

# POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL COMPLEJO LÁCTEO ARGENTINO: LA INTERVENCIÓN ESTATAL, EL MERCADO Y LOS AGENTES SOCIALES DE LA PRODUCCIÓN

## PUBLIC POLICIES IN THE ARGENTINE DAIRY COMPLEX: STATE INTERVENTION, THE MARKET AND THE SOCIAL AGENTS OF PRODUCTION

Vértiz, Patricio

Patricio Vértiz

patovertiz@yahoo.com.ar

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas  
y Técnicas / Universidad Nacional de La Plata,  
Argentina

**Estudios Rurales. Publicación del Centro de Estudios  
de la Argentina Rural**

Universidad Nacional de Quilmes, Argentina

ISSN: 2250-4001

Periodicidad: Semestral

vol. 11, núm. Esp.21, 2021

estudiosrurales@unq.edu.ar

Recepción: 23 Junio 2020

Aprobación: 24 Septiembre 2020

URL: [http://portal.amelica.org/ameli/  
jatsRepo/181/1811731004/index.html](http://portal.amelica.org/ameli/jatsRepo/181/1811731004/index.html)

**Resumen:** En este trabajo buscamos analizar los aspectos fundamentales de la intervención estatal sobre el funcionamiento de la actividad láctea en el período 2002-2015. Para ello partiremos de una concepción relacional del Estado, en el cual se condensan las diferentes relaciones de fuerza sociales, reparando en la posición de los actores colectivos más representativos ante las medidas ejecutadas. En particular, nos proponemos analizar el carácter de las principales medidas vinculadas con la intervención en los precios de los productos lácteos, su relación con los vaivenes del mercado lácteo y las acciones de los diferentes sectores del complejo. Por último, arrojamos algunas reflexiones sobre el grado de diferenciación de las principales iniciativas del accionar estatal durante el período en cuestión.

**Palabras clave:** Políticas públicas, agentes sociales, actividad láctea.

**Abstract:** In this text we seek to analyze the fundamental aspects of state intervention in the operations of dairy activity in the period from 2002 to 2015. To do this, we will start from a relational conception of the State, in which the different relations of social force are condensed, noting the position of the most representative collective actors in relation to the measures implemented. In particular, we propose to analyze the nature of the principal measures related to intervention in the prices of dairy products, their relationship with the fluctuations in the dairy market and the actions of the different aspects of the sector. Finally, we offer some reflections on the degree of differentiation of the main initiatives of state action during the period in question.

**Keywords:** Public policies, social agents, dairy activity.

## INTRODUCCIÓN

La producción láctea presenta ciertos rasgos que la distinguen de otras actividades agroindustriales. En primer lugar, al tratarse de un producto de consumo de primera necesidad y representar un bien salario, la variación de precios internos de la leche y sus derivados impacta de lleno en los niveles inflacionarios. En segundo lugar, si bien el grueso de la producción se destina al abastecimiento del mercado doméstico una porción significativa se dirige hacia otros países, lo cual implica cierta vulnerabilidad a los vaivenes de precios de los mercados internacionales. En tercer lugar, el peso simbólico de la leche, en tanto alimento fundamental para el crecimiento de los menores, representa un plus que lo distingue de otros productos agropecuarios.

La conjunción de los factores señalados implica que los inconvenientes en los mercados lácteos adquieran gran relevancia en la agenda pública y desaten la preocupación de los gobiernos y la necesidad de intervenir en pos de encontrar algún tipo de solución.

Además de las presiones extra-sectoriales realizadas centralmente por organizaciones de consumidores existen reclamos propios que surgen del seno mismo de la cadena láctea. En algunas ocasiones debido a inconvenientes específicos de algún sector y en otras, como respuesta a tensiones y disputas entre diferentes agentes productivos. En ese sentido, son recurrentes los reclamos sobre la falta de políticas públicas dirigidas hacia el sector o respecto a desaciertos en las intervenciones estatales en materia de regulación.

Algunos planteos sectoriales denuncian mecanismos desleales de competencia debido a la presencia de operaciones informales -falta de transparencia- y en menor medida por abusos en cuanto a posiciones dominantes -cartelización en el sector industrial-, enfatizando en la necesidad del establecimiento de reglas claras en materia comercial; mientras que otras posiciones ubican el énfasis en la necesidad de apoyo a los sectores productivos mediante el acceso a créditos blandos y el tratamiento diferencial en términos impositivos, entre otras. Como se verá convergen planteos de diferentes sectores, con distintos intereses lo cual torna dificultoso (o imposible) que las políticas puedan dar respuesta a los diferentes reclamos y cubrir las expectativas de cada una de las partes.

En este trabajo buscamos analizar los aspectos fundamentales de la intervención estatal sobre el funcionamiento de la actividad láctea en el período 2002-2015. Para ello partiremos de una concepción relacional del Estado, en el cual se condensan las diferentes relaciones de fuerza sociales, reparando en la posición de los actores colectivos más representativos ante las medidas ejecutadas. En particular, nos proponemos analizar el carácter de las principales medidas vinculadas con la intervención en los precios de los productos lácteos en el período 2005-2008, su relación con los vaivenes del mercado lácteo y las acciones de los diferentes sectores del complejo. Por último, arrojamos algunas reflexiones sobre el grado de diferenciación de las principales iniciativas del accionar estatal durante el período en cuestión y en qué medida contemplaron la asimetría de los agentes sociales que integran el complejo lácteo.

El artículo está organizado en cuatro apartados. En el primer apartado exponemos las principales nociones y perspectivas teóricas utilizadas. En el segundo, se realiza un breve racconto de las principales medidas de intervención estatal sobre el complejo lácteo a lo largo de su historia. El tercer apartado aborda el tema central del artículo, referido a las principales políticas de intervención sobre la actividad láctea durante el período 2002-2015, el carácter de las mismas y su relación con los diferentes agentes del complejo. Por último, en el apartado final señalamos algunas reflexiones y conclusiones del trabajo.

## MARCO CONCEPTUAL: EL ENFOQUE RELACIONAL DEL ESTADO MODERNO

Para abordar la intervención estatal en el complejo lácteo, consideraremos los trabajos enmarcados en el enfoque relacional del estado moderno, que conciben al Estado como una relación social en la que se condensan todas las relaciones de fuerza entre clases y fracciones de clase (Poulantzas, 1979). Esta línea interpretativa implica una lectura dinámica del estado y permite analizar cómo se expresan las relaciones de

poder y los intereses en el entramado de actores que se genera alrededor de determinadas cuestiones (Oszlak y O'Donnell, 1981; O'Donnell, 1984; Thwaites Rey, 2005).

Este enfoque piensa el Estado como objetivación de los conflictos y las luchas que se dan en la estructura social, y que, en cierta medida, es resultado de las estrategias de actores colectivos con capacidad para direccionar ese poder hacia sus propios intereses (Jessop, 2008; 2014). En esta línea, el estudio de las políticas públicas como proceso social permite analizar las intervenciones estatales de manera situada, es decir en el espacio concreto que se conforma alrededor de ciertos temas que adquieren relevancia. En ellos participan distintos actores sociales movilizados por intereses diversos en cuanto al tema en consideración, desarrollando estrategias diferentes para hacer prevalecer sus posiciones en un marco de relaciones de poder asimétricas. Oszlak y O'Donnell (1981) proponen la categoría de cuestión, la cual refiere al reconocimiento de un tema que ingresa en la agenda pública y es problematizado socialmente, dando lugar a un proceso en el que intervienen una multiplicidad de actores, con intereses diversos y en algunos casos contradictorios, y con capacidades asimétricas para hacer prevalecer su posición.

## LA REGULACIÓN ESTATAL EN EL COMPLEJO LÁCTEO ARGENTINO DURANTE LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX

El complejo lácteo argentino presenta una serie de aspectos que le confieren gran relevancia para la economía nacional. Por un lado, aporta un producto de primera necesidad que constituye un bien salario, cuyo incremento repercute de manera directa en los niveles inflacionarios. Por otro lado, representa una de las actividades agroindustriales que requiere mayores niveles de empleo (directo e indirecto) dinamizando en cada región productiva la actividad económica en su conjunto. Ello explica que en diferentes períodos de su desarrollo histórico se hayan establecido reiteradas iniciativas estatales en pos de equilibrar algunos desajustes, específicamente en materia de precios y/o cantidades ofertadas al mercado interno.

La primera medida de intervención del Estado en materia de regulación sectorial data del año 1958 a partir de la creación de la Dirección General de Lechería del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Más allá de su impronta inicial con el paso de los años dicha dependencia sufrirá una reducción en términos de recursos asignados y un deterioro en su capacidad regulatoria, por ello su accionar se fue limitando a una función de fiscalización (Binolfi y Lattuada, 2004).

A comienzos de los años sesenta se implementa la ordenanza N° 17.342/60 que establecía la obligatoriedad de pasteurización de la leche de consumo que se comercializaba en la ciudad de Buenos Aires. Dicha medida junto a la promulgación del decreto-ley 6640/63 que buscaba mejorar las condiciones de calidad higiénico-sanitarias de la producción láctea, modificaron la relación entre los productores tamberos y las empresas industriales, otorgando un papel protagónico a estas últimas (Gutman y Rebella, 1990; Posada y Pucciarelli, 1997). Con el correr de los años las principales firmas lácteas combinaron una serie de acciones, desencadenando un verdadero proceso de reconversión tecnológica y productiva del eslabón primario de producción.

En la década del '80, en un contexto de crisis sectorial signado por el deterioro en el precio de la leche y las condiciones de rentabilidad de las explotaciones tamberas, las entidades representativas del sector exigen la intervención del Estado.[1] Ante un clima tenso con recurrentes amenazas de desabastecimiento por parte de los productores en diciembre de 1984 se dicta el "laudo Alfonsín", dando inicio a una política oficial de concertación entre la producción primaria y la industria láctea (Binolfi y Lattuada, 2004). En línea con lo dispuesto en el laudo se crea entonces la Comisión de Política Lechera conformada por representantes de la producción primaria, la industria láctea y funcionarios estatales, que dará impulso a una serie de iniciativas de regulación del mercado lácteo.

En ese marco, mediante la sanción de la Ley de Lechería del año 1986, se crean la Comisión de Concertación de Política Lechera (COCOPOLE) y el Fondo de Promoción a la Actividad Lechera

(FOPAL). La primera que contaba con una integración tripartita se crea con la finalidad de fomentar el desarrollo del sector lácteo, mientras que el segundo que comprendía una institución no estatal conformada por representantes de los productores y de los industriales tenía la función de promover las exportaciones lácteas, mediante subsidios. Más allá de algunos logros en el incentivo de las exportaciones lácteas, los nuevos mecanismos de concertación intersectorial no lograron consumir la mayoría de sus objetivos ni tampoco revertir el patrón asimétrico de reproducción al interior del complejo lácteo. Incluso en materia de exportaciones se alertaba que las nuevas reglas de juego beneficiaban principalmente a las grandes firmas con experiencia previa en el comercio internacional (Gutman y Rebella, 1990).

El trabajo de José Nun (1991) sostiene que los inconvenientes centrales de la modalidad de intervención estatal implementada durante esos años se refieren a su carácter fuertemente privatista en un ámbito clave para el desarrollo nacional, que ubicaba al estado en una posición secundaria y delegaba en los agentes del sector privado las funciones centrales en términos de regulación. Por su parte, Nogueira (2011) describe este período como “concertación trunca” con mayores niveles de formalización de los mecanismos institucionales, pero a la vez con importantes limitaciones para resolver conflictos intra-sectoriales y serias dificultades de coordinación y comunicación entre las diferentes agencias estatales involucradas.

Durante los años 90, en el marco de las políticas neoliberales el sector fue desregulado completamente, limitándose la intervención estatal únicamente a cuestiones normativas ligadas a las condiciones higiénico-sanitarias y de calidad de los productos, junto con aspectos puntuales del comercio exterior (Gutman, 1999). Así es como se consolidan formas privadas de regulación intersectorial, mediante las cuales se intensifican y profundizan las asimetrías presentes al interior del complejo lácteo. Al respecto, Comerci (2007, 2008) indica que las políticas de apertura, desregulación y ajuste estructural, por un lado, acentuaron los procesos de concentración en la industria láctea y, por el otro, provocaron la consolidación de un estrato de establecimientos tamberos que lograron incorporar con éxito las innovaciones tecnológicas difundidas por asesores públicos y privados.

Hacia el final de la década del '90 y comienzos de los años 2000, se desarrolló una de las peores crisis que haya enfrentado la actividad láctea a lo largo de su historia. No sólo se produjo una notable retracción de los volúmenes producidos sino que también tuvo lugar un proceso masivo de cierre de establecimientos tamberos. En este marco de plena efervescencia en los niveles de conflictividad sectorial surgen nuevas asociaciones de productores primarios de carácter regional o provincial,[2] que apuntaban a demandas específicas y cotidianas, más ligadas a formas de acción directa, como cortes de ruta, bloqueos a plantas industriales, etc. (Nogueira, 2010), las cuales asumirán un rol importante en los espacios de concertación de los años siguientes.

Una vez superado el momento más crítico, la recuperación gradual en los niveles productivos y en el precio de los productos lácteos inaugurará una nueva etapa de intervención estatal sobre el funcionamiento del complejo, que será abordada en el apartado siguiente.

**PERÍODO 2002-2015: ¿SE RENUEVAN LOS INTENTOS DE INTERVENCIÓN ESTATAL EN LA ACTIVIDAD LÁCTEA?**

## **Los inicios del proyecto neodesarrollista: Las nuevas bases para el funcionamiento de las actividades agroindustriales**

Antes de adentrarnos en las políticas públicas específicas dirigidas hacia el sector lácteo durante el período 2002-2015, presentaremos de manera breve las medidas macroeconómicas fundamentales que estructuraron las nuevas condiciones para el funcionamiento de la economía -o para la reproducción del capital- en la etapa inaugurada en el año 2002.

El descontento social desencadenado por la debacle económica que transitaba nuestro país hacia finales de los años 90, tras una década de políticas neoliberales en el marco del modelo de la convertibilidad, tuvo su eclosión en la profunda crisis institucional que alcanzó su punto más álgido en las jornadas de insurrección popular en diciembre del 2001. Dicha crisis orgánica puso en jaque el proyecto neoliberal, comandado en ese entonces por las fracciones más concentradas del capital transnacional,[3] abriendo el escenario a la discusión sobre otras alternativas de salida a la crisis.[4]

La deslegitimación del ideario neoliberal y su apogeo del libre mercado en una parte importante de la sociedad, sentaron las bases para la inauguración de un período caracterizado por una mayor presencia del Estado en la esfera económica. Por otro lado, la intensificación de las contradicciones económicas de la década anterior había hecho más explícita la tensión entre diferentes fracciones de las clases dominantes, constituyendo un reagrupamiento de aquellos sectores más vinculados a la producción de bienes que anteponían la idea de la producción versus la especulación financiera (López y Cantamutto, 2018).

En ese contexto las fracciones productivas del capital, lideradas políticamente por la UIA, lograron instalar un nuevo proyecto hegemónico, que algunos trabajos denominan como neodesarrollista (Feliz y López, 2010, 2012; Félix, 2016; Katz, 2015, 2016; Gaggero, Schorr y Wainer, 2014; Piva, 2015). En el cual se constituye un nuevo bloque de poder, que exige un rediseño en las condiciones generales para la acumulación de capital. Para ello resultará clave el impulso de una serie de medidas concretas que establezcan el marco general para el funcionamiento de las actividades económicas.

Durante el año 2002, bajo la órbita de la Ley de Emergencia Económica N°25.561 y de sus modificatorias -presidencia de Eduardo Duhalde-, se pusieron en marcha una serie de políticas públicas que estructuraron el nuevo patrón de reproducción económica.[5] Entre las medidas más importantes podemos mencionar las siguientes: la devaluación de la moneda nacional; la aplicación de derechos a la exportación; la pesificación asimétrica; la pesificación (congelamiento) de las tarifas de los servicios públicos; la masificación de la política social; el impulso de las mesas de diálogo social; y por último, la intensificación de la represión a la protesta social, en aquellas situaciones en que los mecanismos de diálogo no llegasen a buen puerto (López y Cantamutto, 2018).

Dicho paquete de políticas fue central en la regulación del funcionamiento de las diferentes actividades económicas, entre ellas las vinculadas al sistema agroalimentario argentino. En ese sentido, la devaluación de la moneda nacional en enero del 2002 reestructuró las relaciones de precios de la economía doméstica y tuvo consecuencias muy dispares sobre los sectores productivos según el destino predominante de sus ventas.

Las actividades que dirigen sus productos hacia el mercado internacional, como la producción de cereales y oleaginosas, lograron una importante recuperación en sus condiciones de rentabilidad. Mientras que aquellas que destinan el grueso de su producción al mercado interno, como la producción láctea, corrieron peor suerte. La devaluación monetaria impactó sobre el poder adquisitivo de amplios sectores de la sociedad acarreado una disminución en el consumo doméstico de productos alimenticios, entre ellos la leche y sus derivados.

Tras unos meses de efectuada la devaluación (abril del 2002), el gobierno nacional decide implementar derechos de exportación para los principales productos agropecuarios, con el doble objetivo de frenar los incrementos en el precio de los alimentos y a su vez apropiarse de una parte de los excedentes de las actividades agroindustriales y direccionarlos hacia otras esferas de la producción o el gasto público.[6] Ambas iniciativas sentarán las bases para el funcionamiento de las actividades agroalimentarias, entre ellas la producción láctea, durante los próximos años, constituyéndose en las medidas macroeconómicas más importantes del período en cuestión.

## **Principales políticas de intervención sobre la actividad láctea (2002-2015)**

Hacia el año 2002 la actividad láctea aún no lograba recuperarse de la profunda crisis del período 1998-2001. Ante tal situación las nuevas condiciones de intercambio, más favorables para el negocio agrícola, acentuaron



la expansión del cultivo de granos, soja en particular, en superficies dedicadas a la producción láctea, lo cual prolongaría el proceso de cierre de explotaciones tamberas iniciado en los años previos. Por otro lado, debido al proceso de endeudamiento (en dólares) que enfrentaba una parte de las industrias lácteas, la salida de la crisis desencadenó una tendencia más generalizada a la concentración y centralización del capital en la fase industrial.

El cuadro general desató un proceso de efervescencia en la conflictividad de la producción primaria lo cual motivó -en el marco de las mesas de diálogo promovidas por el gobierno nacional- el surgimiento de una serie de instancias de concertación representadas por la Mesa Interprovincial, las Mesas Provinciales y luego por la Mesa Nacional de Lechería, que modificaron el entramado asociativo tradicional del complejo lácteo. En un primer momento, dichos ámbitos lograron buen poder de convocatoria entre los diferentes sectores de la producción láctea, constituyéndose en tanto espacios de diálogo y discusión sobre las principales problemáticas de la actividad y los posibles rumbos a seguir.

Como corolario de dichas instancias de participación se puede mencionar la elaboración del acta acuerdo de San Francisco (mayo de 2002), donde los representantes de los productores tamberos y de la industria láctea de las provincias de Córdoba y Santa Fe plasmaron una serie de aspectos fundamentales para resolver los principales inconvenientes de la lechería a nivel nacional, que fueron presentados a las autoridades de ambas provincias. Los acuerdos centrales se sintetizaron en los siguientes puntos: i) estandarización de los componentes de la leche (leche de referencia); ii) implementación de un sistema de pago mediante una liquidación tipo y única; iii) laboratorios independientes; iv) mecanismos de fijación de los precios de la materia prima; v) mecanismos de planificación y administración de la oferta de leche; vi) transparencia de la cadena de valor láctea. Corresponde aclarar que más adelante se integrarían a dicho esquema de negociación los representantes de Entre Ríos y de Buenos Aires (Portillo, 2006).

Sin dudas la conformación del acta representó el punto máximo en términos de incidencia de las mesas de concertación. A medida que la magnitud de la crisis se fue ralentizando las instancias fueron perdiendo poder de convocatoria (Binolfi y Lattuada, 2004). No obstante, algunas de esas cuestiones fueron retomadas años más tarde mediante iniciativas estatales concretas tal como desarrollaremos más adelante en este apartado, mientras que otras aún no han sido atendidas.

Durante los primeros años posteriores a la devaluación,[7] superada la crisis inicial, el contexto de elevados precios internacionales revitalizó la competitividad del sector alentando una recuperación de los volúmenes productivos y de las exportaciones lácteas. En ese marco, el consumo doméstico no subió de modo significativo en una primera instancia y los precios internos se mantuvieron relativamente estables. No obstante, unos años más tarde los niveles de precios de los productos lácteos ingresaron en una fase alcista, como en la inmensa mayoría de los rubros de la economía nacional, lo cual despertaría tensiones y disputas entre diferentes sectores.

Hacia el 2005, las tendencias alcistas en los precios domésticos motivaron la instrumentación de una serie de acuerdos de precios que buscaban mantener a raya las presiones inflacionarias. Entre la extensa gama de artículos contemplados en los acuerdos se incluía a la leche y sus derivados, iniciando una etapa de mayor presencia estatal sobre la actividad láctea que se extendería hasta el 2008. Durante esos años (2005-2008) se condensaron una serie de acciones estatales en respuesta a los vaivenes del mercado lácteo y en relación a los posicionamientos y acciones desplegadas por los diferentes sectores del complejo.

La mayoría de las medidas desplegadas en ese período estuvieron vinculadas al intento de regulación de los precios para lo cual se combinaron una serie de instrumentos, entre ellos: acuerdos para congelamiento de precios de los productos destinados al consumo interno, establecimiento de precios máximos para el sector primario, modificación de las alícuotas de los derechos de exportaciones lácteas, registros de operaciones de exportación (ROE), reintegros a las exportaciones de productos lácteos, intervención en precios de insumos, compensaciones y subsidios (Alasino y Arana, 2014; Barilatti, 2013). A continuación desarrollaremos

aquellos que adquirieron mayor resonancia en función del posicionamiento de los diferentes agentes del complejo lácteo.

Dentro de ellos podemos señalar a los acuerdos de precios establecidos por parte del gobierno nacional con el sector de las principales firmas lácteas integrantes del Centro de la Industria Láctea (CIL).[8] En el período 2005-2008 se firmaron varios acuerdos de este tipo con variaciones en la cantidad de empresas participantes, en algunos casos sólo participó la cúpula de la cúpula como por ejemplo en diciembre del 2005 y enero del 2006, mientras que el resto de los acuerdos incluyó un listado más amplio de las grandes firmas lácteas del país. Corresponde agregar que en el marco de dichos acuerdos las compañías aprovechaban para plantear algunas de sus demandas, entre ellas, la revisión del convenio laboral en la industria láctea, la intensificación de acciones de fiscalización que permitiesen una mayor transparencia en la competencia, la disminución de las retenciones a las exportaciones, etc.. En este sentido, más adelante veremos que algunas de estas demandas finalmente fueron atendidas y provocaron el redireccionamiento del accionar estatal. Por último, en función del objetivo propuesto de mantener a raya las presiones inflacionarias, podemos concluir que este instrumento no tuvo el efecto esperado por el gobierno nacional.

Otra de las medidas más emblemáticas del período en cuestión fue la modificación de las alícuotas de los derechos de exportación. Tal como indicamos anteriormente a inicios del 2002, la exportación de productos lácteos fue gravada con una alícuota del 5%. No obstante, hacia mediados del 2005 (mes de julio) tras desencadenarse una escalada de los precios internos de los productos lácteos, el gobierno nacional elevó de 5 a 15% el derecho de exportación aplicado a la leche en polvo y a 10% el de quesos. Ello desencadenó una serie de posicionamientos muy críticos de algunas de las organizaciones representantes de los productores tamberos de las principales provincias productoras de leche, como también de algunas de las entidades agrarias tradicionales. En ese sentido, desde Confederación de Asociaciones Rurales (CRA) junto con la Sociedad Rural Argentina (SRA) mediante un comunicado de prensa solicitaron al gobierno nacional que dejara sin efecto el aumento del impuesto a la exportación. Práctica que reiterarían en el tiempo algunas de las asociaciones integrantes de CRA, como por ejemplo la Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa (CARBAP). Asimismo, los representantes de los gobiernos de Córdoba y Santa Fe, también se posicionaron críticamente sobre el tema en cuestión.

Por otro lado, la medida tuvo el apoyo de las organizaciones de consumidores, como el Centro de Educación al Consumidor y la Asociación de Defensa de Usuarios y Consumidores, que venían advirtiendo sobre los aumentos en los lácteos. Mientras que en la cúpula de la industria láctea hubo posiciones discordantes. Desde la Presidencia de SanCor, señalaron que la decisión del gobierno se contraponía con el crecimiento productivo y la mayor inserción de los lácteos argentinos en el mundo. En cambio, la firma La Serenísima publicó una solicitada en la que expresaba su apoyo a las medidas adoptadas.

Transcurrido un año del incremento de las retenciones a las exportaciones lácteas (agosto del 2006) la situación delicada que transitaba el sector lácteo en general y su compromiso con la cúpula de las firmas industriales, llevaron a que el gobierno redujese el gravamen de las retenciones a los productos lácteos, pasando del 15 al 10% para la leche en polvo, y del 10 al 5% para los quesos. La medida buscaba la mejora de los precios efectivamente pagados por las industrias a los productores primarios, trasladando al menos en parte la reducción de las retenciones. No obstante, el incumplimiento por parte del sector industrial desencadenó la pronta respuesta de los productores primarios quienes a través de algunas de sus entidades más dinámicas protagonizaron medidas de acción directa impidiendo la salida de camiones con productos elaborados de las plantas industriales en varios puntos del país.[9]

Tras unos meses (enero del 2007) ante los escasos resultados obtenidos por las acciones desarrolladas hasta ese momento, se crea el “Programa de estabilización de precios de productos del sector lácteo destinados al mercado interno”, que buscaba desacoplar los precios domésticos de los vigentes en el mercado internacional intentando superar los inconvenientes en el mercado lácteo. Las disposiciones centrales del programa incluyeron el establecimiento de un sistema de retenciones móviles.

Otra de las medidas enmarcadas en dicho programa, que quizás resultaría de las más emblemáticas del periodo analizado, fue el establecimiento de un precio máximo (precio de corte) para la tonelada de leche en polvo entera.[10] La medida fijaba el valor en 2.100 u\$s/tonelada, lo cual implicaba una importante diferencia respecto al precio internacional que superaba en esa fecha los 2.700 u\$s/tonelada. Tras unos meses, el incremento del precio internacional de la leche en polvo, desencadenaría un creciente malestar en las firmas exportadoras, las cuales ven dilapidada la oportunidad de obtener mayores beneficios. Más allá del impacto real de la medida, esta política será señalada por buena parte de los agentes del sector lácteo como una chance perdida. En varias de las entrevistas realizadas a productores tamberos e industriales, se compartía ese diagnóstico a la hora de evaluar la intervención estatal en esos años.

Por último, una de las resoluciones que más ruido traería en el universo de productores tamberos llegaría en diciembre del 2007, cuando ante una escalada de los precios de los productos lácteos el gobierno decide fijar un precio de referencia para el litro de leche cruda en tranquera de tambo, que implicaba una importante disminución del mismo. La medida desató una respuesta contundente de las organizaciones de productores primarios quienes en forma de protesta desplegaron acciones directas mediante el bloqueo de plantas industriales en las principales cuencas lecheras.

Tras dos semanas de intenso conflicto, los productores y las firmas industriales alcanzaron un arreglo que puso fin a las acciones de protesta y fue cristalizado mediante la firma de un acta-acuerdo en el Ministerio de Producción de Santa Fe. Unos días más tarde los representantes del eslabón industrial aceptaron la propuesta oficial y finalmente hacia fines de diciembre, ante el ministro de Economía de la Nación, se firmó el acuerdo marco que habían negociado las partes, en el cual se desestimaba la implementación de un precio máximo a la leche salida del tambo, llevando tranquilidad a los productores. También se incluía un listado de precios máximos a la salida de planta de los productos lácteos más consumidos en el mercado doméstico, conformando de esa manera al gobierno nacional.

Por otro lado, se ampliaba el valor del precio de corte para la exportación de leche hasta los 2.770 dólares la tonelada, lo que representaba un incremento mayor al 30% del precio vigente hasta ese momento. Asimismo, el acuerdo establecía que las cuestiones vinculadas a la política lechera a partir de ese momento correspondían al Grupo Lácteo (mesa de diálogo que incluía a los diferentes agentes de la cadena productiva) que funcionaba bajo la órbita de la Secretaría de Agricultura, lo que implicaba en los hechos el desplazamiento de la Secretaría de Comercio Interior del ámbito de las negociaciones.

Unos meses más tarde, en marzo de 2008, se desató un fuerte conflicto entre el gobierno nacional y las principales entidades agropecuarias luego del intento oficial de aplicar un aumento en las alícuotas de las retenciones a la exportación de los productos derivados del cultivo de soja, que le permitiera apropiarse de una parte mayor de la renta agraria. Debido a la magnitud y alcance a nivel del país que adquirió el conflicto agrario[11] las cuestiones específicas vinculadas a la actividad láctea estuvieron atravesadas por las discusiones generales. En ese marco, en el mes de julio el Gobierno en su intento de desarticular la cohesión de los representantes de las diferentes actividades agropecuarias firmó un nuevo acuerdo avalado por la mayoría de las entidades del sector lácteo, que incluía una serie de mejoras sectoriales. Unos días más tarde, la resolución 125 fue rechazada en el Senado de la Nación implicando una dura derrota política del gobierno ante las entidades agrarias, hecho que reconfiguraría el mapa de relaciones y negociaciones con los diferentes sectores durante los meses siguientes.

Cabe remarcar que unos meses más tarde, en octubre de 2008, se crea la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (SsDRyAF)[12] en pos de atender las problemáticas de los estratos de la pequeña producción. Evidentemente la experiencia del conflicto desató una serie de debates al interior del poder ejecutivo nacional que luego decantaron en algunos cambios institucionales en las dependencias estatales vinculadas al sector.

En esta línea, en octubre del 2009 el gobierno nacional decide reestructurar la situación de la SAGPyA ubicada hasta ese momento bajo la órbita del Ministerio de Economía, otorgándole rango ministerial



mediante la conformación del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. Tras dicha modificación la SsDRyAF adquiere el rango de Secretaría y da lugar a la conformación de la Subsecretaría de Agricultura Familiar (SubSAF) como una de sus dependencias.

Con respecto al sector lácteo en particular, en ese marco se conforma la Subsecretaría de Lechería. Con el objetivo de aceitar los vínculos con el eslabón primario del complejo y poder motorizar algunos de los puntos acordados en el acta de San Francisco a inicios del nuevo milenio, dicha dependencia decide incorporar a su cartera a ciertos representantes de los productores que tuvieron una participación activa en los procesos de concertación de los años previos.

Tal como queda plasmado en las páginas anteriores, el período comprendido entre los años 2005 y 2008 se caracterizó por una intensa presencia del Estado sobre el sector lácteo, centralmente como respuesta a la cuestión del precio de la leche y sus derivados, es decir su instalación en la agenda pública (Oszlak y O'Donnell, 1981). Al ser un producto de primera necesidad, y con un peso simbólico tan distintivo, el incremento en el precio de la leche impacta de lleno en el humor social y alcanza visibilidad mediática, por ello es común que desde la esfera estatal se desplieguen una serie de iniciativas para intentar corregir la situación.

Por su parte, el trabajo de Nogueira (2011) sostiene que la intervención estatal sobre el complejo lácteo durante el período 2002-2008 puede interpretarse como de “concertación latente”, marcado por una estrecha vinculación entre la agenda y las acciones de las organizaciones sectoriales, con una importante recuperación del protagonismo estatal. Sin embargo, mediante la noción de “Estado remanente” la autora interpreta que los cambios parciales en el accionar estatal en función de dar respuesta a los nuevos requerimientos sectoriales, no lograron consolidar marcos institucionales estables y permanentes de regulación. Una de las mayores limitaciones de las instancias de concertación establecidas fue la ausencia de las organizaciones de consumidores, de los trabajadores, y en particular del sector de la Gran Distribución, que justamente posee un alto poder de imposición de sus intereses hacia otros agentes del complejo.

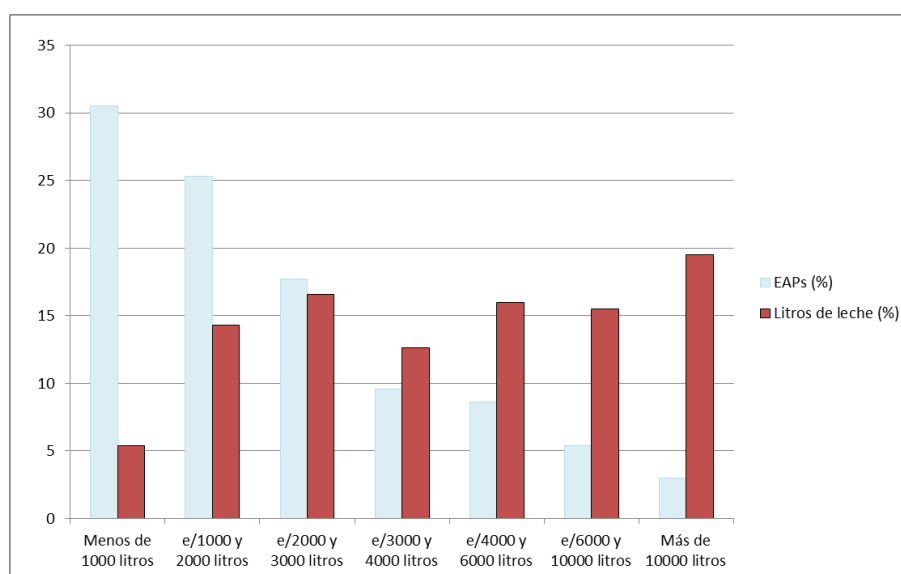
Por último, hacia fines del 2011 se creó el sistema de liquidación única en base a la calidad de la leche. Este sistema establece que las industrias tienen la obligación de analizar, a través de laboratorios independientes, las muestras de leche cruda enviadas por los productores tamberos y luego realizar la liquidación única según parámetros uniformes informando los valores de calidad de la leche remitida. Más allá del intento por parte del gobierno nacional de establecer este mecanismo de control, es necesario aclarar que no se dieron demasiados avances en cuanto a la aplicación efectiva de tal medida, al menos durante el período en estudio.

Tal como se evidencia a lo largo de estas páginas, el accionar estatal en el período analizado se caracteriza por su marcada variabilidad. En nuestra opinión dicho rasgo se vincula con el posicionamiento y las acciones concretas desplegadas por las principales organizaciones sectoriales (actores colectivos) que en función de su capacidad de fuerzas, en ciertas oportunidades lograron imponer sus intereses y que las decisiones estatales atiendan sus demandas. Sin embargo, consideramos que los cambios frecuentes en la direccionalidad de las políticas implementadas y por ende también en las reglas de juego, tienden a favorecer a los agentes mejor ubicados en la estructura de poder del complejo, es decir, a quienes conforman la cúpula de la producción primaria e industrial que precisamente cuentan con mayores posibilidades para adaptarse a los vaivenes.

## **El carácter indiferenciado de las políticas implementadas**

Al reparar en las diferentes iniciativas estatales dirigidas a regular algunos aspectos del funcionamiento de la actividad láctea, queda en evidencia su carácter indiferenciado, como si se partiese de la idea de cierta homogeneidad en los agentes productivos y que por ello enfrentasen los mismos inconvenientes y tuviesen intereses similares. Es cierto que coinciden en su vinculación con una actividad específica como la producción láctea, no obstante mantienen no pocas diferencias respecto a la localización geográfica en determinada cuenca, a la dotación de recursos, a su ubicación en la estructura económica y por ello a determinadas condiciones de negociación, y un largo etcétera.

A continuación presentamos la estratificación del eslabón primario de producción:



**FIGURA 1**  
Estratificación de las EAPs tamberas (2020)  
Observatorio de la cadena láctea (OCLA) 2020

Tal como indica la figura 1, podemos apreciar la vigencia de la heterogeneidad que caracteriza al eslabón primario, conformado por diferentes estratos de la producción que justamente implica distintos tipos de agentes sociales[13] y situaciones productivas. No obstante, ello no implica que no haya una tendencia a la polarización. En ese sentido, una pequeña porción de explotaciones tamberas (el 3%) se ubica en los estratos superiores a los 10.000 litros diarios pero representan la quinta parte del volumen total de producción a nivel nacional, mientras que en el otro extremo más de la mitad (56%) de los tambos del país producen menos de 2.000 litros/día y controlan el mismo volumen que el estrato superior (OCLA, 2020). Difícilmente las unidades de menor escala se enfrenten a los mismos problemas que las explotaciones que producen volúmenes mayores a los 10.000 litros diarios y en ese sentido es probable que no requieran las mismas acciones estatales.

Como señalamos al inicio del apartado, uno de los rasgos de la intervención estatal sobre la producción primaria láctea durante el período analizado fue su carácter indiferenciado. Es decir, el conjunto de las políticas públicas implementadas a nivel nacional apuntó por igual a todo el universo de productores tamberos tal como si se tratase de agentes sociales homogéneos.

Una de las excepciones se dio hacia el año 2005, cuando desde la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca se decide redireccionar el dinero extra recaudado por el incremento de los derechos de exportación sectoriales hacia los pequeños y medianos productores tamberos. En esa oportunidad el titular de la SAGPyA remarcó que la recaudación adicional se destinaría al subsidio de las tasas de interés de “los tamberos medianos y chicos, y no a los grandes, quienes seguramente tienen ya una gimnasia financiera y productiva que los hace más eficaces” (Miguel Campos, secretario de Agricultura de la Nación, septiembre de 2005).[14] Asimismo el funcionario agregaba que no se trataba de una devolución, sino de una medida redistributiva porque justamente no iba dirigida a los grandes tambos vinculados a la exportación, sino a los menores estratos productivos.

El intento de direccionar la intervención en beneficio de los estratos de la pequeña y mediana producción introduce una novedad en la lógica de regulación de la actividad láctea, a través de la segmentación de la medida en función de las escalas productivas. Sin embargo, el testimonio de los productores entrevistados indica que tal direccionamiento no logró efectivizarse, al menos de forma contundente, debido a que los

montos eran vehiculizados mediante las firmas industriales y por ello era necesario que los productores estuviesen inscriptos para poder cobrarlos.

Corresponde aclarar que una parte importante de los productores de pequeña escala no remite su producción a las industrias lácteas. Se trata de explotaciones que presentan otros esquemas productivos que incluyen el procesamiento de la leche en el predio para la elaboración de quesos y/o masa para mozzarella. Este tipo de establecimientos canaliza su producción a través de otros circuitos comerciales, en su mayoría bajo condiciones informales. Así es que una parte de los productores de menor escala, justamente los “más” pequeños, no fueron incluidos por las políticas mencionadas.

La política de subsidios recién volverá a contemplar alguna variable de diferenciación en el año 2015 a partir de la implementación del “Régimen de Recomposición del Pequeño Productor Lechero” que entregaba subsidios a los productores de menor escala. La medida iba dirigida a aquellos establecimientos que produjesen hasta 2.900 litros diarios.

No obstante, a los pocos meses la combinación de una serie de factores (caída de precios, efectos climáticos adversos, etc.) desata una crisis que golpea al conjunto del sector tambero y el gobierno nacional decide ampliar el tope máximo de escala para la percepción del subsidio. La nueva disposición incluye a las explotaciones que produjesen hasta 6.000 litros diarios contemplando alrededor del 90% de la totalidad de productores del país. Si bien en estos casos el subsidio contemplaba sólo una parte del volumen producido, 2.900 litros/día, la segmentación propuesta en la versión original de la medida que discriminaba positivamente a los productores de menor escala quedaría prácticamente sin efecto.

Quizás la máxima iniciativa respecto a políticas de diferenciación del período en cuestión fue la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (SsDRyAF) en 2008, con el objetivo de asistir específicamente a los estratos menores de la producción de los distintos rubros agropecuarios, entre ellos la actividad láctea. En ese sentido, no encontramos demasiadas iniciativas de intervención focalizada hacia la producción familiar tambera durante el período analizado.

Una de las principales políticas específicas destinadas a este tipo de productores fue la entrega de máquinas ordeñadoras a aquellas explotaciones que aún utilizaban el sistema de ordeño manual. De acuerdo a las fuentes de la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar de la Nación hacia el año 2013 más de 300 unidades tamberas de diferentes puntos del país reemplazaron el ordeño manual por el mecánico producto de esta iniciativa. Dentro de las acciones orientadas al apoyo de la agricultura familiar en general, los productores tamberos pudieron acceder al Monotributo Social Agropecuario que les permitía contar con una obra social y aportes jubilatorios. A su vez, también se los incluía en el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF) y con ello tenían la posibilidad de acceder al conjunto de programas públicos para el sector.

## REFLEXIONES FINALES

Uno de los rasgos centrales de las cadenas agroalimentarias argentinas, se refiere a la marcada asimetría entre los agentes productivos que las integran. La cuestión de los oligopolios u oligopsonios y los abusos de posiciones dominantes en los mercados agropecuarios es moneda corriente como en buena parte del resto de las ramas de la economía nacional. La situación de la actividad láctea no difiere de estos señalamientos, por ello en forma recurrente dichas disputas decantan en conflictos abiertos entre las partes.

Asimismo, al producir un producto de primera necesidad, y con un peso simbólico tan distintivo, los conflictos entre los agentes del complejo (que suelen traducirse en incremento de precios) impactan de lleno en el humor social y alcanza visibilidad mediática, por ello es común que desde la esfera estatal se desplieguen una serie de iniciativas para intentar corregir la situación.

Partiendo de este diagnóstico, iniciamos este artículo con el objetivo de comprender de qué manera impactó la intervención del estado sobre el funcionamiento del complejo lácteo durante el período 2002-2015. Para ello, exploramos las modalidades de regulación establecidas desde el Estado nacional. En

ese sentido, pudimos precisar que uno de los aspectos que caracterizó la intervención política en materia económica durante el período señalado se refiere al intento permanente de mantener cierta estabilidad en los precios de los alimentos, con el objetivo central de contener su impacto en los niveles inflacionarios. Para ello, desde la órbita del Estado se priorizó acordar determinados niveles de precios con los grandes hipermercados y el sector de las firmas lácteas de mayor escala nucleadas en el CIL, es decir los grandes jugadores del complejo. No obstante, los resultados fueron disímiles y en algunos casos las medidas no sólo no lograron su cometido, sino que tuvieron que retrotraerse en el corto plazo.

Por otro lado, más allá de algunos tibios intentos de diferenciación por escala de producción, en términos generales las medidas implementadas no lograron discriminar los diferentes agentes sociales que componen los eslabones del complejo lácteo y su dispar peso económico. Ya sea entre diferentes eslabones como al interior de los mismos, cuestión que incluye la situación de los grandes hipermercados, pero también la de las firmas que componen la cúpula industrial en relación a otros agentes de su mismo eslabón. En cuanto a los subsidios otorgados a los productores tamberos, en un primer momento se buscó privilegiar a los estratos de la mediana y pequeña producción, aunque luego fueron incluidos también los estratos de mayor escala. De esta manera, ante el tipo de medidas estatales de carácter indiferenciado los agentes ubicados en una posición privilegiada lograron tener un peso decisivo en las negociaciones, y resultar favorecidos con la dinámica general asumida por el funcionamiento del complejo lácteo en el período.

En definitiva, a excepción de alguna que otra medida particular parece haber predominado una visión liberal de la intervención política, intentando establecer determinadas reglas de juego que permitiesen planificar el rumbo de la actividad. No obstante, el conjunto de las políticas específicas desplegadas tuvo un carácter fuertemente coyuntural. Más aún, debido a las características particulares de la actividad láctea, en la cual algunas de las decisiones de inversión se sustentan en la obtención de resultados a mediano plazo, la modificación sistemática de las reglas de juego genera inconvenientes, que impactan con mayor fuerza sobre los agentes de pequeña y mediana escala, quienes no cuentan con el mismo nivel de respaldo que los agentes de gran escala.

## AGRADECIMIENTOS

Una versión preliminar de este artículo fue presentada en las XI Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales.

## REFERENCIAS

- Alasino, C. y Arana, H. (2014). Políticas y Desempeño del Sector Lechero Argentino entre 2003 y 2011. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, (6), 127-148.
- Barilatti, M. (2013). *Análisis de las transacciones industria-distribución y producción-industria del SAG lácteo argentino: estructuras de gobernanza y conflictos en un contexto de políticas de intervención*. Tesis de Maestría, UBA. Buenos Aires.
- Binolfi, L. y Lattuada, M. (2004). Experiencias de concertación intersectorial en el complejo lácteo argentino. En J., Renold y M., Lattuada (Eds.). *El complejo lácteo en una década de transformaciones estructurales*, (pp. 127-159). Buenos Aires, Argentina: Biblios.
- Comerci, M. (2008). Instituciones, políticas y sujetos. Discursos y tensiones en el seno de la actividad láctea. *Huellas*, 12, 27-42.
- Comerci, M. (2007). Política de ajuste y reconversión tecnológica en la agroindustria láctea pampeana. *Huellas*, 11, 41-55.
- Félix, M. y López, E. (2010). La dinámica del capitalismo periférico postneoliberal-neodesarrollista. Contradicciones, barreras y límites de la nueva forma de desarrollo en Argentina. *Herramienta*, 45, 109-124.

- Félez, M. y López, E. (2012). *Proyecto neodesarrollista en la Argentina ¿Modelo nacional-popular o nueva etapa en el desarrollo capitalista?* Buenos Aires, Argentina: Ed. El Colectivo y Ediciones Herramienta.
- Félez, M. (2016). Neodesarrollismo en crisis. ¿Está agotado el proyecto hegemónico en Argentina?. En M., Félez; E., López y M., García (Eds.). *Desarmando el modelo: desarrollo, conflicto y cambio social tras una década de neodesarrollismo*. Buenos Aires, Argentina: El Colectivo.
- Gaggero, A., Schorr, M. y Wainer, A. (2014). *Restricción eterna. El poder económico durante el kirchnerismo*. Buenos Aires, Argentina: Ed. Futuro Anterior.
- Gutman, G. (1999). Desregulación, Apertura Comercial y Reestructuración Industrial. La Industria Láctea en Argentina en la Década de los Noventa. En D., Azpiazu; G., Gutman y A., Vispo (Eds.). *La Desregulación de los Mercados*. Buenos Aires, Argentina: Ed. FLACSO.
- Gutman, G. y Rebella, C. (1990). Subsistema lácteo. En G., Gutman y F., Gatto (Eds.). *Agroindustrias en la Argentina. Cambios organizativos y productivos (1970-1990)*. Buenos Aires, Argentina: CEPAL.
- Katz, C. (2015). ¿Qué es el neodesarrollismo? Una visión crítica. Argentina y Brasil. *Serviço Social & Sociedade*, 122, 224-249.
- Katz, C. (2016). *Neoliberalismo, neodesarrollismo, socialismo*. Buenos Aires, Argentina: Batalla de Ideas.
- López, E. y Cantamutto, F. (2018). El orden social kirchnerista entre la economía y la política. En M. Schorr (Ed.), *Entre la década ganada y la década perdida. La Argentina kirchnerista. Ensayos de economía política*. Buenos Aires, Argentina: Batalla de Ideas.
- Nogueira, M. (2011). *Estado y sector lácteo. Historia reciente de la construcción de políticas públicas: Argentina 1983-2008*. Rosario, Argentina: Prohistoria Ediciones.
- Nogueira, M. (2010). La problemática láctea desde una mirada política: actores y formas de representación sectorial en el último tiempo. *Mundo Agrario*, 11(21).
- Nun, J. (1991). La política lechera: un caso de privatización del espacio público. En J., Nun y M., Lattuada (Eds.). *El gobierno de Alfonsín y las corporaciones agrarias*. Buenos Aires, Argentina: Manantial.
- O'Donnell, G. (1984). Apuntes para una teoría del Estado. En O. Oszlak (Ed.). *Teoría de la Burocracia Estatal*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Documento G.E. CLACSO, (4), CEDES.
- Piva, A. (2015). *Economía y política en la Argentina kirchnerista*. Buenos Aires, Argentina: Batalla de Ideas.
- Posada, M. y Pucciarelli, P. (1997). La producción láctea argentina a través del CNA 88. En O., Barsky y A., Pucciarelli (Eds.), *El agro pampeano: El fin de un período*. Buenos Aires, Argentina: FLACSO.
- Portillo, J. (2006, noviembre). El caso de las mesas provinciales de lechería en el sector agroalimentario argentino: conformaciones sociotécnicas. En *VII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural*. Quito, Ecuador: Noviembre de 2006.
- Poulantzas, N. (1979). *Estado, poder y Socialismo*. México D. F., México: Siglo XXI.
- Thwaites Rey, M. (2005). "Estado: ¿qué Estado?". En M., Thwaites Rey y A., López (Eds.). *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado Argentino*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.

## NOTAS

[1] Sus principales demandas giraban en torno a la fijación de un precio que cubriera los costos y asegurara una rentabilidad mínima para los productores.

[2] Algunas de las asociaciones conformaron cámaras provinciales, y a su vez gran parte de ellas confluyeron en una estructura de segundo grado, la Asociación de Productores Lecheros (APL), con representación institucional en los espacios de diálogo. Asimismo, la pluralidad de entidades existentes y otras vinculadas al sector agropecuario en general, entre ellas Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), Federación Agraria Argentina (FAA), Sociedad Rural Argentina (SRA) y el Frente Agrario Nacional



(FAN), constituyeron la Mesa Nacional de Productores Lecheros con la intención de coordinar sus acciones a nivel nacional (Nogueira, 2010). Sin embargo, en la actualidad persiste un elevado fraccionamiento en la representación del sector primario.

[3] Las transformaciones económicas inauguradas por la última dictadura cívico militar (1976) decantaron en un proceso de concentración y centralización de capital que avanzará durante los años 80 estrechando la articulación de intereses entre los grandes grupos económicos locales y las firmas transnacionales (Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 2004), conformando una “comunidad de negocios” entre diversas fracciones de capital nacional y extranjero (Basualdo, 2006). No obstante, la reestructuración económica durante los años 90 que por un lado profundizó la concentración, centralización y transnacionalización del capital; y por el otro, produjo una transformación en la matriz productiva (re-primarización de la economía) (Svampa, 2005; Azpiazu y Schorr, 2010); implicaría que los grupos económicos locales vayan ocupando una posición cada vez más subordinada en el interior del bloque en el poder (López, 2015).

[4] El conjunto de fuerzas sociales y políticas que enfrentaron de manera más decidida las políticas neoliberales y ocuparon un lugar central en el estallido social de fines del 2001, no tuvieron la capacidad de consolidar una estrategia política común en función de presentar una alternativa de poder real en la disputa por el control del estado (López, 2015).

[5] La noción de patrón de reproducción económica (Osorio, 2004) permite interpretar de manera más compleja los procesos económicos mediante la articulación de diferentes dimensiones: las variables macroeconómicas (exportaciones, importaciones, producto bruto, productividad del trabajo y el empleo); los agentes económicos, que aborda la cuestión de quiénes controlan la producción; y por último las políticas económicas. Corresponde aclarar que la noción de patrón de reproducción económica fue utilizada por primera vez por Ruy Mauro Marini (1978). Dicho concepto luego devino en la noción de patrón de reproducción del capital señalada por este autor en trabajos posteriores (Marini, 1979, 1985). Para una profundización de este tema ver Osorio (2005, 2014), Santana Borges (2015), entre otros.

[6] En lo que se refiere a los productos vinculados al sector lácteo, en ese momento se fijó una alícuota del 5% en concepto de derechos de exportación.

[7] En el año 2003 con un volumen de 7.951 millones de litros anuales se alcanzó la caída más importante en términos de producción. Si bien en ese año algunas variables habían comenzado a equilibrarse, los efectos de la crisis de los años previos terminaron de expresarse con cierto retraso. Durante parte del 2003 los valores productivos tuvieron una marcada recuperación superando al año siguiente (2004) los 9.000 millones de litros.

[8] Como antecedente se puede mencionar el acuerdo firmado con la principal compañía láctea del país, La Serenísima, en diciembre del 2002, la cual controlaba en ese momento el 50% del mercado de leche fluida. Fuente: <https://www.lanacion.com.ar/477166-retenciones-un-golpe-bajo-al-sector-lacteo>. Visitado: el 10 de noviembre de 2018.

[9] La jornada de protesta fue encabezada por las cámaras de productores de leche de Córdoba (CAPROLEC) y Entre Ríos (CAPROLER) y la Mesa de Productores de Leche de la provincia de Santa Fé (MEPROLSAFE). La misma tuvo lugar en diferentes plantas industriales en las provincias de Córdoba y Santa Fe.

[10] El programa también contemplaba la aplicación de reintegros a las exportaciones y la entrega de subsidios a los productores tamberos.

[11] La idea inicial fue reevaluada y luego decantaría en la propuesta del sistema de retenciones móviles. El conflicto agrario del 2008 fue un proceso extremadamente complejo, que excedió la disputa por el porcentaje de los derechos de exportación, en el cual influyeron una infinidad de variables que se conjugaron en ese momento, pero que deben interpretarse en función de su recorrido previo. Al respecto, consúltese Azcuy Ameghino y Martínez Dognac (2011); Balsa y López Castro (2011); Giarracca, Teubal y Palmisano (2008); Gras y Hernández (2009a); Gras (2011); Sartelli (2008); Varesi (2014), entre otros.

[12] Previamente mediante el decreto 571/08 publicado en el Boletín Oficial el 7 de abril del 2008, el gobierno había formalizado la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, es decir en pleno desarrollo del conflicto. No obstante, el lanzamiento formal se realizaría varios meses después. Fuente: <https://www.infocampo.com.ar/se-publico-el-decreto-que-establece-la-creacion-de-la-subsecretaria-de-desarrollo-rural-y-agricultura-familiar/> visitado el 23 de abril de 2020.

[13] Consideramos que la distinción entre estratos productivos –pequeños, medianos y grandes– no resulta suficiente en función de caracterizar la composición social de las diferentes capas y fracciones que reúnen a los agentes sociales de la producción. No obstante, por cuestiones de extensión preferimos no incluir esa discusión en este artículo. Para profundizar sobre las formas de organización social del trabajo en los diferentes estratos de la producción primaria láctea consúltese Vértiz (2017, 2018, 2020), Craviotti (2017), Cominiello (2016), Cominiello y Mussi (2014).

[14] Fuente: <https://www.infocampo.com.ar/las-retenciones-a-las-exportaciones-lacteas-volverian-al-tambero/> visitado el 4 de octubre de 2018.