



***H-industri@***  
***Revista de historia de la industria,  
los servicios y las empresas en América Latina***

ISSN 1851-703X

Año 7- Nro. 12, primer semestre de 2013

**Nogueira, María Elena, *Estado y sector lácteo - historia reciente de la construcción de políticas públicas: Argentina, 1983-2008*, Rosario, Prohistoria ediciones, 2011 (217 págs.), ISBN 9871304730**

En ese período reciente de crisis de la economía mundial, donde se cree que se puede enterrar los preceptos neoliberales, nada mejor que un análisis histórico para ver la distancia entre la abstracción teórica y la realidad de los procesos socioeconómicos. María Elena Nogueira nos presenta un trabajo didáctico de investigación sobre los procesos de concertación sectorial de políticas públicas en una rama específica de la industria argentina, el sector lácteo.

El período histórico analizado está comprendido entre los comienzos de la década de 1980 y el final de la década de 2000, abarcando variaciones cíclicas de coyuntura macroeconómica y de ideario de la intervención del Estado que fueron acompañadas por sucesiones y ausencias de ensayos de concertación sectorial, de los cuales resultaron por lo menos tres alternativas de tratamiento de la agenda sectorial, o sea, “la no resolución de los asuntos, la resolución sin herramientas de concertación y la resolución a través de procesos de concertación con algún grado de institucionalización”.

La didáctica analítica reconoce que los agentes hacen su camino, pero no como lo desean, sino bajo las condiciones estructurales en donde están ubicados, bajo el peso del pasado. Por eso, gran parte del libro trata de la estructura del entorno del sector: su estructura económica y los condicionantes productivos e institucionales, la estructura organizativa del sector lácteo y las competencias del Estado en el tratamiento de la agenda láctea. Antes de ese tratamiento, la autora hace una amplia revisión del marco de análisis, la construcción de políticas públicas sectoriales; después de él, analiza los tipos de concertación posibles de los problemas de la agenda sectorial.

Buscando un diálogo con las propuestas de Philippe Schmitter acerca de la formación de intereses corporativos en la búsqueda de soluciones públicas a problemas sectoriales, María Elena marca sus puntos de distancia entre las alternativas antitéticas del pluralismo, en la perspectiva liberal, y el Estado como instrumento de clase, en la perspectiva marxista. Desde esas dos perspectivas teóricas

hay una caja negra de la cual el neo corporativismo busca entender su dinámica, puesto que, si, en la perspectiva liberal, el Estado es ausente del mecanismo económico o, en la marxista, es una institución homogénea que apenas ejecuta acciones de mantenimiento de las relaciones sociales de producción y, por ende, del modo capitalista de producción, Estado y agentes socioeconómicos son heterogéneos, poseen distintos grados de organización, y construyen interrelaciones diversas condicionadas por las demandas sectoriales.

La autora nos trae la caracterización estructural del sector y sus cambios históricos más relevantes. El sector lácteo es una cadena productiva con básicamente tres eslabones laborales: la producción primaria en los tambos lecheros, la transformación industrial de la leche cruda en derivados lácteos y la distribución a los mercados internos y externos.

Los tambos están fuertemente concentrados a nivel regional, en la pampa húmeda, con una estructura heterogénea según tamaño, sistema de producción lechera e incorporación tecnológica, cuya intensificación en los años 1990 aumentó la producción nacional, al tiempo en que expulsó miles de tambos de la actividad, demostrando el aumento de la escala productiva y de la productividad. Con más de 30 mil tambos a comienzos de la década de 1980, la actividad primaria sufrió pérdida de términos de intercambio con la hiperinflación; con poco más de 20 mil tambos a mediados de la década de 1990, la actividad lechera tuvo no sólo sus precios relativos estabilizados con la política económica neoliberal, sino que sufrió los cambios en el pago al productor según el ciclo plurianual, desapareciendo la distinción entre precios de base y excedente, frente al surgimiento de relación privada productor-usina, marcando la predominancia de la industria en la formación de precios.

La industria láctea es también heterogénea en términos de tamaño de las empresas, origen de capital y oferta de productos. En los años ochenta, se la puede clasificar como un oligopolio moderadamente concentrado, con la mitad del valor de la producción en manos de las tres más grandes empresas. La década siguiente marcó una reestructuración industrial, con cambios en la propiedad del capital y aumento de la concentración, y otros más en la oferta de productos, frente al aumento de las importaciones de lácteos, los cambios en las preferencias de los consumidores, el avance sobre el mercado externo y la heterogeneidad productiva, desde multiplantas y multiproductos en las grandes empresas hasta la especialización en nichos de mercado en las pequeñas plantas, además de la incorporación de tecnología y de nuevas formas de organización empresarial. A pesar del esfuerzo de reestructuración industrial, ese eslabón de la cadena no pudo compensar los cambios en la distribución, cuando la gran distribución minorista asumió el rol de centro comando.

La distribución se concentra en el mercado interno, aunque la autora no indique el grado de apertura del mercado de lácteos y sus cambios recientes. Los mercados externos sirven a la exportación

de excedentes de *commodities* lácteas a países en desarrollo, con diversificación reciente hacia los subdesarrollados, desde la devaluación cambiaria en Brasil.

Por sobre la cadena, el Estado es un conjunto de órganos aislados (SAGPyA, INTA, INTI, y otros ministerios) con baja conexión endógena, lo que determina deficiencias de actuación autónoma.

Los conflictos entre los eslabones de la cadena emergen con la distribución de los márgenes de ganancia; entre el precio en tranquera y aquel en góndola se establecen los esfuerzos de fijación de precios y plazos de pago, en una coyuntura de largo plazo de carencia de política lechera (tributaria, sanitaria y tecnológica, entre otras), de inserción externa coyuntural (sin plan estratégico), ausencia de coordinación intersectorial efectiva (mismo con la creación del Grupo Lácteo) y de competencia de los recursos naturales con las producciones más rentables, como la soja. Una vez que los lácteos son parte relevante de la canasta básica de la población, el Estado asume la defensa de los consumidores finales, es decir, la oferta de “alimentos a precios razonables”. Así, la distribución de los márgenes de ganancia entre distribución, industria y producción primaria determina una lucha más cerrada en períodos de aceleración de la inflación, característica sobresaliente de los años ochenta. Bajo esas condiciones se presentan las experiencias de concertación intersectoriales, en especial la del complejo lácteo santafesino, el principal del país.

Al iniciar el análisis de la concertación de actores, María Elena muestra la asimetría organizacional corporativa de los diversos eslabones de la cadena láctea, constituida históricamente y siguiendo los cambios en las estructuras sectoriales y en los regímenes de acumulación, desde las diferentes organizaciones de distintos agentes productivos hasta la ausencia casi completa de los eslabones tras industrialización, la gran distribución y los consumidores, y de los trabajadores. La mayor densidad organizacional se encuentra en la producción primaria cuyo desarrollo histórico de los regímenes de acumulación contrapuso dos grandes tipos de asociaciones de los productores: las tradicionales, con sólida institucionalidad y áreas generales de actuación permanentes, y las nuevas, más informales, no jerarquizadas y ligadas a acciones esporádicas singulares, de corto plazo.

Para el período en análisis, la autora encuentra tres etapas de concertación de los intereses de la cadena láctea. En los años ochenta, la concertación fue trunca, puesto que las instituciones creadas, Cocopole y FOPAL, no fueron exitosas en virtud de la debilidad de articulación de la burocracia estatal y de la dispersión de los intereses privados, en especial los tamberos, fuertemente vinculados a la recomposición de los márgenes de ganancia en un período de fuerte aceleración inflacionaria, o sea, apenas reclamando medidas de emergencia; en los años noventa, ya bajo el nuevo régimen de acumulación de tipo aperturista, la concertación fue ausente en virtud del nuevo paradigma de intervención nula del Estado, con que se desplaza de la escena política los actores privados, en un

contexto macroeconómico de presión inflacionaria atenuada, aumento de las exportaciones, del consumo interno y de precios al productor y mayor oferta de mejores condiciones de crédito al sector privado; en la primera década del nuevo siglo XXI, hay una concertación latente, puesto que cambiaron las condiciones macroeconómicas con aumento de la presión inflacionaria, frente a la caída de los precios internacionales e internos, con los actores privados reclamando medidas de emergencia de modo activo, pero fragmentados en su representación sectorial, y el Estado entonces retomando su participación más efectiva, lineando nueva reglamentación sectorial (las buenas prácticas de comercialización) y nuevos programas de fomento (apoyo al sector tambero y estabilización de precios en el mercado interno), generando por fin un plan estratégico de largo plazo (el Plan Nacional de Política Lechera - PNPL) y constituyendo una burocracia especializada dentro de la SAGPyA (la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario – ONCCA y la Dirección Nacional de Lechería – DNL); no obstante el esfuerzo estatal, la autora llama la atención a la permanencia de debilidades de las agencias estatales en articular espacios de diálogo que permitieran construir soluciones de largo plazo, como marcos de certidumbre para el desarrollo de la actividad, más allá de las presiones en situaciones de emergencia por medidas específicas de corto plazo, quedando latente la concertación de políticas públicas sectoriales.

La contribución de la ciencia política que nos trae María Elena consiste precisamente en desvendar en el enmarañado visible de los sucesos lo invisible de las condiciones objetivas del sector, confrontadas a cambios macroeconómicos y de intervención del Estado; más allá de los hechos visibles, devela el invisible proceso histórico que crea los mismos.

José Lannes  
Universidade Federal do Paraná Litoral, Brasil  
[zelannes@terra.com.br](mailto:zelannes@terra.com.br)