

La regulación estatal en el complejo lácteo argentino: tensiones entre las políticas públicas y los agentes de la producción

Eje temático propuesto: Eje 7

Vértiz, Patricio

Dpto. Desarrollo Rural, FCAyF-UNLP, CONICET.

patovertiz@yahoo.com.ar

Resumen

Buena parte de las organizaciones, instituciones y referentes del sector agropecuario argentino sostienen que los principales inconvenientes en las actividades agroindustriales se deben a las intromisiones del Estado. Estos planteos de fuerte raigambre liberal conciben que la intervención estatal entorpece el funcionamiento “normal” de las actividades económicas y los mercados. Sin embargo, en la rama láctea la frecuencia e intensidad de algunos conflictos entre las partes, en particular vinculadas a la producción primaria e industrial, abren un interrogante sobre la supuesta normalidad en el funcionamiento de algunos segmentos de la cadena.

En el presente trabajo nos proponemos comprender de qué manera impactó la intervención del estado sobre el funcionamiento del complejo lácteo durante el período 2002-2015, qué tipo de agentes se beneficiaron y quiénes resultaron perjudicados. Para ello, exploraremos las modalidades de regulación establecidas desde el Estado nacional, particularmente sobre la articulación de los agentes industriales con la producción primaria. Asimismo, buscaremos comprender cómo impacta la regulación estatal en los procesos de transferencia y apropiación de excedentes entre los eslabones primario e industrial, detectando qué agentes resultan beneficiados y cuáles subordinados.

Introducción

La actividad láctea en Argentina, a lo largo de su recorrido histórico, ha transitado períodos cíclicos respecto a los volúmenes de producción vinculados en relación directa a la capacidad de consumo de la demanda doméstica y la dinámica entre precios internos y

externos. En los últimos 20 años la producción primaria de leche ha rondado los 10.000 millones de litros anuales, lo cual implica una fase de estancamiento en relación a períodos previos caracterizados por incrementos exponenciales en los volúmenes producidos. De manera recurrente surgen reclamos sobre la falta de políticas públicas hacia el sector, o incluso respecto a desaciertos en las intervenciones estatales en relación a la actividad.

Las demandas hacia el estado por parte de las organizaciones que representan a los agentes de la producción (actores colectivos) ponen el acento en diferentes aspectos: algunas posiciones enfatizan en la necesidad del establecimiento de reglas claras en materia comercial, en este sentido denuncian mecanismos desleales de competencia ya sea por abusos en cuanto a posiciones dominantes (cartelización en el sector industrial) o por la presencia de operaciones informales que involucran importantes volúmenes de producción (falta de transparencia); otras posiciones hacen 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.

Partiendo de una concepción relacional del Estado, en el cual se condensan las diferentes relaciones de fuerza sociales, en esta ponencia nos proponemos analizar las políticas públicas destinadas a regular el funcionamiento de la actividad láctea en el período 2002-2015, reparando en la posición de los actores colectivos más representativos ante las medidas ejecutadas. En particular, nos proponemos analizar la posición asumida por las organizaciones más relevantes respecto a las medidas vinculadas con la intervención en los precios de los productos lácteos en el período 2005-2008, período en el cual se condensaron una serie de acciones estatales en respuesta a los vaivenes del mercado lácteo y en relación a las acciones de los diferentes sectores del complejo. Asimismo, buscaremos comprender cómo impacta la regulación estatal en los procesos de transferencia y apropiación de excedentes entre los eslabones primario e industrial, detectando qué agentes resultan beneficiados y cuáles subordinados.

1. Marco conceptual

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). En ese marco, Jessop propone la categoría de selectividad estratégica estructuralmente situada, que refiere a la respuesta selectiva por parte del poder estatal a diferentes estrategias que llevan a cabo los actores colectivos permitiendo así incorporar en un nivel más concreto la forma en que reacciona el poder estatal, con cierto grado de autonomía ante las demandas de diversos actores colectivos. Otra categoría que propone es la del cálculo estratégico estructuralmente situado, la cual refiere a la consideración de su posición material por parte de los actores colectivos al momento de trazar estrategias políticas hacia el poder estatal. Si bien la idea de cálculo remite a cierta “racionalidad”, el sentido que le otorga el autor se vincula más con la necesidad de pensar que la acción colectiva es elaborada por los colectivos en relación – no directa – con intereses económicos.

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.

2. La regulación estatal en el complejo lácteo argentino

A diferencia de otras tramas agroalimentarias, en Argentina el complejo lácteo presenta una serie de particularidades que le confieren gran relevancia para el conjunto de la economía nacional. En primer lugar, aporta un producto de primera necesidad que constituye un bien salario, cuyo incremento repercute de manera directa en los niveles inflacionarios. Asimismo, es uno de los complejos agroindustriales que genera mayor cantidad de puestos de trabajo directo e indirecto, impactando de manera dinámica en el resto de las actividades económicas de cada región productiva. Por ello, a lo largo de su historia se han establecido diferentes iniciativas estatales en pos de equilibrar algunos desajustes, particularmente en materia de precios y/o cantidades ofertadas al mercado interno. Antes de adentrarnos en las medidas implementadas en el período 2002-2015, haremos un breve repaso histórico por los principales intentos de regulación estatal de la actividad.

Uno de los primeros intentos históricos de establecer condiciones de regulación de la actividad láctea en nuestro país data del año 1940 cuando una delegación de Confederaciones rurales de Buenos Aires y la Pampa (CARBAP) y de la Unión General de Tamberos (UGT), en base a la experiencia de las Juntas Nacionales de Granos y Carnes vigentes en aquellos años, propusieron la creación de una Junta Nacional de Lechería (Nun, 1991). Casi dos décadas después, en el año 1958 se cristaliza la primera iniciativa de regulación estatal en el sector mediante la creación de la Dirección General de Lechería del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Sin embargo, dicha dependencia sufre un proceso paulatino de deterioro en términos de recursos y capacidad de acción regulatoria, limitándose a una función fiscalizadora (Binolfi y Lattuada, 2004).

Ya en los inicios de la década del '60 se establecen una serie de normas, entre ellas la obligatoriedad de pasteurización de la leche y la promulgación del decreto-ley 6640/63, que modificaron la relación entre los productores primarios y las industrias, otorgando un papel protagónico a estas últimas (Gutman y Rebella, 1990; Posada y Pucciarelli, 1997). En ese marco, las principales empresas lácteas combinaron una serie de acciones, desencadenando un verdadero proceso de reconversión tecnológica y productiva del eslabón primario de producción.

Durante los años 80, se renuevan algunos intentos de regulación estatal del mercado lácteo, mediante la creación de la Comisión de Política Lechera compuesta por representantes de los productores primarios, las industrias lácteas y funcionarios estatales.

En 1986, producto de las iniciativas de la comisión, se aprueba la Ley de Lechería que estableció un nuevo sistema para la fijación del precio de la leche y se sustentaba en las siguientes entidades: la Comisión de Concertación de Política Lechera (COCOPOLE conformada por representantes de los productores primarios, la industria y el Estado) y el Fondo de Promoción a la Actividad Lechera (FOPAL: institución no estatal conformada por representantes de los productores y de los industriales). La primera se crea con la finalidad de fomentar el desarrollo del sector lácteo, mientras que el segundo tenía la función de promover las exportaciones lácteas, mediante subsidios. Si bien se rescataron algunos logros de los nuevos mecanismos de concertación intersectorial, centralmente el estímulo a las exportaciones, al mismo tiempo, 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). Según Nun (1991), las principales limitaciones presentadas por el tipo de intervención estatal en dicho período se refieren a su carácter fuertemente privatista en un ámbito estratégico para el desarrollo nacional, con la institucionalización de una modalidad de intervención que colocaba al estado en una posición prescindible delegando en el sector privado las funciones centrales en términos regulatorios. Nogueira (2011) utiliza el término “concertación trunca” para describir este período, caracterizado por una mayor formalización en términos de los mecanismos institucionales, pero a su vez por una debilidad para resolver conflictos sectoriales y una escasa coordinación y comunicación entre las diferentes agencias involucradas.

Luego de estos intentos, durante la década siguiente el sector fue desregulado completamente. La presencia estatal durante los años noventa se limita a los aspectos normativos ligados a las condiciones de higiene, sanidad, inocuidad y calidad de los productos, junto con algunos aspectos de regulación del comercio exterior (Gutman, 1999). De este modo se consolidan formas privadas de regulación intersectorial, mediante las cuales se profundizan las heterogeneidades presentes en la producción primaria de leche. Comerci (2007, 2008) sostiene que las políticas de apertura, desregulación y ajuste estructural acentuaron los procesos de concentración en la fase industrial y provocando la consolidación de un sector de explotaciones tamberas que pudieron incorporar las innovaciones tecnológicas. La autora señala que las reformas estatales en esos años

flexibilizaron la relación entre los productores primarios y las industrias en beneficio de las últimas.

Hacia finales de los años 90 y principios de los 2000, tuvo lugar una de las crisis más importantes del sector que produjo una notable caída en los volúmenes de producción y una disminución importante de explotaciones tamberas.¹ Tras la salida de la crisis, la recuperación paulatina en los índices productivos y en los precios de los productos lácteos abrirá una nueva etapa de intervenciones estatales sobre la actividad, que será abordada en el próximo apartado.

2.1. Principales políticas de intervención en el período 2002-2015

Como punto de partida del período en cuestión, cabe remarcar que la devaluación de la moneda nacional en enero del 2002 (gobierno de Duhalde) tuvo importantes consecuencias en torno a la actividad láctea: en primer lugar, impactó sobre el poder adquisitivo de amplios sectores de la sociedad acarreado una disminución en el consumo de lácteo y derivados; en segundo lugar, acentuó la expansión del cultivo de soja en superficies dedicadas a la producción láctea, generando el cierre de una gran cantidad de explotaciones tamberas; y por último, desencadenó una tendencia más generalizada a la concentración y centralización del capital en la fase industrial, debido al proceso de endeudamiento (en dólares) que enfrentaba una parte de las firmas.

En ese contexto de plena efervescencia de la conflictividad sectorial se crean una serie de instancias de concertación conformadas en los primeros años del nuevo milenio (años 2002-2003), representadas por la Mesa Interprovincial, las Mesas Provinciales y luego por la Mesa Nacional de Lechería, que modifican el entramado asociativo tradicional del complejo lácteo. En sus comienzos dichos ámbitos lograron convocar a los diferentes sectores vinculados a la producción láctea, alcanzando cierta legitimidad en tanto espacios de diálogo y discusión sobre los principales problemas de la actividad y los posibles

¹ En este marco, surgen nuevas asociaciones de productores primarios de carácter regional o provincial, que apuntaban a demandas específicas y cotidianas, más ligadas a formas de acción directa (cortes de ruta, bloqueos a usinas, etc.) ante coyunturas desfavorables (Nogueira, 2010). 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, cabe acentuar que 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, persiste un elevado fraccionamiento en la representación del sector primario.

rumbos a seguir. No obstante, a medida que algunas de las cuestiones que habían motivado su surgimiento, en particular la magnitud de la crisis del sector, se fueron despejando o reacomodando, las instancias fueron perdiendo poder de convocatoria. Binolfi y Lattuada (2004) si bien rescatan la importancia de estos ámbitos, consideran que los acuerdos repararon más en la identificación de los problemas que sobre las posibles soluciones.

Una de las medidas de intervención estatal de mayor relevancia del período, que sentaría las bases para el funcionamiento general de las actividades agroindustriales en esos años, fue el establecimiento de las retenciones. En abril del 2002, unos meses después de efectuada la devaluación, el gobierno de Eduardo Duhalde decide implementar derechos de exportación para los principales productos agropecuarios, con el doble objetivo de frenar los incrementos de los precios de los alimentos por un lado y por otro, apropiarse de una parte de los excedentes de las actividades agroindustriales y direccionarlos hacia otras esferas de la producción o el gasto público.

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. En los primeros años posteriores a la devaluación,² una vez superada la crisis inicial, ante un contexto de elevados precios internacionales que favorecieron la competitividad del sector se produjo una recuperación importante de la producción 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. Sin embargo, unos años más tarde los niveles de precios de los productos lácteos comenzaron a moverse con mayor dinamismo, como en la mayoría de los sectores de la economía nacional, lo cual despertaría tensiones y disputas entre diferentes sectores.

En el año 2005, ante el surgimiento de las presiones inflacionarias se instrumentaron una serie de acuerdos de precios tendientes a morigerarlas,³ incluyendo entre una extensa gama de artículos a los productos lácteos, abriendo un ciclo de mayor intervención del Estado sobre la actividad láctea que se extendería hasta el 2008. De este modo durante esos

² 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.

³ Los acuerdos de precios implicaron una de las principales armas del gobierno en torno de las cuales pivoteó la política antiinflacionaria entre los años 2005 y 2007.

años (2005-2008) se condensaron una serie de acciones estatales en respuesta a los vaivenes del mercado lácteo y en relación a las acciones de los diferentes sectores del complejo.⁴

Uno de los aspectos que caracterizó la intervención política en materia económica durante el período kirchnerista (2003-2015) 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. Si bien dicho sesgo acompañó prácticamente la totalidad del período, las medidas concretas de regulación sobre las diferentes cadenas productivas se intensificaron en determinados momentos en función del incremento de los precios de cada producto.

En el caso de la actividad láctea, los instrumentos centrales de intervención en materia de regulación de precios incluyeron las siguientes medidas: 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.⁵ Algunas de estas medidas tuvieron el objetivo de desacoplar los precios internos de los precios vigentes en el mercado externo, al menos en los períodos de fuertes incrementos del valor de la tonelada de leche en polvo en el plano internacional.

Nogueira (2011) plantea que la intervención estatal sobre la actividad láctea durante la primera parte del período (años 2002-2008) puede interpretarse como de “concertación latente”, con por una estrecha relación entre la agenda y las acciones de las organizaciones sectoriales y una recuperación del protagonismo estatal. No obstante la autora describe su accionar como un “Estado remanente”, con cambios parciales para una adaptación rápida a los nuevos requerimientos sectoriales, que no logró consolidar marcos institucionales

⁴ Barilatti (2013) sostiene que las frecuentes e intensas disputas por el precio de la leche entre los productores primarios y el sector industrial durante el período 2005-2008, así como también la disconformidad de las entidades de ambos eslabones con los mecanismos y formas de intervención implementadas desde algunas de las dependencias estatales, ocasionaron el debilitamiento de los espacios institucionales de diálogo.

⁵ 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.

estables y permanentes de regulación sectorial. Por su parte, el trabajo de Alasino y Arana (2014) que toma el conjunto de las políticas instrumentadas durante el período 2003-2011 enfatiza la falta de una visión integral de largo plazo, que impidió aprovechar en plenitud los precios internacionales que experimentaron los *commodities* lácteos, y resolver la puja entre los incrementos del consumo interno de productos lácteos y la consolidación de un papel protagónico de Argentina en el mercado mundial. En este sentido, uno de los puntos críticos de las instancias de concertación implementadas lo constituye la ausencia de la Gran Distribución (que posee un alto poder de imposición de sus intereses hacia el resto de la cadena), los consumidores y los trabajadores.

En función de profundizar la cuestión del vínculo entre las políticas públicas y los agentes sociales, en el próximo apartado analizaremos las posiciones asumidas por los actores colectivos más representativos del sector ante los intentos o la implementación efectiva de medidas de regulación estatal sobre la actividad láctea durante los años 2005-2008. Tomamos ese período debido a la intensidad de acciones estatales y los cambios en su direccionalidad, aspecto que se vincula de forma directa con las relaciones de fuerzas entre los diferentes sectores intervinientes.

2.2. La influencia de los agentes sociales de la producción sobre las políticas implementadas (período 2005-2008)

Uno de los primeros intentos del gobierno nacional de controlar los precios de los productos lácteos en el período señalado, fue el acuerdo establecido con el sector de las principales industrias lácteas del país, nucleadas en el Centro de la Industria Láctea (CIL).⁶ En marzo del 2005 ambas partes acordaron un compromiso que contemplaba la reducción de los precios de algunos productos lácteos (leche fluida, yogur y queso) que habían registrado incrementos importantes en los meses previos.⁷

⁶ Como antecedente se puede mencionar el acuerdo firmado entre el gobierno nacional y la principal firma láctea del país, La Serenísima, en diciembre del 2002. Dicha empresa controlaba en ese momento el 50% del mercado de leche fluida. Fuente: La Nación. <https://www.lanacion.com.ar/477166-retenciones-un-golpe-bajo-al-sector-lacteo> Visitado: el 10 de noviembre de 2018.

⁷ Las firmas incluidas en el convenio fueron las siguientes: La Serenísima, SanCor, Molfino, La Paulina, Manfrey, Milkaut, Verónica e Ilolay. Corresponde aclarar que el CIL solicitó mediante una de las cláusulas del acta que se realizaran las “*gestiones necesarias para la intensificación de acciones de fiscalización y control que permitan una mayor transparencia en la competencia y en la formación de los precios*”. Es decir que tras el compromiso asumido, dicha entidad aprovechó para plantear una demanda recurrente y sensible para las empresas que lo integraban, referida a la cuestión de la “competencia desleal” que ejercería parte del sector de pymes industriales mediante la operatoria en

Con el correr de los meses el acuerdo no mostró demasiados resultados desencadenándose una escalada de los precios internos de los productos lácteos. Ante ello con el objetivo de frenar la tendencia inflacionaria el gobierno nacional (julio de 2005) decide elevar de 5 a 15% el derecho de exportación aplicado a la leche en polvo y a 10% el de quesos.⁸ La resolución establecía que los ingresos adicionales obtenidos por el incremento en las alícuotas de las retenciones serían destinados íntegramente a subsidiar la tasa de interés que paguen aquellos inversores en la actividad láctea.

Las autoridades nacionales habían advertido a la industria láctea que en caso de no sustanciarse una rebaja en los precios se implementaría dicha medida.⁹ En consonancia con el gobierno, las asociaciones de consumidores que venían advirtiendo sobre los aumentos en los lácteos prácticamente desde el inicio del acuerdo, apoyaron la medida,¹⁰ mientras que en el sector lácteo predominaron las posiciones críticas. Unos días antes del anuncio,¹¹ la Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa (CARBAP) expresó mediante un comunicado su total rechazo a la intención por parte del poder ejecutivo nacional de incrementar los derechos de exportación de productos lácteos:

Las sucesivas reuniones que se venían realizando entre industriales, productores y el gobierno para concertar medidas que no provocaran aumento en la inflación, fueron suspendidas unilateralmente por el Ministerio de Economía de la Nación [...] Es por ello que CARBAP rechaza enfáticamente esta alternativa de aumentar las retenciones a los lácteos y apela al sentido común y a la cordura de los que hoy circunstancialmente les toca gobernarnos, para continuar en la mesa de las negociaciones buscando soluciones que no recaigan sólo y como siempre en el productor agropecuario (Comunicado CARBAP, Buenos Aires, 21 de julio de 2005).

condiciones informales. Fuente: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-48849-2005-03-23.html> consultado el 30 de octubre de 2018.

⁸ Resolución 406 del Ministerio de Economía (MECON) del 22 de julio 2005. Fuente: <http://www.lanacion.com.ar/723840-el-gobierno-aumento-las-retenciones-a-los-lacteos> visita el 22 de agosto del 2016.

⁹ Fuente: <https://www.rionegro.com.ar/lavagna-defendio-retenciones-a-los-lacteos-para-consumidores-no-bastan-FYHRN05081814181091/> consultado el 19/12/2018.

¹⁰ Posición del Centro de Educación al Consumidor. Fuente: El Litoral: <https://www.ellitoral.com.ar/corrientes/2005-7-24-21-0-0-los-lacteos-un-indicador-del-desborde-alcista-de-precios> visitado el 12 de diciembre de 2018. Declaraciones de la asociación de Defensa de Usuarios y Consumidores (Deuco). Fuente: <http://www.lanacion.com.ar/723840-el-gobierno-aumento-las-retenciones-a-los-lacteos> visita el 22 de agosto del 2016.

¹¹ Asimismo luego de los anuncios oficiales desde CRA junto con la Sociedad Rural Argentina (SRA) en un comunicado de prensa solicitaron al gobierno nacional que dejara sin efecto la medida. Fuente: <https://www.ellitoral.com.ar/corrientes/2005-7-24-21-0-0-los-lacteos-un-indicador-del-desborde-alcista-de-precios> Visitado el 12 de diciembre de 2018

En las principales provincias productoras de leche, como Córdoba y Santa Fe, representantes del sector primario también cuestionaron la medida. El presidente de la Mesa de Productores de Leche de Santa Fe, Roberto Socin, expresó: “*Estamos mal porque estuvimos trabajando arduamente para que no se implementara esto y la producción había hecho su propuesta*”.¹² A su vez, el titular de la Asociación de Productores de Leche de la misma provincia, Ricardo Garnero, denunciaba que la medida afectaba a los productores tamberos, pero no a las grandes industrias del sector: “*Siempre somos los productores los que pagamos los platos rotos. En todas las crisis han desaparecido un montón de tambos, pero ninguna industria*”.¹³ Por la provincia de Córdoba, el presidente de la Confederación de Asociaciones Rurales de la Tercera Zona (Cartez), sostuvo que la suba de las retenciones ocasionaría una baja de un 5- 6% en el precio de la leche pagada al productor. Asimismo, los representantes de los gobiernos de ambas provincias, también se posicionaron críticamente sobre el tema en cuestión.¹⁴

En cuanto a la cúpula de la industria láctea, hubo manifestaciones discordantes respecto a la posición asumida por los dos principales jugadores. Desde la Presidencia de SanCor, señalaron que la decisión del gobierno “*se contrapone con el crecimiento productivo y la mayor inserción de los lácteos argentinos en el mundo*”.¹⁵ En cambio, la firma La Serenísima publicó una solicitada en la que expresaba su apoyo a las medidas adoptadas.¹⁶

En el mes de septiembre, en el marco de la reunión del Comité Federal de Lechería, se firmó un convenio mediante el cual se redistribuiría el dinero recaudado en concepto de

¹² Fuente: <http://www.lanacion.com.ar/723840-el-gobierno-aumento-las-retenciones-a-los-lacteos> visita el 22 de agosto del 2016.

¹³ Fuente: El Litoral: <https://www.ellitoral.com.ar/corrientes/2005-7-24-21-0-0-los-lacteos-un-indicador-del-desborde-alcista-de-precios> Visitado el 12 de diciembre de 2018

¹⁴ Daniel Costamagna, secretario de Agricultura, Ganadería y Recursos Naturales de la provincia de Santa Fe, señalaba: “*Para Santa Fe, el incremento [de las retenciones] significa perder 30 millones de dólares adicionales [al año]*”. Por su parte, Jorge Videla, subsecretario de Ganadería de la provincia de Córdoba, calificó de “*error estratégico*” la decisión del Ministerio de Economía. Fuente: <http://www.lanacion.com.ar/723840-el-gobierno-aumento-las-retenciones-a-los-lacteos> visita el 22 de agosto del 2016.

¹⁵ Fuente: <https://www.infobae.com/2005/07/23/198732-suben-las-retenciones-lacteos-pero-tambien-los-precios/> visitado el 32 de noviembre de 2018

¹⁶ Fuente: https://www.clarin.com/ediciones-antiores/mueve-vez-precio-leche_0_r1ebYlwkCYg.html visitado el 9 de septiembre de 2018.

retenciones a las exportaciones lácteas a los pequeños y medianos productores tamberos.¹⁷ Como puede observarse, se evidencia un intento de direccionar la intervención en favor de los estratos de la pequeña y mediana producción, lo cual introduce una novedad en la lógica de regulación de la actividad, mediante la segmentación de las medidas en función de las escalas de producción. No obstante, de acuerdo a los testimonios de los productores entrevistados tal direccionamiento no logró efectivizarse, al menos de forma contundente, ya que los montos eran canalizados a través de las industrias y podían percibirlos únicamente los productores inscriptos.

A los 90 días de efectuada la medida (incremento en las retenciones a las exportaciones lácteas), transcurrido el plazo de revisión en función de los resultados obtenidos que establecía la resolución, CARBAP emite un duro comunicado en rechazo a la continuidad del nivel de retenciones fijados en el mes de julio, indicando que el impacto de la medida había resultado claramente negativo sobre el conjunto de la cadena láctea:

Según datos oficiales, las retenciones lácteas ocasionaron una pérdida de 200 millones de pesos al conjunto de la cadena lechera a partir de julio de este año. Y provocarán, de permanecer esta medida por otros tres meses, 200 millones de pesos más de perjuicio al sector lácteo argentino. De hecho se estima que hubo una disminución del 27% en la exportación de leche en polvo y de un 15% en el resto de los productos durante julio/agosto/septiembre, comparada con el mismo período de 2004. Como consecuencia de esta medida, no sólo no bajaron sino que aumentaron los precios en góndola, lo que demuestra el grave error de apreciación en el que incurrieron las autoridades o que sólo apuntaron a un impacto mediático electoralista. Además los ingresos de los productores se han visto disminuidos, lo que ocasiona graves distorsiones en los planteos y planeamientos productivos, abriéndose un nuevo interrogante sobre el futuro abastecimiento de leche a mediano plazo. (Comunicado CARBAP, Buenos Aires, 27 de octubre de 2005).

En el mes de noviembre, en el marco de la continuidad de la presión hinflacionaria, el gobierno nacional decide suspender los reintegros a las exportaciones de una amplia cantidad de productos agroindustriales (200 productos de la canasta básica), entre ellos varios productos lácteos. En ese entonces, los argumentos que sostuvieron la medida giraban en torno a que al tratarse de un bien salario, se buscaba a través de ella resolver la tensión estructural entre el consumo y la exportación.¹⁸

¹⁷ Fuente: <https://www.infocampo.com.ar/las-retenciones-a-las-exportaciones-lacteas-volverian-al-tambero/> visitado el 4 de octubre de 2018.

¹⁸ Res. 616/ 2005. Ministerio de Economía y Producción (MEP). Fuente: <http://www.loa.org.ar/legNormaDetalle.aspx?id=7260> visita el 18 de junio de 2017.

Al respecto el presidente del CIL, Osvaldo Capellini, protestó por la resolución indicando que *“afectaría la rentabilidad de todas las compañías lácteas porque en mayor o menor medida todas exportan (...) Los reintegros son devoluciones indirectas de gravámenes aceptadas por la Organización Mundial del Comercio (OMC), con lo cual de esta forma pasaríamos a exportar impuestos”*.¹⁹ A su vez advertía que por la imposibilidad de exportar algunas firmas trasladarían el incremento de costos a los precios del mercado interno: *“Es clarísimo que esta medida no ayuda porque de la combinación que hacen las empresas entre las dos opciones se hace un promedio de rentabilidad”*.²⁰ Las entidades rurales por su parte, rechazaron de manera rotunda las medidas implementadas. A través de un comunicado conjunto la SRA, Coninagro y CRA expresaron: *“El único efecto que se logrará será disminuirle los ingresos al sector agroindustrial, sin tener un impacto eficaz sobre los productos de la canasta alimenticia”*.²¹

Corresponde aclarar que la mayor parte de las empresas exportadoras de lácteos estuvieron al tanto de la medida con varios días de anticipación, lo cual les permitió declarar con anterioridad un volumen significativo de ventas externas ante la Dirección General de Aduanas y de ese modo percibir el reintegro correspondiente por futuros embarques. La suspensión de los reintegros a las exportaciones fue anunciada por el ministro de economía Roberto Lavagna²² el 10 de noviembre y al día siguiente la medida fue publicada en el Boletín Oficial (Resolución N° 616/05). En esa misma semana las industrias lácteas declararon ante la Aduana exportaciones de leche en polvo entera a granel por un volumen de 43.722 toneladas, si tenemos en cuenta que durante el 2005 las exportaciones de leche en polvo entera alcanzaron las 159.738 toneladas anuales, llama la

¹⁹ Fuente: <https://www.lanacion.com.ar/755320-quejas-de-las-empresas-productoras-de-alimentos> Consulta: 15 de diciembre de 2018

²⁰ Fuente: <https://www.lanacion.com.ar/economia/tambien-subirian-los-lacteos-por-la-quita-de-reintegros-nid755766> visitado el 10 de noviembre de 2018.

²¹ Fuente: <https://www.lanacion.com.ar/economia/tambien-subirian-los-lacteos-por-la-quita-de-reintegros-nid755766> visitado el 10 de noviembre de 2018.

²² A fines de noviembre del 2005 viendo que la inflación de ese año (12.2%) duplicaría la de 2004 (6.1%) y triplicaría la de 2003 (3.7%), desde la presidencia de la Nación deciden reemplazar a Roberto Lavagna y colocar a Felisa Miceli en el ministerio de Economía, y endurecer los controles de precios en pos de frenar la tendencia inflacionaria. Fuente: <https://espart.com.ar/2006/09/25/el-fracaso-del-control-de-precios/> visitado el 6 de septiembre de 2018.

atención que tan sólo en 7 días se declarase un volumen de operaciones que representó el 27% del total de ventas externas realizadas en dicho año.²³

En diciembre del 2005, el gobierno nacional llega a un acuerdo con Mastellone y Sancor mediante el cual ambas firmas se comprometieron a retrotraer los precios de algunos productos lácteos a sus valores correspondientes al 1° de noviembre de ese año y mantenerlos en esos niveles durante dos meses. A mediados de enero del 2006, antes del vencimiento del plazo del acuerdo, hubo una nueva reunión entre el gobierno y las compañías lácteas, en donde acordaron el congelamiento de los precios de nueve productos lácteos por un período de un año. Desde ya los precios acordados quedaban sujetos a la evolución de los costos de producción y su impacto en el valor final de los productos.²⁴

La reunión encabezada por el propio presidente de la Nación, Néstor Kirchner, acompañado por la ministra de Economía Elisa Micheli, fue realizada con cada firma por separado.²⁵ Por su parte las compañías aprovecharon para plantear algunas demandas en lo que se refiere al convenio laboral en la industria láctea y a la cuestión de las retenciones, de hecho uno de los compromisos asumidos por el Gobierno fue evaluar la posibilidad de retocarlas en función de la evolución de los precios. Como contraparte, el punto 7 del convenio explicitaba la posibilidad de establecer sanciones en caso de detectarse la falta de transparencia en el mercado.²⁶

Tras la reunión el presidente de La Serenísima, Pascual Mastellone, sostuvo que el congelamiento de los precios estaba asegurado por dos meses “*y después, durante el año, se van a analizar las alternativas que puedan plantearse*”, agregando el posible impacto de una eventual negociación del convenio laboral de la actividad. Por su parte, Oscar Carreras, titular de SanCor, afirmaba que se estaba acompañando al Gobierno “*en esta política de*

²³ Los datos indicados abren el interrogante sobre si la suspensión de los reintegros efectivamente pudo afectar de manera importante la rentabilidad de las firmas lácteas exportadoras, ya que buena parte de los futuros embarques fueron declarados con anterioridad y por ende pudieron percibir reintegro. Fuente: <https://www.infocampo.com.ar/reintegros-ya-lo-sabian/> Visitado el 15 de octubre de 2018

²⁴ Fuente: <https://www.lanacion.com.ar/economia/con-condiciones-congelan-precios-de-lacteos-por-un-ano-nid772298> Visitado el 8 de agosto de 2018.

²⁵ Unos días después el gobierno logró un acuerdo similar con la firma multinacional Danone. Fuente: <http://notife.com/52917-kirchner-cerro-un-nuevo-acuerdo-para-mantener-los-precios-de-los-lacteos/> visitado el 20 de agosto de 2018.

²⁶ Fuente: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-61677-2006-01-14.html> Visitado el 8 de agosto de 2018.

contener la inflación, un flagelo que ningún argentino quiere”,²⁷ no obstante agregaba que los precios se mantendrían siempre y cuando no existiesen variables que justifiquen una modificación.

La presión inflacionaria se profundiza en los primeros meses del año 2006. Ante ese escenario en abril se crea la Secretaría de Comercio Interior, a cargo de Guillermo Moreno, quien asumirá un papel protagónico en las negociaciones con los diferentes sectores vinculados a la producción de alimentos. Uno de los instrumentos preferidos por Moreno para atacar los problemas inflacionarios fueron los acuerdos de precios. En ese sentido, bajo la órbita de dicha secretaría se motorizaron una infinidad de acuerdos de este tipo contemplando una gran variedad de alimentos (carne, pan, cereales y derivados, frutas y verduras, pollo, pescado) entre ellos los productos lácteos por supuesto y también otros rubros muy diversos.

En un gesto claro hacia el sector, en agosto del 2006, el gobierno redujo 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. En esta oportunidad, las argumentaciones que sostuvieron la medida giraron en torno a la necesidad de que se recuperara la capacidad de inversión por parte de los productores, y que pudiera apuntalarse de ese modo un proceso de crecimiento del sector en general.²⁸ La titular del Palacio de Hacienda, Felisa Miceli, expresó en esa oportunidad que las decisiones se adoptaron para generar *“un mantenimiento de los precios de la producción láctea que beneficiará a la ecuación económico financiera de cada uno de los productores (...) que son los que ponen en juego su capital y su trabajo”*.²⁹

El objetivo central de la medida fue implementar una especie de precio sostén para los productores primarios que debía canalizarse mediante el incremento en el precio de la leche cruda efectivamente pagado por las industrias lácteas, trasladando al menos en parte la reducción de las retenciones. No obstante, al poco andar se evidenciaron las tensiones

²⁷ Fuente: <https://www.lanacion.com.ar/economia/con-condiciones-congelan-precios-de-lacteos-por-un-ano-nid772298> Visitado el 8 de agosto de 2018.

²⁸ Fuente: <http://www.infobae.com/2006/08/25/272840-el-gobierno-reduce-las-retenciones-las-exportaciones-lacteas/> visita el 20 de agosto de 2016.

²⁹ Fuente: <https://www.infocampo.com.ar/rebajaron-las-retenciones-a-las-exportaciones-lacteas/> visita el 12 de septiembre de 2018.

despertadas a partir del incumplimiento por parte del sector industrial, tal como habían adelantado algunos referentes del sector primario.³⁰

Durante el mes de septiembre algunas de las entidades que nuclean a los productores tamberos de las provincias de Córdoba, Santa Fé y Entre Ríos deciden tomar medidas de acción directa impidiendo la salida de camiones con productos elaborados de las plantas industriales.³¹ La medida había sido anunciada unas semanas antes, luego de que el presidente del CIL, Osvaldo Capellini, rechazara la posibilidad de recomponer el precio de la leche al productor durante un encuentro de las mesas provinciales de productores realizado en Rafaela. Al culminar la reunión, Juan Trossero, presidente de CAPROLEC había expresado: *“La respuesta [de las industrias] ha sido una negativa a tratar los reclamos de una recomposición de los precios. Por lo tanto, vamos a profundizar el plan de acción”*.³² Durante el desarrollo de la jornada de protesta los discursos pronunciados por representantes de las entidades lácteas apuntaron centralmente contra las industrias, no obstante en algunos casos también dirigieron sus dardos hacia el gobierno nacional.³³

Unos meses más tarde (enero del 2007) ante los escasos resultados obtenidos por las medidas implementadas hasta ese momento, el gobierno instrumenta el “Programa de estabilización de precios de productos del sector lácteo destinados al mercado interno”, que intentaba superar los inconvenientes en el mercado lácteo.³⁴ Las medidas centrales del programa incluyeron el establecimiento de un sistema de retenciones móviles y la fijación de un precio de corte para la tonelada de leche en polvo entera propuesto por el sector privado. También establecía la elaboración de precios de referencia (U\$S/tonelada de leche en polvo entera) por parte de la SAGPyA, que le permitirían a la Dirección General de

³⁰ El titular de la Unión de Tamberos de la República Argentina, Guillermo Draletti, quien había elogiado la medida instrumentada, deslizaba cierta desconfianza respecto al incremento de precios por parte del sector industrial. Fuente: <https://www.eldia.com/nota/2006-8-25-bajan-las-retenciones-a-exportaciones-de-lacteos> visita el 14 de noviembre de 2018.

³¹ 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.

³² Fuente: <https://www.lanacion.com.ar/economia/protestan-los-tambos-contra-la-industria-nid837524> Visitado el 1 de octubre de 2018

³³ Fuente: <http://www.todoagro.com.ar/noticias/nota.asp?nid=2356> Visitado el 1 de octubre de 2018.

³⁴ Resolución 61/ 2007 del MEP. Fuente: <https://serviciosucesci.magyp.gob.ar/imprimir.php?id=1066> visita el 18 de junio de 2017.

Aduanas establecer valores referenciales de exportación.³⁵ Por último, el programa contemplaba la aplicación de reintegros a las exportaciones y la entrega de subsidios a los productores tamberos.

Del paquete de medidas señaladas, una de las más emblemáticas, que dispararían reiteradas críticas durante los años posteriores, fue el establecimiento de un precio máximo (precio de corte) para las ventas externas de leche en polvo entera implementado en el mes de febrero. La medida fijaba el valor en 2.100 u\$s/tonelada,³⁶ lo cual implicaba una diferencia sustancial respecto al valor internacional que rondaba en esa fecha los 2.700-3.000 u\$s/tonelada.³⁷ Con el correr de los meses, el aumento del precio internacional de la leche en polvo, va a desencadenar un creciente malestar en las empresas vinculadas a la exportación, las cuales ven dilapidada la oportunidad de acaparar mayores beneficios, pero también en otros sectores de la actividad láctea.

En el mes de marzo, con el objetivo de enfriar los precios que venían incrementándose de manera sostenida, el gobierno nacional llegó a un nuevo acuerdo con las firmas más importantes del complejo, mediante el cual éstas asumieron el compromiso de intervenir el mercado en función de frenar la tendencia alcista. El presidente del CIL anunciaba que las principales firmas productoras -incluyendo aquellas que no elaboraban quesos- saldrían a brindar una oferta especial que sirviese de referencia al mercado: *“La iniciativa busca imponer así un testigo en el mercado, ya que se ofrecerá el mismo producto pero con el respaldo de las compañías líderes”*. Las diez empresas líderes de la industria lechera ofrecieron en conjunto al mercado 500 toneladas de queso cremoso a precios de noviembre, para facilitar el acceso de la población a estos productos.³⁸ A modo de retribución el gobierno nacional ofreció un subsidio (siete centavos por litro) a las firmas

³⁵ Pocos días después de la implementación del programa, con el objetivo de controlar el problema de la subfacturación, la AFIP comienza a publicar valores de referencia de exportación para mercaderías y grupos de países de destino (Alasino y Arana, 2014).

³⁶ A partir de dicha medida, en agosto de 2008 el producto tuvo una retención móvil de orden del 25% del valor FOB. Fuente: <https://www.infocampo.com.ar/las-exportaciones-argentinas-de-lacteos-aun-no-pudieron-recuperarse-de-dos-anos-de-intervencion-intensiva/> visita el 7 de julio de 2018.

³⁷ Durante los meses siguientes el precio internacional continuó la tendencia alcista, alcanzando niveles cercanos a los 4.100 u\$s/tonelada hacia fines de abril de ese año. Fuente: <https://news.agrofy.com.ar/noticia/67712/sigue-creciendo-el-valor-internacional-de-la-leche-en-polvo> visita el 3 de julio de 2018.

³⁸ Las compañías que participaron en este pool fueron La Serenísima, SanCor, Williner, Verónica, Milkaut, García Hnos. (Tregar) y Nestlé. Fuente: https://www.ellitoral.com/index.php/id_um/20350- visita el 30 de noviembre de 2018.

que retrotrajeran los precios de sus productos a los valores vigentes dos meses antes (primera quincena de enero).³⁹

En el mes de abril, ante el desabastecimiento de algunos productos lácteos en góndolas de supermercados y comercios, organizaciones de consumidores denunciaron que el faltante se debía en parte a estrategias comerciales de algunas firmas, que intentaban sortear los controles de precios.⁴⁰

Durante el mes de mayo, representantes de la industria y de la producción primaria se reunieron con Felisa Miceli para analizar la situación general de la actividad láctea.⁴¹ En la reunión los industriales aseguraron que no había problemas de abastecimiento de sus productos y que los acuerdos de precios suscriptos por las empresas lácteas se estaban cumpliendo. Capellini expresó en ese entonces que la industria redujo los volúmenes exportados hasta el nivel del 5% de su producción para colocar más mercadería en el mercado interno, asimismo sostuvo que las industrias abastecían de segundas y terceras marcas en el mismo volumen que en 2006.⁴²

Sin embargo, las medidas implementadas no lograron frenar la tendencia alcista de los precios, incluso a partir de agosto, la secretaría de comercio autorizaría su incremento en el rubro de productos lácteos a las principales firmas industriales.⁴³ Desde la asociación de consumidores DEUCO denunciaron que los aumentos se produjeron a pesar de los subsidios otorgados a los productores tamberos por parte del gobierno nacional, dejando sin

³⁹ También otorgó compensaciones a los productores tamberos (5 centavos por litro de leche cruda). La iniciativa fue formalizada a través de la Resolución 241 de la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA), firmada el 26 de marzo de 2007. Fuente: https://www.ellitoral.com/index.php/id_um/20350- visita el 30 de noviembre de 2018.

⁴⁰ Fuente: <https://www.eldia.com/nota/2007-4-4-preocupacion-por-subas-de-precios-y-escasez-de-leche> visita el 6 de noviembre de 2018.

⁴¹ En la reunión estuvieron presentes los dirigentes de la Mesa Nacional de Productores de Leche Roberto Socín, Horacio Mihura, Julio Aimar, Juan Trossero, Daniel Pelegrina y Fabián Lanza. Por parte del sector industrial estuvieron los integrantes del CIL: Osvaldo Capellini, Jorge Secco, Pascual Mastellone, Oscar Carreras, Héctor Molfino, Alfredo Curiotti y Pablo Devoto; de la Junta Intercooperativa de Leche: Alejandro Galetto y Miguel Benvenuto; y Luciano Di Tella por APYMEL.

⁴² Como resultado de la reunión los representantes de la producción primaria e industrial acordaron trabajar en una propuesta que permitiese “sincerar” los precios de ciertos productos a salida de fábrica, facilitar un “suave aumento” de los precios de los productos controlados, diferenciar los valores según se trate de productos altamente sensibles a la inflación y diseñar un mecanismo para compensar la rentabilidad de las industrias comprometida por la intervención oficial. El objetivo sería canalizar una ayuda para subsidiar también los precios internos. Fuente: <http://www.geocities.ws/sere204/nota/d16.html> Consultado el 5 de octubre de 2018.

⁴³ Fuente: <https://deuco.org.ar/442-2/> visita el 2/02/2019.

efecto dicha medida que justamente buscaba estabilizar los precios de los productos lácteos a los consumidores.⁴⁴

Unos meses más tarde, a comienzos de diciembre, ante la escalada de los precios el gobierno nacional tomó la decisión de fijar un precio de referencia para el litro de leche en tranquera de tambo, que implicaba una reducción importante del mismo.⁴⁵ El anuncio oficial fue realizado por el reciente ministro de economía Martín Lousteau quien indicó que a través de esa medida se estaban “*sentando los lineamientos generales para trabajar de aquí en adelante con todas las cadenas de producción*”, en particular en aquellas donde existe “*tensión entre la exportación y el abastecimiento interno*”.⁴⁶

Luego del anuncio, en vísperas de una asamblea nacional del sector tambero, que tuvo lugar al día siguiente en la localidad cordobesa de San Francisco, desde la Federación Agraria Argentina (FAA) advertían que se trataba de “*otro cachetazo a los productores tamberos*”.⁴⁷ La respuesta de los productores tamberos no se hizo esperar, desplegando acciones directas de protesta mediante el bloqueo de plantas industriales en las principales cuencas lecheras del país. El presidente de la Asociación de Productores de Leche (APL), Raúl Catta, sostuvo que la única manera de solucionar el conflicto es a través de la liberación del precio de leche en la tranquera: “*las industrias tomaron con beneplácito la proposición de fijar un precio [al litro de leche] esto significa la cartelización de las empresas con ayuda del gobierno*”, agregando que “*el primer paso que se debería dar sería sentarse la industria y la producción y decirle al gobierno que para crecer se necesita que el precio no se fije. Lamentablemente los industriales están muy cómodos*”. El secretario de la Mesa Provincial de Lechería de Santa Fe, Ricardo Garnero, responsabilizó a los industriales por el desabastecimiento de productos lácteos: “*queremos que se cumplan los acuerdos firmados en diciembre del año pasado [2006] y en enero de este año, donde se*

⁴⁴ Desde el lanzamiento del programa de subsidios hasta el mes de agosto del mismo año el Gobierno nacional entregó \$ 62.541.116 a 21.210 productores tamberos que lo perciben a través de la industria láctea con la cual operan. Fuente: <https://deuco.org.ar/442-2/> visita el 2/02/2019.

⁴⁵ Desde la secretaría de Comercio Interior se había estipulado un precio de referencia para la leche de 73 centavos/litro, luego rectificado a 78 centavos por Martín Lousteau, mientras que los productores estaban cobrando cerca de 83 centavos por cada litro de leche remitida. Fuente: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-96331-2007-12-18.html> Visitado el 10 de agosto de 2019

⁴⁶ Fuente: <https://www.ambito.com/en-medio-del-conflicto-gobierno-fija-precio-referencia-tamberos-n3474793> Visitado el 14 de octubre de 2018

⁴⁷ IDEM nota anterior.

contempla el acuerdo de precios para que haya un volumen de leche accesible para toda la gente”.

Por su parte, desde el CIL rechazaron las medidas implementadas por los productores. En un comunicado expresaban:

“la metodología del bloqueo utilizada trae como consecuencia cierta una situación en la que nadie ganará, razón por la cual rechazamos este tipo de acciones (...) más allá de las acciones legales ya instrumentadas para tratar de normalizar la situación, de continuarse con el bloqueo a las plantas industriales, lamentablemente se generará en el curso de pocas horas más la imposibilidad de continuar almacenando y procesando la producción láctea, llegándose así a una situación extrema tal en la que no se podrá continuar recibiendo más la leche de los tambos remitentes y poniendo en riesgo el abastecimiento normal de productos lácteos”⁴⁸

Desde la Cámara de Autoservicios y Supermercados propiedad de Residentes Chinos (Casrech) manifestaron su preocupación por el faltante de leche fluida que se venía dando en los últimos días, reclamando a los productores y empresarios industriales que se sienten a dialogar para evitar desabastecimientos y especulaciones inflacionarias.⁴⁹

Dos días después, llegó el turno de los productores cordobeses quienes se plegaron a la medida a partir del bloqueo a las plantas industriales en algunas localidades de su provincia. En referencia a la presencia irregular de sachet de leche entera de primeras marcas en los supermercados, el presidente de Caprolec, Juan Trossero, sostuvo: “*Nuestro ánimo no es molestar al consumidor, sino llamar la atención para ordenar la lechería*”.⁵⁰ En pleno transcurso del conflicto, en señal de protesta tamberos entrerrianos mandaron al mercado de Liniers 1.100 vacas lecheras con destino de faena.⁵¹

Ante la situación de efervescencia vivida en las primeras dos semanas de diciembre, tamberos e industriales llegaron a un arreglo que puso fin a los bloqueos a las plantas industriales y fue cristalizado mediante la firma de un acta-acuerdo en el Ministerio de Producción de Santa Fe. Uno de los ítems acordados fue el mantenimiento del precio de la leche para diciembre en el mismo nivel que el mes anterior, aspecto fundamental para

⁴⁸ Fuente: <https://www.diariodemocracia.com/locales/junin/6998-locales/> visitado el 10 de octubre de 2018.

⁴⁹ Fuente: IDEM nota anterior.

⁵⁰ Fuente: http://archivo.lavoz.com.ar/07/12/12/secciones/economia/nota.asp?nota_id=143248 Visitado el 8 de octubre de 2018

⁵¹ Fuente: <https://www.cronista.com/economia/Esta-vez-los-tamberos-mandaron-1.100-vacas-a-faena-a-modo-de-protesta-20071213-0105.html> visitado el 10 de octubre de 2018.

destrabar el conflicto.⁵² Unos días más tarde los representantes del eslabón industrial aceptaron la propuesta oficial y finalmente hacia fines de diciembre, ante el ministro de Economía, se firmó el acuerdo marco que habían negociado las partes.⁵³ El mismo desestimaba la implementación de un precio máximo a la leche salida del tambo, llevando tranquilidad a los productores que seguirían cobrando los valores vigentes antes del conflicto (alrededor de 83 centavos por litro).⁵⁴ Asimismo, contemplaba un listado de precios máximos a la salida de planta de los 16 productos lácteos de mayor consumo en el mercado interno, conformando al gobierno nacional.⁵⁵

Por otra parte, el acuerdo fijaba un precio de corte para la exportación de leche de 2.770 dólares la tonelada, lo que implicaba un incremento mayor al 30% del precio vigente hasta ese momento. Asimismo, el documento firmado (que tendría vigencia hasta el 30 de junio del 2008) sostenía que el Grupo Lácteo (mesa de diálogo que incluía a toda la cadena productiva del sector y que funciona en la Secretaría de Agricultura, encabezada por Javier de Urquiza) sería “*el ámbito específico de trabajo, análisis, formulación y revisión de la política lechera*”. Ello implicaba que la Secretaría de Comercio Interior quedaba al margen de las negociaciones.⁵⁶

En febrero de 2008 el gobierno nacional, con el objetivo de incentivar el incremento de la productividad de los tambos en función de atender la demanda doméstica, decidió otorgar un aporte no reintegrable (resolución 48/08 del Ministerio de Economía) a la

⁵² Fuente: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-96331-2007-12-18.html> Visitado el 10 de agosto de 2019.

⁵³ Por parte de la producción primaria estuvieron presentes dirigentes de la Mesa Nacional de Productores de Leche: Roberto Socin, Guillermo Giannasi, Juan Trossero, Julio Aimar y Daniel Pelegrina. Mientras que por el sector industrial firmaron el presidente y vicepresidente de APYMEL (Luciano Di Tella y Pablo Villano); el presidente de la Junta Intercooperativa de Productores de Leche (Miguel Benvenuto) y el presidente del CIL (Osvaldo Cappellini). Asimismo además de los funcionarios del gobierno nacional, el acuerdo fue firmado por funcionarios de las provincias donde se ubican la mayoría de las cuencas lácteas (Santa Fe, Córdoba, Buenos Aires, Entre Ríos, La Pampa). Fuente: <https://www.lanacion.com.ar/economia/moreno-fijara-los-precios-de-los-lacteos-nid974894> Visitado el 5 de noviembre de 2018.

⁵⁴ Fuente, La Nación: <https://www.lanacion.com.ar/economia/moreno-fijara-los-precios-de-los-lacteos-nid974894> Visitado el 5 de noviembre de 2018.

⁵⁵ Se trataba de los productos que figuraban en la metodología de medición de precios de la canasta básica que elaboraba el INDEC, los cuales ponderaban un 4% en el dato de la inflación. El acuerdo también preveía subsidiar a las industrias mediante una compensación por cada litro de leche adquirida que se utilizase para elaborar los productos del listado. Fuente: <https://www.lanacion.com.ar/economia/moreno-fijara-los-precios-de-los-lacteos-nid974894> Visitado el 5 de noviembre de 2018.

⁵⁶ Fuente: <https://www.lanacion.com.ar/economia/moreno-fijara-los-precios-de-los-lacteos-nid974894> Visitado el 5 de noviembre de 2018.

producción primaria.⁵⁷ La resolución indicaba que sólo recibirían la compensación aquellos productores inscriptos en el registro lácteo de la ONCCA, y que hubiesen recibido las compensaciones durante el año 2007. Además establecía montos diferenciales, según los volúmenes de producción.⁵⁸

Al mes siguiente se desata el conflicto agrario entre,⁵⁹ y las cuestiones específicas vinculadas a la actividad láctea lógicamente estuvieron atravesadas por las discusiones generales. En ese contexto, 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 abalado por la mayoría de las entidades del sector lácteo.⁶⁰ La industria se comprometía a incrementar el precio pagado por la leche cruda y la compensación estatal se incrementaba de 7 a 10 centavos por litro, con lo cual los productores recibían un incremento del 13,6% en el precio de la leche cruda (pasando de \$0,92 a \$1,045). Con el objetivo de que la industria no trasladase a los consumidores la parte del aumento que debía afrontar, el gobierno elevó el precio de corte para la tonelada de leche en polvo exportada de U\$S 2770 a 3116 (12,5%), lo que en los hechos significaba una reducción de la retención, asimismo decidió otorgar una compensación de 15 centavos por cada litro de

⁵⁷ Las condiciones climáticas desfavorables durante el 2007 provocaron una caída en la producción interanual de leche del orden del 8% a nivel nacional. Por ello la medida buscaba revertir esta tendencia para garantizar el normal abastecimiento del mercado interno. Fuente: <https://www.lanacion.com.ar/986792-compensaran-a-tamberos-para-que-no-falte-leche> visita el 12 de noviembre de 2018.

⁵⁸ La normativa establecía que a los tambos que produjesen hasta 5.000 litros diarios se les abonaría un monto de \$0,07 por litro, a los tambos que estuviesen entre 5.000 y 10.000 litros diarios, se les abonaría \$0,07 por litro hasta los 5.000 y \$0,03 por cada litro que superase ese volumen. En cuanto a las explotaciones que alcanzasen los 10.000 litros diarios, recibirían los mismos montos que los anteriores, más \$0,01 por cada litro que supere dicho volumen.

⁵⁹ En marzo del 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. Corresponde aclarar que 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, consúltense Azcuy Ameghino y Martínez Dougnac (2011); Giarracca, Teubal y Palmisano (2008); Balsa y López Castro (2010); Sartelli (2008); Gras y Hernández (2009a); Gras (2011); Varesi (2014), entre otros.

⁶⁰ En representación de la industria firmaron Osvaldo Cappelini, presidente del CIL, y el titular de APYMEL, Luciano Di Tella, mientras que la producción primaria estuvo representada por Enrique Socin, presidente de la mesa de productores de leche de Santa Fe; Juan Trossero, titular de la Cámara de Productores de Leche de Córdoba, y Alfredo De Elespuru, presidente de la Cámara Pampeana. El Gobierno no logró incluir en el acuerdo a la Cámara de Productores de Leche de Buenos Aires ni a la Unión General de Tamberos, ambas entidades criticaron la iniciativa. También se opusieron SRA, CRA y Federación Agraria. Fuente: Página 12: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-107141-2008-07-03.html> Visitado el 10 de octubre de 2018.

leche utilizado en la elaboración de 15 productos masivos, entre los cuales figuraban quesos, leches blancas, chocolatadas, dulce de leche, manteca, crema, yogures y postres.

Unos días más tarde, el voto no positivo de Julio Cobos a la resolución 125 en el Senado de la Nación⁶¹ implicó una dura derrota política del gobierno ante las entidades agrarias, reconfigurando las relaciones y negociaciones con los diferentes sectores durante los meses siguientes.

Como puede observarse, el período 2005-2008 se caracterizó por una intensa intervención estatal sobre la actividad láctea en respuesta a la *cuestión* del precio de los productos lácteos, es decir su instalación en la agenda pública (Oszlak y O'Donnell, 1981). Al ser un producto de primera necesidad, cualquier modificación en su precio repercute directamente en el humor social y alcanza visibilidad mediática, por ello es recurrente que desde alguna esfera estatal se implementen medidas para abordar la situación.

Al reparar en las diferentes acciones estatales implementadas en esos años queda en evidencia una direccionalidad demasiado cambiante. Justamente consideramos que dicho rasgo se vincula con el accionar y los posicionamientos de los principales actores colectivos del sector que en función de su capacidad de fuerzas, en determinados momentos lograron inclinar la balanza a su favor y que las decisiones estatales respondan a sus demandas. No obstante, cabe señalar que los cambios frecuentes en las reglas de juego en términos generales favorecen a los estratos más concentrados de la producción primaria e industrial, quienes cuentan con mayores posibilidades para adaptarse a los vaivenes.

En el próximo apartado, en función de complementar la mirada sobre la regulación estatal de la actividad láctea, estimamos el impacto a nivel económico mediante los procesos de transferencia y apropiación de ingresos entre los eslabones productivos.

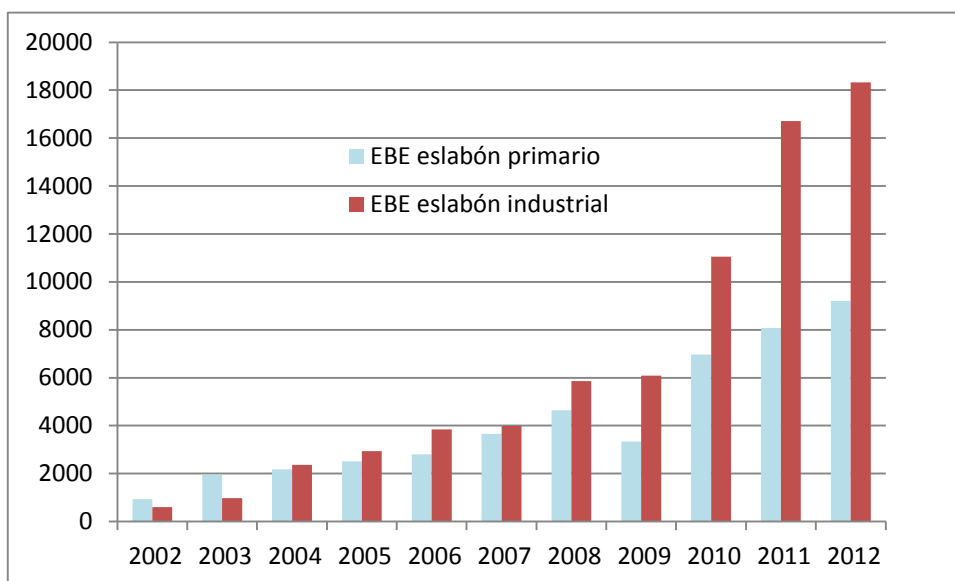
2.3. Impactos económicos de las medidas implementadas: procesos de transferencia y apropiación de ingresos en el complejo lácteo

Para abordar los impactos económicos de las políticas implementadas sobre la articulación de los agentes del complejo lácteo analizamos los procesos de transferencia de ingresos entre los eslabones primario e industrial mediante la comparación del Excedente Bruto de

⁶¹ Mediante el voto de Cobos, el senado rechazó la propuesta oficial (resolución 125) que proponía el establecimiento de retenciones móviles a las exportaciones agropecuarias. Fuente: https://www.clarin.com/ultimo-momento/crisis-politica-voto-negativo-cobos-senado-rechazo-retenciones_0_SyVbu52Catg.html visitado el 2 de octubre de 2018.

Explotación (EBE) que obtiene cada fase.⁶² En este sentido, podemos observar que si bien prácticamente durante toda la serie (2002-2012)⁶³ la rama industrial obtiene un EBE superior al eslabón primario, se puede diferenciar tres subperíodos bien definidos. El primero comprendido por los años 2002- 2003, en el cual el EBE del sector primario supera al EBE del eslabón industrial, luego un período (2004-2008) en el cual la tendencia se revierte y el EBE del sector industrial supera al del eslabón primario pero las diferencias no son tan marcadas. Por último, el período 2009-2012, en el cual el EBE de la rama industrial se amplía de manera exponencial.

Gráfico N°1. Evolución del EBE (millones de \$) de los eslabones primario e industrial (2002- 2012)



Fuente: elaboración propia en base a la revista Márgenes Agropecuarios; serie de Precios Mayoristas y Matriz Insumo Producto de 1997– INDEC; Subsecretaría de Lechería - Ministerio de Agroindustria.

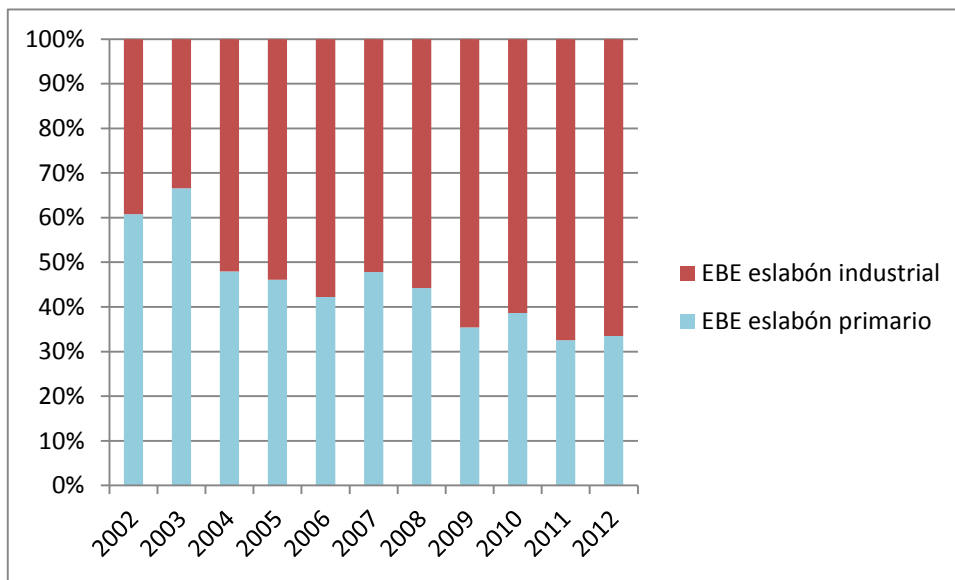
Este análisis nos permite estimar la porción de ingresos que finalmente logra apropiarse cada uno de los eslabones. A los fines de poder ilustrar de manera más clara la

⁶² Corresponde aclarar que el EBE obtenido en cada eslabón productivo no sólo depende de las políticas implementadas, sino de una serie de factores. No obstante el análisis de su evolución nos permite estimar los efectos de la intervención estatal en la articulación entre ambas fases del complejo.

⁶³ Es necesario aclarar que la serie analizada llega hasta el 2012 porque en abril de ese año la fuente de información sobre el eslabón primario utilizada (Revista Márgenes Agropecuarios) para realizar los cálculos decidió cambiar algunos valores de las variables en sus modelos de explotaciones tamberas con el objetivo de adaptar sus cálculos a los cambios acontecidos en el sector primario lácteo. Por este motivo no pudimos extender el período de análisis.

dinámica entre las ramas primaria y secundaria, el gráfico N°2 presenta la apropiación relativa del excedente total generado por parte de cada una de las fases productivas.

Gráfico N°2. Apropiación relativa del EBE por parte de los eslabones primario e industrial (2002-2012)



Fuente: elaboración propia en base a la revista Márgenes Agropecuarios; serie de Precios Mayoristas y Matriz Insumo Producto de 1997– INDEC; Subsecretaría de Lechería - Ministerio de Agroindustria.

Como puede observarse en el gráfico, a excepción de los dos primeros años de la serie, en los cuales la fase primaria se apropia de un porcentaje mayor de los excedentes totales, a partir del 2004 la dinámica se torna en favor de la fase industrial. Situación que se intensifica en los últimos cuatro años de la serie cuando el porcentaje de apropiación supera el 60% de los excedentes totales. Los eslabones/fases o ramas de la producción están integrados por diferentes agentes socioeconómicos, que en la amplia mayoría de los casos presentan una marcada heterogeneidad estructural en su composición, siendo el complejo lácteo un fiel reflejo de esta situación. De este modo, nuestra hipótesis es que al interior de cada una de las fases productivas la apropiación de excedentes también presenta una marcada asimetría, aspecto que abordaremos en próximos trabajos.

3. Reflexiones finales

Iniciamos esta ponencia con el objetivo de comprender de qué manera impactó la intervención del estado sobre el funcionamiento del complejo lácteo durante el período

2002-2015, qué tipo de agentes se beneficiaron y quiénes resultaron perjudicados. Para ello, exploramos las modalidades de regulación establecidas desde el Estado nacional, particularmente sobre la articulación de los agentes industriales con la producción primaria. 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 Secretaría de Comercio Interior 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.

Asimismo, 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 tanto respaldo como los agentes de gran escala.

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 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 “universal” los agentes ubicados en una posición privilegiada, a partir de una serie de mecanismos 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 señalado.

Referencias bibliográficas

- 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.
- Azcuy Ameghino, E. y Martínez Dougnac, G. (2011, noviembre). Cosechas récord, concentración económica y retenciones móviles: elementos para el estudio del conflicto agrario 2008. Ponencia presentada en las VII Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrario y Agroindustriales, Buenos Aires.
- Balsa, J. y López Castro, N. (2010). “Transformaciones socioproductivas, actores sociales y modelos de desarrollo rural en disputa. Reflexiones en torno al conflicto agrario reciente en la región pampeana” en www.historiarural.org.ar/trabajos%202010/Balsa%20Lopez%20Castro.doc
- 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. 153 p.
- Binolfi, L. y Lattuada, M. (2004). Experiencias de concertación intersectorial en el complejo lácteo argentino. En: Renold, J. y Lattuada, M. (coord). *El complejo lácteo en una década de transformaciones estructurales*. Ed Biblios, Bs As, pp. 127-159.
- Comerci, M (2008). Instituciones, políticas y sujetos. Discursos y tensiones en el seno de la actividad láctea. *Huellas*, 12, pp. 27-42.
- Comerci, M. (2007). Política de ajuste y reconversión tecnológica en la agroindustria láctea pampeana. *Huellas*, 11, pp.41-55.
- Giarracca, N., Teubal, M. y Palmisano, T. (2008). Paro agrario: crónica de un conflicto alargado. *Realidad económica*, 237, 33-54.
- Gras, C. y Hernández, V. (2009). “Son los piquetes de la abundancia. Actores y Estado en el conflicto agrario en Argentina”. Ponencia en el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (Vol. 11).
- Gras, C. (2011). Conflicto agrario, actores sociales y la construcción política del ‘campo’. En Muzlera, J., Poggi, M. y Carreras Doallo, X., (comp.) *Aportes, sujetos y miradas del conflicto agrario argentino (1910-2010)*. Buenos Aires: Ciccus.
- Gutman, G. (1999). Desregulación, Apertura Comercial y Reestructuración Industrial. La Industria Láctea en Argentina en la Década de los Noventa. En: Azpiazu, D.; Gutman, G. y Vispo, A. *La Desregulación de los Mercados*. Buenos Aires: Ed. FLACSO, pp. 1-92.
- Gutman, G. y Rebella, C. (1990). Subsistema lácteo. En: *Agroindustrias en la Argentina. Cambios organizativos y productivos (1970-1990)*. Gutman, G y Gatto, F. (comp.). CEPAL. Buenos Aires. pp. 79-112.
- Jessop, B. (2008). *State power. A strategic-relational approach*, Polity Press. Cambridge: Reino Unido.
- Nogueira, M. (2011). Estado y sector lácteo. Historia reciente de la construcción de políticas públicas: Argentina 1983-2008. Rosario: Prohistoria Ediciones. 216 p.
- 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: Nun, J. y Lattuada, M. (comp). *El gobierno de Alfonsín y las corporaciones agrarias*. Ed Manantial: Bs. As. pp. 73-106.
- O’ Donnell, G. (1984). Apuntes para una teoría del Estado. En O. Oszlak (comp.) *Teoría de la Burocracia Estatal*. Bs As: 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.
- Posada, M. y Pucciarelli, P. (1997). La producción láctea argentina a través del CNA 88. En Barsky, O. y Pucciarelli, A. (Comp.), *El agro pampeano: El fin de un período*. Buenos Aires: FLACSO-UBA, pp. 587-641.
- Poulantzas, N. (1979). *Estado, poder y Socialismo, Siglo XXI*: México.
- Sartelli, Eduardo. (2008). “Patrones en la ruta. El conflicto agrario y los enfrentamientos en el seno de la burguesía (marzo - julio de 2008)” Ediciones RyR, Buenos Aires.
- Thwaites Rey, M. (2005). “Estado: ¿qué Estado?”. En Thwaites Rey, M. y López, A. (ed.) *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado Argentino*. Bs As: Prometeo.
- Varesi, G. (2014). El “conflicto del campo” de 2008 en Argentina: hegemonía, acumulación y territorio. *Geograficando*, 10(2).