Brasil que recibe más del 80% de lo exportado. Actualmente los principales destinos de las exportaciones argentinas, además del mercado brasilero, son Uruguay, Alemania, Holanda, Inglaterra y, en menor medida, Italia y Francia.

Cuadro 2. Volúmenes y destino de la producción de cebolla del VBRC (en toneladas).

Año	Europa	Brasil	Resto Mercosur y otros	Total	Mercado interno	Total
1999	27893	193796	7740	229429	143067	372496
2000	14329	68995	6084	89408	122233	211641
2001	24314	91510	5745	121569	149924	271493
2002	31496	96903	6209	134608	123253	257861
2003	31851	144428	3060	179339	153692	333031
2004	47123	161963	942	210028	134807	344835

Fuente: Elaboración propia en base a datos de FUNBAPA

ii) Un proceso migratorio que impulsa un fuerte crecimiento poblacional

Los indicadores demográficos del período ponen en evidencia otro rasgo distintivo del VBRC; a diferencia de la mayor parte de las áreas rural-urbanas del interior bonaerense, que se han convertido en expulsoras netas de población, la región exhibe un fuerte crecimiento poblacional en sus principales localidades. Como se aprecia en el Cuadro 3, el crecimiento demográfico es particularmente importante en Hilario Ascasubi (Villarino), que entre 1980-91 duplica su población y continúa creciendo a una tasa importante en la década siguiente. En este mismo período, también Pedro Luro, dentro del mismo partido, manifiesta una suba significativa, mientras que la localidad de Villalonga (Patagones) muestra un nivel de crecimiento superior al 50%: valores que están muy por encima de los experimentados por las localidades cabeceras de los dos distritos y, en general, en el conjunto de la Provincia de Buenos Aires.

Esta dinámica obedece, fundamentalmente, al proceso inmigratorio que se despliega en la zona desde fines de la década del '80 cuando se produce la expansión de la producción de cebolla. Dos tipos de inmigración; la familiar, con una tendencia creciente a la radicación permanente y, en general, más difundida entre los migrantes de origen boliviano. Estas familias se fueron radicando alrededor de los pueblos, mayoritariamente en las zonas rurales de las localidades de Pedro Luro y Juan A. Pradere (un 60% de las familias migrantes de origen boliviano). El resto se distribuyó en las proximidades de Mayor Buratovich, Hilario Ascasubi y, en menor proporción, en Villalonga; los solteros y/o trabajadores individuales que vienen en los períodos de mayor trabajo (cosecha) donde también se combinan trabajadores del norte argentino (salteños, santiagueños) y, en menor medida, paraguayos.

Cuadro 3. Evolución de la población del valle bonaerense del Río Colorado. Comparación localidades cabeceras de los partidos de Villarino y Patagones - resto de la provincia de Buenos Aires.

Localidades	1980	1991	Variación intercensal 80-91 (%)	2001	Variación intercensal 91-01(%)
Distrito de Patagones					
Villalonga	1745	2657	52.26	3705	39.44
Carmen de Patagones	14096	17075	21.13	18189	6.52
Distrito de Villarino					
Pedro Luro	3194	4205	31.65	6626	57.57
Hilario Ascasubi	700	1442	106.00	2533	75.66
Médanos	4603	4755	3.30	5447	14.55
Resto de la Pcia. de Bs. As.*	4022207	4625650	15.00	5133724	10.98
Total Pcia. de Buenos Aires	10865408	12594974	15.92	13818677	9.72

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del INDEC

La investigación realizada por Iurman (1998), identifica trayectorias y dinámicas de comportamiento de los migrantes bolivianos de la zona: comenzaron trabajando como asalariados o como medieros en explotaciones familiares capitalizadas y en explotaciones empresariales; en algunos casos, la autoexplotación de la familia durante algunos años se tradujo en la acumulación de un pequeño capital propio. Acompañados por ciertas condiciones favorables (demanda y precio de la cebolla), el primer paso fue aumentar la superficie trabajada como medieros, pasando de 1 o 1.5 ha a 2 o 3 ha y 5-6 has para autoconsumo. Luego de varios años, algunos lograron acceder a la propiedad de pequeñas parcelas. Pero esta evolución, de medieros a pequeños propietarios, no puede generalizarse. Como señala Iurman (op. cit.), la mayoría de estos minifundistas no alcanzan un proceso sostenido de capitalización y vuelcan sus escasos recursos a la producción hortícola para autoconsumo, vendiendo parte de su fuerza laboral (individual y familiar) en otras explotaciones.

Los contratos difundidos en esta zona se asemejan a los descriptos por Benencia (1999; 2005) en el cinturón hortícola del Gran Buenos Aires. Los medieros bolivianos aportan mano de obra y suelen realizar algún otro aporte (insumos) percibiendo el porcentaje acordado (de palabra) según el valor de venta de la cosecha.⁹

9. Los contratos de arrendamiento (aparcerías) que se difunden en el VBRC contemplan diferentes tipos de aporte en concepto de capital operativo (semillas, insumos, mano de obra). En este sentido, y más recientemente, se alude a las aparcerías de a tres partes: uno aporta tierra, otro los insumos y otro mano de obra, repartiéndose la producción de acuerdo a la valoración efectuada por cada uno de estos aportes. En todos los casos, cada uno comercializa libremente su producción.

iii) Una nueva dinámica en el mercado rural de trabajo

Los mecanismos que gobiernan el funcionamiento de este mercado laboral están ligados, principalmente, a la aparición y difusión de un sistema de contratación que permite flexibilizar las condiciones de entrada-salida de la mano de obra y, por otro lado, facilita las condiciones de "trabajo en negro". La figura institucional del *cuadrillero* es el emergente natural de esta situación, reflejando las características de acuerdos entre actores con fuertes disparidades en su poder económico; a través de ella, los productores delegan la vinculación con la mano de obra temporal durante el ciclo productivo de la cebolla (siembra, desuyado, cosecha). En el período de cosecha, y ante la necesidad de efectuar la recolección dentro de un lapso determinado, el jornal diario surge en el marco de esta puja;¹⁰ las remuneraciones se establecen en dinero, conforme al rendimiento establecido a "destajo" y existe una alta movilidad intra-regional, por el desplazamiento de los trabajadores a los distintos campos de ambas márgenes del río Colorado. Los propietarios de pequeñas parcelas y/o que son aparceros en explotaciones (donde también pueden percibir los gastos de alimentación y/o vivienda) suelen ocuparse, a su vez, como trabajadores temporarios junto a su "equipo" familiar de trabajo.

3. Trama y medio local en el contexto de la expansión cebollera

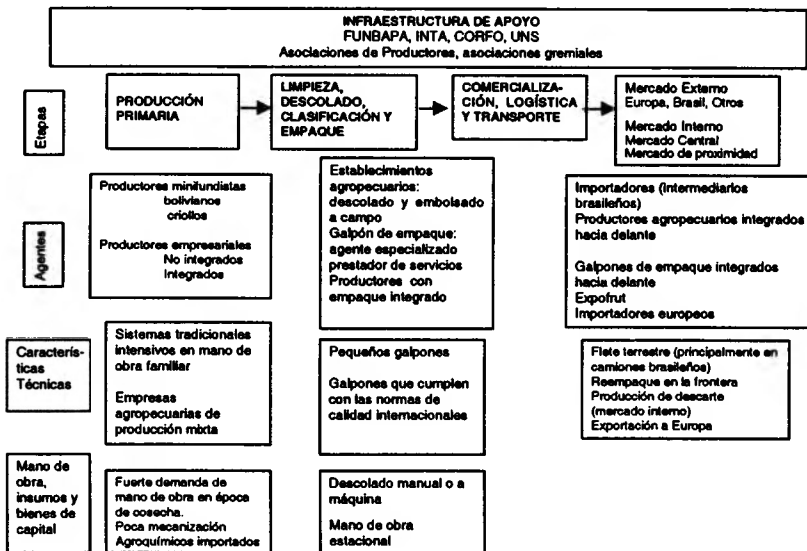
El Gráfico 1 presenta las etapas y agentes que intervienen en la trama de cebolla regional. En lo que sigue, se examinan aspectos de su funcionamiento y las principales problemáticas que interactúan en la trama y el sistema local.

3.1 Los productores primarios

En la producción de cebolla del VBRC intervienen, básicamente, dos tipos de productores: los minifundistas y los empresariales; estos últimos se distinguen, a su vez, por integrar o no la fase del empaque.

Los minifundistas (bolivianos y criollos), especializados en la producción de cebolla, se ven obligados a vender el producto al momento de la

10. Las imágenes asociadas a este mecanismo son dos: una, los sitios dentro de los pueblos donde los trabajadores acuden en la búsqueda del trabajo diario; otra, la de los diferentes micros que estacionan los cuadrilleros en estos lugares y el "voceo" del salario diario que realizan cuando la necesidad de mano de obra es muy alta.



cosecha, efectuando un primer procesamiento en el campo si la mano de obra familiar se lo permite.¹¹ Esta situación implica, habitualmente, la obtención de menores precios y un mayor riesgo frente a las oscilaciones que se producen entre campañas o dentro de la misma.

Los productores empresariales no integrados son mayoritariamente productores diversificados, de diferente tamaño, con cierta capacidad económica y financiera para combinar la ganadería y cultivos extensivos (trigo y girasol). En general, siembran unas 20 hectáreas de cebolla (en tierra propia o bien alquilando buenos campos), incorporando agroquímicos para mejorar los rendimientos y alargar el período de conservación de la cebolla tras la cosecha. De este modo, ganan un mayor margen en sus decisiones de producción y mejoran sus posibilidades comerciales (selección del momento y canal de comercialización).

Los productores integrados son, en su mayor parte, propietarios de explotaciones medianas-grandes (más de 500 has), diversificados. La producción de cebolla es una de sus actividades principales, siembran más de 100 has en tierras propias y/o bajo régimen de arrendamiento u otros contratos de alquiler. Cuentan con galpones de empaque equipados y, en algunos casos, utilizan esta capacidad instalada proveyendo servicios de acopio y comercialización. Dentro de este grupo, se destacan

11. Distintas fuentes relevadas estiman que el segmento minifundista alcanzaría más del 25% de la producción anual de cebolla de la zona.

aquellos que por su mejor performance (económico, tecnológico, empresarial) operan para el mercado europeo.

3.2 Comercialización y formas de coordinación

Entre los agentes vinculados al negocio de la cebolla así como en las relaciones que mantienen entre sí, inciden diversas lógicas asociadas a su capacidad empresarial y al lugar que ocupa ese producto en su ecuación económico-financiera. De todos modos, la alternativa de diferir la venta tiene como limitante el grado de estacionalidad del ciclo de comercialización de la cebolla y el peso que ejerce la demanda brasilera (principal destino de la exportación). Cuanto más especializado y chico es el productor, más rápido necesita vender su producción, independientemente de la conveniencia del precio.

Las formas de vinculación y organización de las transacciones dentro de la cadena de producción de cebolla dependen del destino final del producto; cada mercado tiene características distintivas que se traducen en la adopción de estrategias diferentes por parte de los agentes involucrados. El mercado europeo tiene restricciones de calidad para el ingreso pero es más estable y menos incierto; en el brasileño, las exigencias de calidad no son tan rigurosas si bien el marco normativo vigente requiere que la cebolla sea procesada en los galpones de empaque habilitados, y sometida a un control fitosanitario realizado por FUNBAPA¹² en una primera instancia en el galpón y posteriormente en el puesto de la Barrera Fitosanitaria. El mercado interno absorbe la cebolla de peor calidad.

Las transacciones comerciales indican la presencia de formas de coordinación del mercado abierto, en un contexto de escasa transparencia y con fuertes asimetrías intersectoriales en el acceso a la información adecuada u oportuna. Existen, a su vez, opciones que combinan contratos de compraventa con diferente grado de especificación de condiciones.¹³

Estas modalidades se explican, en buena medida, por la naturaleza y magnitud de los mercados de destino (Europa, Brasil, Interno). Así, cuando hay coordinación vertical, la intensidad de la relación puede moverse desde simples acuerdos de palabra, sin otra especificación que el volumen (como pueden darse entre galponeros-empresas importadoras bra-

12. Fundación Barrera Patagónica, entidad no gubernamental con representación público-privada que efectúa las acciones de fiscalización de la producción de la zona.

13. Siguiendo la tipología elaborada por Schejtman (1998), estos contratos se pueden diferenciar según: i) un grado mayor o menor de especificación de la cantidad, calidad, forma de pago, entrega y precio; ii) provisión de parte o todos los insumos (semillas, fertilizantes...); iii) provisión de financiamiento de parte o toda la producción; iv) provisión de gerenciamiento de la producción.

sileñas)¹⁴ hasta aquella, más intensa, entre agentes del empaque (en general, productores empresariales integrados) y la firma exportadora que se orienta al mercado europeo.¹⁵ El destino mercado interno, cuya principal de referencia es el Mercado Central de Buenos Aires, se rige por la coordinación vía mercado con flujos que varían según el comportamiento de la demanda externa y período anual.¹⁶ Este mercado se caracteriza por la falta de transparencia, ausencia de reglas y de información adecuada, lo cual se traduce en fuertes asimetrías que favorecen a los operadores intermediarios, incluyendo corredores de super e hipermercados.

3.3 Conflictividad y segmentación de intereses

La literatura económica y regional reciente enfatiza, tal como ya se señaló, en las posibilidades gestadas en aquellos ámbitos donde los efectos de las economías de aglomeración son reforzados por una eficiencia colectiva que se genera a través de las relaciones -formales e informales- de cooperación y confianza, más allá de la competencia entre las partes.

Esta es una de las principales debilidades que exhibe la trama regional de la cebolla. Existen escasas sinergias por la falta de acuerdos e instancias de cooperación entre etapas así como por la débil -y en ocasiones inexistente- comunicación entre agentes. Las economías de aglomeración, así como los potenciales efectos de la eficiencia colectiva, se ven bloqueadas por las relaciones de desconfianza que permea el ambiente económico de la trama.

El primer argumento es que esta situación constituye una respuesta natural o espontánea al funcionamiento de mercados imperfectos. Asimismo, la alta informalidad -impositiva- en segmentos importantes de la trama reforzaría la persistencia de relaciones asimétricas y el predominio de los comportamientos oportunistas e individualistas. Sin desconocer la

14. Productores de distinto tipo (minifundistas, medieros, empresarios) venden la cebolla apilada en la puerta del establecimiento a una empresa acopiadora, responsable desde la producción hasta la entrega a la empresa importadora en Brasil.

15. La etapa de exportación es realizada por unas pocas grandes empresas (nacionales y transnacionales), dedicadas al negocio de la fruta e instaladas fuera de la región. Ninguna tiene como actividad principal la exportación de cebolla. Expofrut, la empresa más importante que opera en la zona, contractualiza la producción de unos pocos productores con galpón de empaque integrado y muchas veces provee financiamiento para la siembra.

16. El mercado interno argentino se abastece mayoritariamente con producción nacional, existiendo una merma de oferta entre los meses de julio y agosto que se expresa, consecuentemente, en una suba de precios. En los últimos años, este ciclo se ha ampliado por la fuerte incidencia de la demanda de Brasil, abarcando desde el mes de mayo hasta mediados del mes de agosto. (Informe SAGPyA, 2004).

fuerza de este tipo de condicionantes, cabe explorar otros fenómenos que estarían perturbando la *dimensión intencional de las interacciones* (Gilly y Torre, op. cit.). Entre ellos se destaca:

i) al interior de la trama de cebolla

Un punto crítico, que impacta en la esfera de la *governance* de la trama, es la rivalidad conflictiva entre agentes del mismo eslabón- el empaque- que detentan una performance económica relativamente semejante (tamaño, perfil empresarial, etc.). Muy sintéticamente, la instalación de empaques-importadores brasileros, producto de una primera fase de aprendizaje y captación de información local realizada durante los primeros años de la década del '90, ha comenzado a dibujar la función de un nuevo nodo de comando de la trama. Estos emprendimientos, sustentados en estrategias empresariales que buscan complementar la oferta de cebolla en su mercado nacional (Brasil), han sido estimulados por la ausencia de instancias de control y regulación adecuadas. Así, aunque también sufren las problemáticas propias de los sistemas de producción intensivos-afectados por la alta variabilidad de los precios y las restricciones de estacionalidad que rigen las colocaciones en el mercado-, su dinámica expansiva es percibida como una amenaza por parte de los agentes de la comercialización local. Se alude, fundamentalmente, a la presencia de fuertes asimetrías en las relaciones intersectoriales por las modalidades de fijación de precios que establecen y la retroalimentación de circuitos informales (impositivos) de importantes segmentos productivos de la trama.¹⁷

Estas visiones contrastan, sin embargo, con la de aquellos actores (fundamentalmente productores no integrados) que perciben ventajas desde la penetración de los intermediarios brasileños. Su negocio habría mejorado, precisamente, por el endurecimiento de la competencia dentro del eslabón estratégico de la trama.

Es indudable que estas dos perspectivas han impactado en el entramado institucional privado relacionado con la producción de cebolla. Por ejemplo, la Asociación de Productores de Cebolla del Partido de Villarino (APROC), que jugó un rol muy importante en las negociaciones a nivel nacional y provincial para la aplicación obligatoria del certificado de origen con control fitosanitario en zona de producción (Res 42/98 de la SAGPYA), ha dejado de accionar por falta de participación y/o consenso de los diversos actores en la definición de políticas dirigidas a la trama. Quizás la desaparición de APROC actuó como un impulso adicional para otra de las

17. Según estas argumentaciones, una parte significativa de la exportación de cebolla a Brasil se realizaría dentro de un mercado informal- "en negro"-, con pagos al contado que evitan los registros de las transacciones bancarias.

organizaciones existentes, la Asociación de Productores de Villarino (APROVIS), que ha puesto el acento en objetivos más globales de los productores agropecuarios de la zona (hortícolas y/o diversificados).

Otra cuestión, que ilustra la falta de una interacción virtuosa, está estrechamente vinculada a la competitividad y futura proyección externa de la trama local de cebolla. La progresiva pérdida de las condiciones naturales de calidad, aspecto que hace a su ventaja específica (calidad diferencial), constituye una amenaza latente, además de los futuros desarrollos tecno-productivos que pueden darse en las cuencas de producción alternativas dentro del mercado brasileño.

Entre los sectores involucrados, sin embargo, no hay consenso en torno a la importancia de este proceso. En efecto, para algunos la calidad ha pasado a ser un tema central desde donde deberían articularse nuevas estrategias y políticas (públicas-privadas), contemplando, por ejemplo, mecanismos que viabilicen la reducción y control de la superficie cultivada. En cambio, otro grupo de productores es ajeno a esta preocupación dado que considera que el producto reúne buenas condiciones de calidad en función del principal mercado de destino (Brasil). La preocupación en torno a la calidad y la aplicación de medidas dirigidas a su mejoramiento, por su parte, contradice los intereses que retroalimentan los circuitos de producción y comercialización informales.

Estos factores endógenos se combinan con restricciones externas, derivadas de la marginalidad de la horticultura dentro de las políticas agrícolas a nivel nacional y provincial.

ii) en el medio local

El caso del VBRC presenta una interesante trayectoria institucional, ligada al especial protagonismo de las instituciones públicas que asumieron una importante labor de proyección e intermediación en sus distintas fases de desarrollo.¹⁸ En este contexto, las ventajas o recursos específicos acumulados en el medio local se traducen en: a) la existencia de una adecuada dotación de infraestructuras de apoyo a la innovación y transferencia tecnológica, así como de recursos humanos calificados; b) la persistencia de cierta visión estratégica territorial que se ilustra, particularmente, con la política local diseñada para el principal

18. La creación de la Corporación de Fomento del Valle Bonaerense del Río Colorado (CORFO Río Colorado) en el año 1960, marca el comienzo de una dinámica institucional que consolida los rasgos de funcionamiento territorial de una cuenca de producción bajo riego, siguiendo pautas similares a otras experiencias en América Latina, inspiradas en el ejemplo clásico de la Corporación del Valle del Río Tenessee (1943). Posteriormente, se instala la Estación Experimental del INTA de Hilario Ascasubi que, desde fines de la década del '70, realiza un importante proceso de transferencia de tecnológica impulsando la producción de hortalizas (cebolla, principalmente).

producto de exportación (estampillado) y el destino de parte de estos fondos para programas de I&D;¹⁹ c) el desarrollo de un sistema de certificación y control a escala regional; d) la atención prestada a la información económica de la región, con la presencia y continuidad de un sistema de medición del Producto Bruto Geográfico de la zona y otros indicadores que integran la base de datos socioeconómicos de CORFO. Estas condiciones locales, aunque distan de exhibir las características de los tipos virtuosos de aglomeraciones productivas, no son comparables a las que se manifiestan en otras realidades agrarias del país, donde se han desarticulado o son prácticamente inexistentes las dotaciones institucionales.

Más allá de estos elementos distintivos, en el medio local se traducen y expresan otro tipo de trabas al accionar de carácter colectivo en la trama hortícola. La dimensión e impacto del fenómeno inmigratorio, por ejemplo, combina las particularidades y lógicas de acumulación en esta producción agrícola con problemas sociales nuevos, y específicos, que trascienden al conjunto de la sociedad local. Una serie de evidencias permiten ilustrar esta situación. El indicador de hogares con necesidades básicas insatisfechas, muestra guarismos por encima a la media provincial (un 19% en Villarino y casi el 17% en Patagones, frente al 14% en la provincia). Otro dato asociado es la proporción de población analfabeta en ambos distritos, que ronda el 3.5% y duplica los valores promedio de la provincia de Buenos Aires. Por su parte, los dos municipios presentan una proporción de población de alto riesgo sanitario muy superior a la del agregado provincial (Villarino 17%, Patagones 11.5% y la provincia 6.2%); registran, a su vez, porcentajes superiores de personas mayores de 60 años sin jubilación (más del 40%, y un 34% en el total provincial).

Cuestiones tales como el habitat, la salud, educación, cultura, modalidades de acceso al trabajo, hábitos y pautas de vida, entre otras, aparecen como puntos críticos del proceso de convivencia entre los nuevos y viejos residentes del VBRC. A estos problemas se le suman otros vinculados, particularmente, con las características de la producción cebollera (fuerte estacionalidad, mano de obra golondrina) que impactan sobre todo en las áreas de salud y de educación, tanto a nivel de la capacidad de infraestructura con la que cuentan (hospitales y escuelas) como a la dotación de recursos humanos (personal médico y docente).

19. Atendiendo a la presión de la nueva situación demográfica y laboral, los gobiernos locales también utilizan un porcentaje de estos fondos para cubrir servicios municipales de salud.

Reflexiones finales

En los últimos años la economía y entramado social del VBRC han estado fuertemente entrelazados con las dinámicas de la trama de cebolla. A las problemáticas que impactan en el plano económico (precio, fuertes variaciones de la demanda) se asocian otros efectos que trascienden a los sectores productivos e involucran al conjunto de la sociedad local.

La especialización e internacionalización de la cuenca de producción hortícola, favorecida por la incorporación de modalidades productivas y laborales que facilitaron la rápida expansión del cultivo intensivo (cuenca de empleo), motorizó un proceso de atracción poblacional con un patrón más asociado a situaciones de pobreza, precarización y marginación socio-cultural. De este modo, esta lógica expansiva se tradujo en una fuerte dualización de la estructura social.

Otra cuestión a remarcar es la alta vulnerabilidad externa de la cuenca hortícola. En efecto, más allá de la significación de las cifras del negocio de exportación en relación tamaño de la economía local, la producción de cebolla configura un caso de trama regional de alto riesgo comercial por la dinámica fluctuante de los actuales dos mercados externos de destino y las tendencias propias del comercio internacional en un *commodity* de este tipo. Dado el alto coeficiente de exportación de esta trama, las amenazas en este sentido son elevadas.

La vulnerabilidad del VBRC también está asociada a elementos endógenos. La expansión de la producción de cebolla -con las formas contractuales (aparcería, mediería) relacionadas-, está afectando a las condiciones agroecológicas y medioambientales de la cuenca de riego (mal uso del suelo, aparición de nuevas plagas, etc.). Entre otras cuestiones, esta problemática amenaza la calidad de la producción cebollera que, hasta el momento, constituye una de las ventajas específicas de esta cuenca productiva.

Los actores que intervienen en la trama de cebolla tienen serias dificultades para emprender un proceso de autoorganización y cooperación orientado a resolver y/o atenuar estas problemáticas. Por un lado, hay fuertes asimetrías al interior de la cadena, en la que los productores más pequeños son los que deben afrontar, en última instancia, las repercusiones de los vaivenes de los mercados. Un importante sector de la comercialización está ocupado por los intermediarios con conexión directa al principal destino de la exportación (Brasil) y, por lo tanto, posicionados estratégicamente para manejar la demanda en la zona y el precio. Ello se traduce, entre otros aspectos, en una alta puja y conflictividad con las firmas locales del eslabón comercial -y el empaque- que, fundamentalmente, enfrentan problemas de acceso a información sobre dicho mercado.

Por otro lado, están los efectos del mercado interno de referencia (Mercado Central de Buenos Aires) asociados a la falta de transparencia de las operaciones e información imperfecta y asimétrica que favorece a los intermediarios. Dichas condiciones se articulan con el funcionamiento de un doble circuito precio/calidad derivados de la informalidad (fiscal) en segmentos importantes de la trama.

Los aspectos anteriores condicionan la gestación de los efectos sinérgicos asociados a las economías de aglomeración (o de clustering); las relaciones asimétricas y la falta de confianza que permean el ambiente económico de la trama bloquean la información y en el medio local, donde se reproducen las desigualdades sociales y económicas, se generan otro tipo de trabas (sociales, culturales, etc.) para el diseño de acuerdos colectivos en torno a la trayectoria de la producción cebollera y, en general, respecto a los elementos que deben ser considerados en el diseño de una estrategia de desarrollo regional.

Bibliografía:

Barbero, A., Lucanera, G y Castellano, A.: "Banco de Datos Socioeconómico de la zona de CORFO-Río Colorado. Estimación del Producto Bruto Agropecuario Regional" U.N.S/ Publicaciones anuales desde la Campaña 1985/1986 hasta la 2003/2004.

Barbero A., Lucanera G. y Castellano A.: "La Comercialización de Cebolla en la Zona de CORFO-Río Colorado", *Revista Argentina de Economía Agraria*, Buenos Aires, 1997.

Bourdin Alain: *A Questão Local*, DP&A, Coleção espaços do desenvolvimento, Rio de Janeiro, 2001.

Benencia Roberto y Quaranta Germán.: "Producción, trabajo y nacionalidad: configuraciones territoriales de la producción hortícola del cinturón verde bonaerense", *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, N° 23, Buenos Aires, 2005.

Benencia Roberto: "El concepto de movilidad social en los estudios rurales", en Giarraca Norma (coord) *Estudios Rurales. Teorías, problemas y estrategias metodológicas*, La Colmena, Buenos Aires, 1999.

da Silva Graziano: *A nova dinâmica da agricultura brasileira*, UNICAMP-Universidade estadual de Campinas, 1998.

FUNBAPA, *Anuarios de Cebolla*, Mayor Buratovich, años 1999 al 2004.

Gilly Jean Pierre y Torre Alain: "Proximidad y dinámicas territoriales", en Boscherini F. y Poma L. (comp.) *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas: el rol de las instituciones en el espacio global*, Miño y Dávila Editores-UNGSA, Buenos Aires, 2000.

Gorenstein S., Quintar A., Barbero A. e Izcovich P.: "Análisis participativo del proceso de transformación productiva e institucional en el Valle Bonaerense del Río Colorado " Informe técnico SAGPyA-RIMISP, Buenos Aires, octubre de 2005.

Gorenstein Silvia: "La visión desde las cadenas", Seminario-Taller Transformación Productiva e Institucional del Mundo Rural en Argentina, www.rimisp.org, Buenos Aires, agosto de 2004.

Gorenstein Silvia: "Caracteristiques territoriales des changements du systeme agroalimentaire de la pampa", Etudes Rurales, Paris, EHESS, N°165-166, janvier-juin 2003.

Gutman G., Iturregui ME., Filadoro A.: "Propuestas para la formulación de políticas para el desarrollo de tramas productivas regionales. El caso de la lechería caprina en Argentina", CEPAL, Serie Estudios y Perspectivas, Buenos Aires, 2004.

Gutman Graciela y Gorenstein Silvia: "Territorio y sistemas agroalimentarios, enfoques conceptuales, dinámicas recientes en Argentina", *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 43, No. 168, Buenos Aires, 2003.

Helmsing Bert: "Perspectivas sobre el desarrollo económico localizado", *Revista EURE*, Vol 28 No. 84, Santiago de Chile, 2002.

Humphrey, John. y Schmitz Hubert: "Governance in global value chains", Working Paper, Sussex: Institute of Development Studies, 2001.

Humphrey, John: *Industrial reorganization in developing countries: from models to trajectories*, World Development 23(1), 1995.

Iurman Juan Pablo: "Research and extension for small farmers". Unidad de Minifundios. INTA, Ponencia Salzburg Seminar "Sustainable Rural Community Development", Salzburgo, Austria, 1998.

Lima Nogueira Antonio C.: "Subsistemas agroindustriais estritamente coordenados: uma Contribuição metodológica", <http://www.fundacaofia.com.br/pensa/pdf>

Pellejero Graciela: "Mercados en el espacio: el caso de la cebolla fresca". Mimeo. Inédito.

Quintar, Aída: "La governance en el desarrollo regional y local: algunos ejes del debate en Europa", en Alfa Latin América Academia Training: *Competitiveness and development in Europe and Latin América: learning from experience*, Vence, Italy, 2004.

Scott A., Agnew J., Soja E. e Storper M.: "Cidades. Regiões globais", Espaço & Debates, Revista de Estudos Regionais e Urbanos, 41, Ano XVII, San Pablo, 2001.

Schmitz Hubert.: "Responding to global competitive pressure: local co-operation and upgrading in the Sinos Valley, Brazil." IDS Working Papers 82, 1998.

Schejtman Alexander y Berdegué Julio: *Desarrollo Territorial rural*, Debates y Temas Rurales N°1, RIMISP, www.rimisp.org, Santiago de Chile, 2004.

Schejtman Alexander: "Agroindustria y Pequeña Agricultura: experiencias y opciones de transformación", en CEPAL-FAO-GTZ: *Agroindustria y pequeña agricultura: vínculos, potencialidades y oportunidades comerciales*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1998.

Zylbersztajn Decio: "Estruturas de governana e coordenao do agribusiness: uma aplicao da Nova Economia das Instituoes", Tesis, Facultad de Economía, Universidad de Sao Paulo. 1995.

Resumen

El artículo examina el funcionamiento reciente de la cuenca de producción de cebolla del Valle Bonaerense del Río Colorado, y discute las limitaciones y obstáculos que traban los mecanismos virtuosos asociados a un cluster regional. Ellas se expresan en un conjunto de factores exógenos y endógenos que interactúan en la trama hortícola, condicionando su competitividad y repercutiendo en la naturaleza del proceso de desarrollo regional.