



**Área de Estado y Políticas Públicas**

**Tesis para optar por el Título de Magister en Políticas públicas para el Desarrollo  
con Inclusión Social**

**Título**

**La participación de los actores de la producción primaria del Sector lácteo en la  
formación de la Agenda Pública (2000 – 2022).**

**Tesista:** María Cecilia Ferreira

**Director de Tesis:** Guillermo Hang

**Codirectora:** María Elena Nogueira

**Cohorte:** 2016-2017

**Lugar y Fecha:** Buenos Aires, marzo 2023

## INDICE

|  |           |
|--|-----------|
| Dedicatoria y agradecimientos .....  | 5         |
| Resumen .....  | 6         |
| <b>Introducción. La participación de los actores de la producción primaria del Sector lácteo en la formación de la Agenda Pública.....</b> | <b>8</b>  |
| <b>Capítulo 1 – La construcción de un marco teórico .....</b>  | <b>17</b> |
| <b>1) La problematización del sector lácteo por la literatura.....</b>   | <b>17</b> |
| <i>1.1. La construcción histórica de los actores y de sus relaciones.....</i>  | <i>17</i> |
| <i>1.2. La heterogeneidad de los actores de la producción primaria.....</i>  | <i>22</i> |
| <i>1.3. Ajuste de la pregunta de investigación a la caracterización del sector lácteo por la literatura.....</i>                           | <i>25</i> |
| <b>2) Marco teórico para el estudio de las políticas públicas.....</b>   | <b>26</b> |
| <b>3) Marco teórico para el estudio de las formas de participación en el sector lácteo argentino: las coaliciones de forma. ....</b>       | <b>36</b> |
| <i>3.1. La sociología del sujeto y de la acción colectiva.....</i>   | <i>36</i> |
| <i>3.2. La desconfianza en los actores tradicionales de la sociedad civil organizada: repensar el espacio público. ....</i>                | <i>38</i> |
| <i>3.3. Hacia una teoría política que de un lugar específico a la sociedad civil y a sus transformaciones .....</i>                        | <i>41</i> |
| <i>3.4. Las nuevas formas de acción de los movimientos sociales y del Estado.....</i>  | <i>49</i> |
| <i>3.4.1. Nuevas formas de acción en una sociedad de sujetos .....</i>   | <i>49</i> |
| <i>3.4.2. Rol del Estado en este nuevo contexto.....</i>   | <i>52</i> |
| <b>4) Marco operativo de la tesis .....</b>  | <b>56</b> |
| <i>4.1. Objetivos generales y específicos .....</i>  | <i>56</i> |
| <i>4.2 Metodología.....</i>  | <i>57</i> |

|  |            |
|--|------------|
| <b>Capítulo 2 – Análisis a nivel del Sector lácteo nacional .....</b>  | <b>64</b>  |
| 1. Los nuevos actores de la producción láctea (emergiendo desde el Mundo de la Vida).  | 65         |
| 2. <i>Los actores tradicionales representando los productores.....</i>   | <i>70</i>  |
| 3. <i>La “sociedad económica” y el Estado.....</i>   | <i>73</i>  |
| 4. <i>Breve análisis de las políticas públicas en el sector lácteo.....</i>  | <i>74</i>  |
| <b>Capítulo 3 - La Cuenca Santa Fe Centro.....</b>   | <b>79</b>  |
| 1) <i>En ausencia de política pública reina el ‘orden del precio’ .....</i>  | <i>80</i>  |
| 1.1. <i>La dominación de la industria en el mercado interno.....</i>   | <i>80</i>  |
| 1.2. <i>Cuando las industrias salen a buscar leche... rompen el “orden” que ellas mismas impusieron .....</i>  | <i>86</i>  |
| 1.3. <i>Una industria que se privatiza se concentra y se “extranjeriza”.....</i>   | <i>89</i>  |
| 2) <b>Precio vs calidad, sistema confinado o pastoril: dos mundos lácteos diferente....</b>  | <b>91</b>  |
| 3) <b>El asociativismo aún está muy presente en la esperanza y representaciones de los productores.....</b>  | <b>96</b>  |
| 4) <b>Las políticas públicas: el Estado y el “orden del territorio”.....</b>   | <b>105</b> |
| 5) <b>Conclusión.....</b>  | <b>109</b> |
| <b>Capítulo 4 – La cuenca Mar y Sierra: la importancia de la institucionalidad y de la proximidad local. Introducción .....</b>                          | <b>112</b> |
| 1. <i>El Clúster Quesero: el orden de las individualidades y de la creatividad. ....</i>   | <i>114</i> |
| 2. <i>La Cuenca Mar y Sierras: el orden de la proximidad.....</i>  | <i>124</i> |
| 3. <i>Una industria de nivel nacional e internacional, impersonal con la cual no se puede competir: poner una distancia con el orden del precio.....</i> | <i>132</i> |
| 4. <i>Un Estado personalizado: tener a los funcionarios en la agenda.....</i>  | <i>137</i> |
| <b>Conclusión .....</b>  | <b>141</b> |
| <b>Conclusión General de la Tesis.....</b>   | <b>143</b> |

|                        |            |
|------------------------|------------|
| <b>Anexo I.....</b>    | <b>152</b> |
| Fotos .....            | 152        |
| Tabla de Siglas .....  | 154        |
| Lista de Cuadros ..... | 156        |
| Lista de Figuras ..... | 157        |
| Bibliografía .....     | 158        |

### **Dedicatoria.**

A mis padres, por apoyarme en todos los proyectos emprendidos.

A Christophe y Candelaria, mis amores, quienes me acompañaron durante este proceso con mucho amor y paciencia. Por ellos todo.

### **Agradecimientos.**

Al Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) por haberme dado la posibilidad, a través del Programa de Formación y Capacitación, de seguir formándome profesionalmente.

A la Dra. Ana Cipolla, quien como Directora Nacional Asistente de Relaciones Institucionales del INTA, me incentivó para que emprendiera este camino.

Al Ing. Juan Llorens y al Dr. Guillermo Sánchez de la Coordinación Nacional de Vinculación Tecnológica y Relaciones Institucionales del INTA, por el apoyo constante en la formación.

Al Área de Estado y Políticas Públicas de FLACSO en su conjunto, por su calidad humana, académica y profesional.

A Guillermo Hang y a María Elena Nogueira, por haber aceptado la dirección y codirección de mi tesis, ha sido un honor haber sido dirigida por ellos y les agradezco infinitamente la confianza.

A todos los entrevistados y entrevistadas por el tiempo dedicado y la profundidad de cada entrevista brindada, fueron el alma de esta tesis.

## Resumen

La presente tesis aborda el análisis de la participación de los productores primarios del sector lácteo, “los tamberos”, en la formación de una agenda pública para el sector, haciendo foco en las relaciones del sector primario con la industria y con el Estado. El estudio, se realiza sobre dos cuencas lecheras contrastadas por sus estrategias productivas y de comercialización: la cuenca lechera Santa Fe Centro, una de las principales zonas productoras del país, por su importancia en el volumen de la producción y la alta calidad de la materia prima a nivel nacional. Por otra parte, la Cuenca Mar y Sierras, ubicada en la provincia de Buenos Aires, que representa una clara estrategia de autonomización respecto del Sector Lácteo, haciendo foco en el partido de Tandil por ser la localidad de la Cuenca con más tambos en funcionamiento actualmente y que, al producir quesos con marca local, por ejemplo, tiene medios para intentar depender menos del precio de la leche a nivel nacional. Con este estudio comparado nuestro objetivo general es analizar las formas de participación de los actores de la producción primaria. En el marco de éste, nos proponemos los siguientes objetivos específicos que comprenden la descripción de:

- la problemática del Sector Lácteo. En esta descripción se analiza el surgimiento de las cuestiones (o sea el momento inicial) y como evolucionaron.
- el análisis de la toma de posición del Estado nacional concretizada, en particular, a través de las decisiones de sus diferentes organismos.
- el análisis de las tomas de posición de los otros actores diferenciando, en particular, los representantes “tradicionales” del sector primario, que emergieron antes de la década del 70, y las nuevas asociaciones surgidas en los 2000.

En relación al marco teórico, se utiliza el de la formación de las políticas públicas de los autores latinoamericanos, complementado con los aportes de los trabajos en Coaliciones

de Formas que son importantes para estudiar las formas de participación. La voluntad de distinguirse de los productores, de tener un proyecto que los identifique con sus individualidades me condujo a movilizar también la sociología del sujeto.

Metodológicamente, los dos primeros conceptos que movilizamos para elaborar nuestra metodología son los de “Sector” y de “Cadena Láctea”. Es así como describimos de manera general las características de la Cadena Láctea Argentina, su estructura y desempeño.

La investigación se llevó adelante desde un enfoque cualitativo, con el análisis del discurso de los actores del sector primario fundamentalmente de “los tamberos”, y a través del estudio de casos.

Los principales resultados muestran las dificultades encontradas en las distintas etapas históricas-políticas y la heterogeneidad que sufre el sector a la hora de proponer soluciones a las necesidades que enfrentan. Estas, en algunos momentos pudieron ser superadas en cierta medida gracias al fortalecimiento de procesos organizativos y las redes de articulación entre organizaciones presentes en el territorio, a partir de un programa político centrado en el protagonismo de los mismos actores.

## La participación de los actores de la producción primaria del Sector lácteo en la formación de la Agenda Pública.

### Introducción

La importancia del Sector lácteo en Argentina se explica tanto por la producción como por el consumo. El consumo de leche en Argentina es, en efecto, uno de los más elevados del mundo. Sin embargo, a pesar de que, en los últimos años desde el 2015, el consumo de leche ha disminuido ligeramente en Argentina, según datos del Observatorio de la Cadena Láctea Argentina (OCLA, ver Figura 1), los 189 litros por habitante en el año 2021 mantienen al país dentro de los países de mayor consumo en el mundo.

Según datos del año 2018, la Argentina es el segundo país de América Latina en cuanto al consumo de leche por habitante, ubicándose detrás de Uruguay<sup>1</sup>. Este importante mercado interno está enteramente cubierto por la producción y la transformación de la materia prima realizadas en el país.

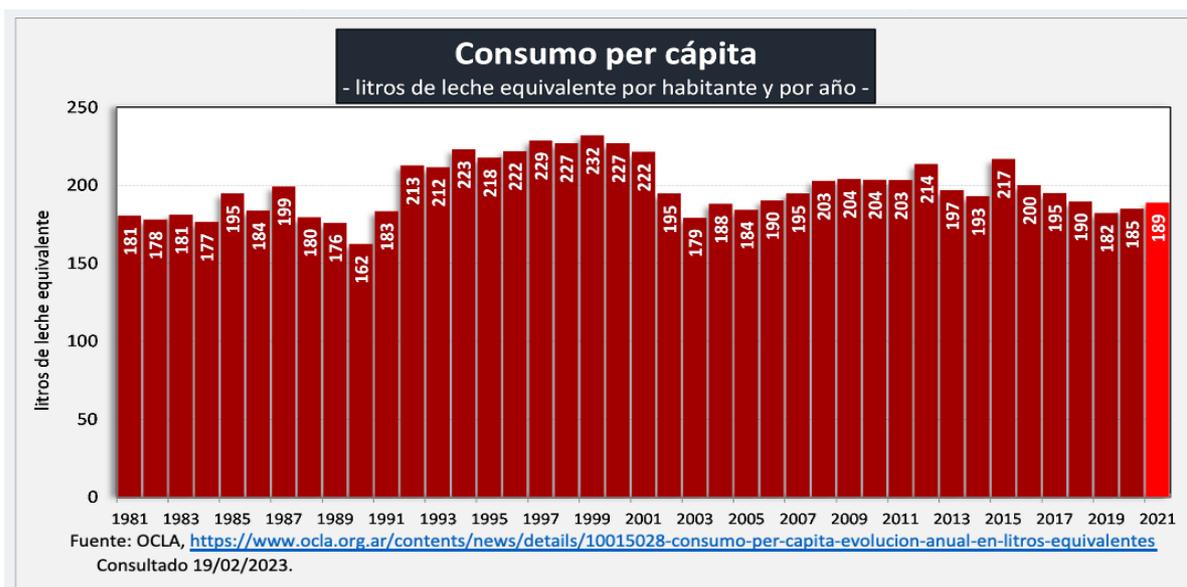


Figura 1 – Consumo de leche en Argentina

<sup>1</sup> <https://www.businessfrance.fr/argentine-le-pays-2em-consommateur-de-lait-par-habitant-en-amerique-latine>, consultado 18/02/2023.

Es importante mencionar que, en los últimos años, se produjo un aumento significativo del porcentaje exportado llegando en el año 2022 al 27,4% del volumen total producido<sup>2</sup>. Podemos comparar este porcentaje en relación con datos del año 2015, año en el cual las exportaciones eran solo del 17 % de la producción, según Petrecolla (2016). Esa doble fuente posible de presión sobre el Estado, el consumo y la producción, nos condujo a interesarnos sobre la formación de las políticas públicas para este sector y en particular el rol de los productores primarios en la misma.



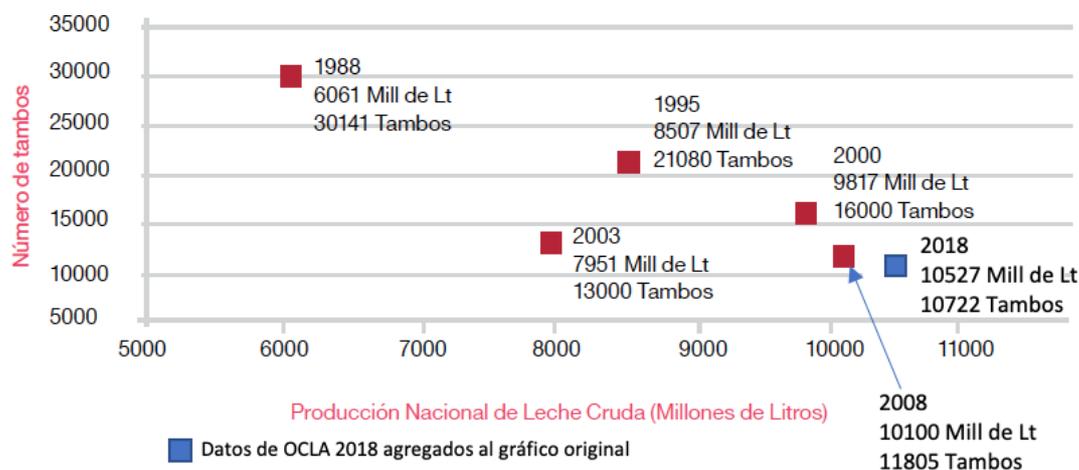
**Figura 2 – Evolución del número de tambos en Argentina**

En la base del sector, la producción primaria está realizada por un poco más de 10.000 unidades productoras de leche cruda aproximadamente, denominadas “tambos”, de tamaños y características productivas muy heterogéneas<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> OCLA: <https://www.ocla.org.ar/contents/news/details/23888865-exportaciones-de-productos-lacteos-datos-definitivos-de-junio-2022-y-provisorios>. Consultado 18/02/2023.

<sup>3</sup> <https://www.ocla.org.ar/contents/newschart/portfolio/?categoryid=17> Consultado el 19/02/2023.

La figura 3, muestra que se vive un fuerte proceso de concentración de la producción, manteniendo una tendencia hacia un crecimiento sostenido y regular de la producción total<sup>4</sup> debido a un aumento del tamaño de los rebaños y de la productividad por vaca. Dicha concentración, no eliminó la diversidad y ha sido tal que se perdieron casi los dos tercios de las unidades productivas desde 1988.



**Figura 3 – Concentración de la producción de leche en Argentina**

Fuente: PwC Argentina, 2011, que actualizamos con datos del OCLA, 2018<sup>5</sup>

Estos tambos se concentran principalmente en solo cuatro provincias argentinas principalmente: Santa Fe con 3720 tambos, Córdoba con 3449, Buenos Aires 2430 y Entre Ríos con 627 tambos (PwC Argentina, 2011). Estas provincias suman el 90% de la producción de leche del país.

Según una entrevista exploratoria realizada, en noviembre del 2017, a un experto del sector<sup>6</sup> (Spina, 2017, com. pers., técnico AACREA), esta concentración se produjo por el incremento del número de tambos “medianamente capitalizados” que hoy en día

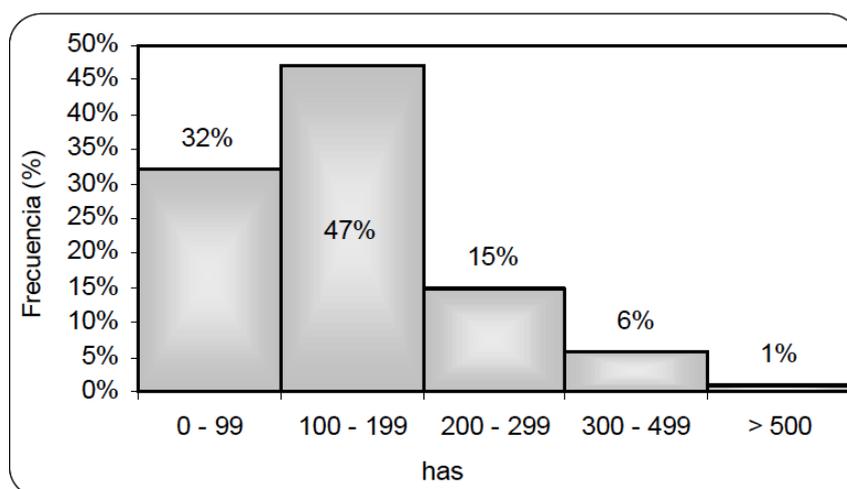
<sup>4</sup>Fuente: <https://www.ocla.org.ar/contents/newschart/portfolio/?categoryid=12>. Consultado 18/02/2023.

<sup>5</sup> <https://www.ocla.org.ar/contents/news/details/13106101-produccion-de-leche-argentina-2018>.

<sup>6</sup> Ing. Agr. Osvaldo Spina, quien fue técnico de la empresa Gándara de Chascomús y asesor privado de la Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola (AACREA).

llegan, en el caso de la Cuenca Abasto de la provincia de Buenos Aires en la cual trabaja este experto (alrededor de Capital Federal), a un tamaño medio de 144 vacas (sumando de ordeño y secas).

Por otra parte, Castignani, H. Castignani, Zehnder, Gambuzzi, & Chimicz, (2005) estiman, con su muestreo de 472 tambos, que el promedio nacional es de 157 vacas para una superficie total promedio de 271 ha (en gran parte en propiedad, que es el modo de tenencia más común para los tambos). Se estima que son escasos los tambos muy grandes (llamados mega-tambos) resultantes de altas inversiones (PwC Argentina, 2011). Pese a esa tendencia, son numerosas las pequeñas explotaciones “sin reglamentaciones sanitarias, sociales e impositivas” (PwC, 2011; p.7). En efecto, los pequeños y medianos tambos siguen teniendo un gran peso en Argentina como lo muestra la figura 4. De hecho, los tambos de menos de 200 ha de superficie total logran tener casi el 70 % de las vacas mientras que los tambos de más de 500 ha solo tienen el 1% de las vacas.



**Figura 4: Distribución de las vacas de tambo de Argentina según estrato de superficie de los tambos**

Fuente: Castignani, Zehnder, Gambuzz & Chimicz, 2005 (en base a un muestreo de 472 vacas).

Asimismo, existen muy pequeños tambos produciendo leche que no pasan por el circuito industrial formal. Esa “leche informal” tiene una importancia que es, por naturaleza, muy difícil de evaluar. (Perotti lo evaluó a 748 millones de litros anuales, pero podría ser mucho más importante (Perotti, (2010)).

En cuanto al mundo de la industria, durante la década de los años '90, se produjo una alta concentración de las empresas. En la actualidad, se producen diariamente en Argentina más de 30 millones de litros de leche, de los cuales más de la mitad están procesados por solo 13 empresas (cuadro 1). Esas empresas mantienen estrechas relaciones con sus proveedores y existe, en forma implícita, un código de fidelidad entre los tambos y las empresas.

| RANKING DE INDUSTRIAS LACTEAS DE ARGENTINA |  |                                      |  | jul21-jun22  |
|--|--|--------------------------------------|--|--|
| Ranking                                    | Empresa Láctea                           | Recepción en litros de leche por día | Participación respecto al total de leche producida | Participación acumulada respecto al total de leche producida |
| 1  | Saputo                                   | 3.788.192                            | 11,9%  | 11,9%  |
| 2  | Mastellone Hnos. SA - La Serenísima*     | 3.450.000                            | 10,8%  | 22,8%  |
| 3  | Williner - Ilolay                        | 1.355.861                            | 4,3%   | 27,0%  |
| 4  | Punta del Agua*                          | 1.100.000                            | 3,5%   | 30,5%  |
| 5  | Noal SA                                  | 990.964                              | 3,1%   | 33,6%  |
| 6  | Adecoagro                                | 848.254                              | 2,7%   | 36,3%  |
| 7  | Nestlé                                   | 800.231                              | 2,5%   | 38,8%  |
| 8  | García Hnos. Agroindustrial SRL - Tregar | 794.994                              | 2,5%   | 41,3%  |
| 9  | Verónica                                 | 742.510                              | 2,3%   | 43,6%  |
| 10   | Corlasa - Grupo Gloria                   | 673.624                              | 2,1%   | 45,7%  |
| 11   | Milkaut - Savencia Argentina*            | 660.000                              | 2,1%   | 47,8%  |
| 12   | SanCor Coops. Udas. Ltda.                | 533.333                              | 1,7%   | 49,5%  |
| 13   | La Sibila                                | 501.518                              | 1,6%   | 51,1%  |
| 14   | Manfrey Cooperativa de Tamberos          | 437.232                              | 1,4%   | 52,4%  |
| 15   | Sobrero y Cagnolo SA                     | 427.181                              | 1,3%   | 53,8%  |
| 16   | Danone*                                  | 360.000                              | 1,1%   | 54,9%  |
| 17   | Ramolac - Peiretti y Otros               | 284.847                              | 0,9%   | 55,8%  |
| 18   | La Ramada                                | 276.595                              | 0,9%   | 56,7%  |
| 19   | Cremigal                                 | 268.404                              | 0,8%   | 57,5%  |
| 20   | Lácteos Vacalín - Rodriguez e Hijos SA   | 260.812                              | 0,8%   | 58,3%  |
| 21   | Fabrica de Alimentos Santa Clara         | 239.920                              | 0,8%   | 59,1%  |
| 22   | Cooperativa Arroyo Cabral                | 225.542                              | 0,7%   | 59,8%  |
| 23   | La Lácteo                                | 202.565                              | 0,6%   | 60,4%  |
| 24   | Tonutti                                  | 185.109                              | 0,6%   | 61,0%  |
| 25   | Alimentos Refrigerados SA                | 156.327                              | 0,5%   | 61,5%  |
| 26   | Pampa Cheese SA                          | 140.705                              | 0,4%   | 62,0%  |
| 27   | La Vareense SRL                          | 106.830                              | 0,3%   | 62,3%  |
| <b>Total</b>                               |  | <b>19.811.552</b>                    | <b>62,3%</b>                                       | <b>62,3%</b>   |
| Promedio leche producida 2021/22           |  | 31.800.058                           | 100,0%   | 100,0%   |

(\*) Los litros de leche recibidos por estas empresas son estimados por OCLA en base a datos de informantes calificados.

Fuente: <https://www.ocla.org.ar/contents/newschart/portfolio/?categoryid=12>. Consultada 19/02/2023.

### Cuadro 1 – Ranking de las industrias lecheras en Argentina en % de la leche procesada total.

De esta caracterización se desprende que los actores de la producción primaria, los tambos como se los suele denominar en Argentina, están sometidos a fuertes transformaciones que podrían ir en contra de sus posibilidades de participar en la formulación de políticas públicas. Entre las transformaciones y presiones a las que los productores se encuentran

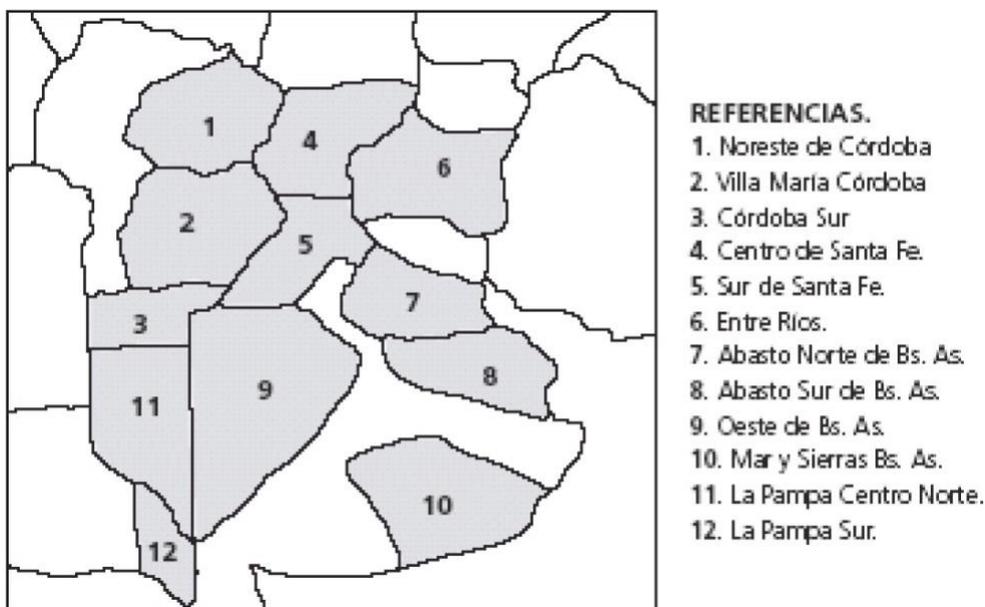
sometidos, se pueden mencionar, entre otras, las siguientes: desaparición de unidades productivas; gran diversidad de las unidades y dispersión de éstas en muchas organizaciones; el bajo número de operadores desde la industria que los coloca en posición oligopólica; modernización e inversión en tecnología; el cambio climático; la inestabilidad de los mercados mundiales.

En cuanto al alcance geográfico de la pregunta de investigación, la misma es nacional, porque es en este nivel que cobra sentido la noción de “Sector”. Sin embargo, haremos un foco sobre dos casos de estudio singulares. El primero es el de una cuenca lechera que es por ser la más importante del país: la cuenca lechera de Santa Fe Centro (ver figura 5), por su importancia en el volumen de la producción del Sector lácteo a nivel nacional, representa un caso inevitable. Con este estudio, nuestro objetivo es evidenciar las formas de participación de los actores de la producción primaria con un trabajo de terreno en el corazón de una de las regiones más “tamberas” del país.

De modo opuesto la Cuenca Mar y Sierras (figura 5) que, si bien solo representa el 9% de los tambos de la provincia de Buenos Aires y el 11% de su producción, es un caso interesante en cuanto a su política de calidad de los quesos y de marca (identidad) que defiende, en particular con vigor, el partido de Tandil.

En Argentina, los tambos se concentran principalmente en cuatro provincias: Santa Fe con 3720 tambos, Córdoba con 3449, Buenos Aires 2430 y Entre Ríos con 627 tambos (PwC Argentina, 2011), sumando así el 90% de la producción de leche del país.

La figura 6 muestra las principales cuencas lecheras del país. La zona 4 en esta figura que es la del Centro de Santa Fe es la más importante del país en términos de cantidad, totalizando el 90% de la producción total de la provincia (M. I. Castignani, Castignani, Osan, & Cursack, 2008).



**Figura 5: Localización de las principales cuencas lecheras en Argentina.**

Fuente: Perotti, 2010; p.4.

Según la literatura (Vértiz, 2007a; Craviotti, Vértiz & Walked Sánchez, 2020), se trata de un sector sometido a profundas transformaciones debido, en particular desde los años 1990, a un aumento significativo de la productividad y a una fuerte concentración de sus unidades productivas. El sector industrial también se encuentra altamente concentrado y mantiene fuertes lazos con los tambos proveedores. Pese a este proceso de reducción del número de los operadores, no se trata de un sector homogéneo. Lo esencial de las transformaciones las asume el sector medio capitalizado que realizó un importante esfuerzo de modernización (Encuesta SEC1, ver cuadro2: Spina, 2017, com. pers.). Sin embargo, los pequeños tambos son muy importantes numéricamente y, del lado opuesto, los mega-tambos imponen una referencia en materia de tecnología y supuestamente de eficiencia que les da importancia en el sector más allá de su número y de su volumen de producción. Un conjunto tan evolutivo y heterogéneo, con relaciones muy disimétricas

con la industria y abasteciendo al país con un producto esencial para la alimentación de los argentinos presenta un particular interés en materia de estudio de las políticas públicas y de la formación de la agenda pública: ¿cómo un sector primario tan heterogéneo, en fuerte transformación y frente a un mundo industrial muy concentrado, consigue participar en la formulación de políticas públicas para un producto de primera necesidad en Argentina?

Dentro de los trabajos que estudian la agenda pública del Sector lácteo, el aporte que pretende realizar este trabajo consiste en focalizar sobre la heterogeneidad de los productores y consecuentemente la diversidad de intereses y de organizaciones que los representan.

Esta diversidad de actores, en particular los de la producción primaria, no fue estudiada por la literatura como constitutiva del Sector, y en algunos casos fue considerada como una remanencia de los períodos anteriores o como resistencias. En nuestro estudio proponemos verla como una característica persistente del Sector, conduciendo a una cierta fragmentación, una posible explicación a la dificultad de lograr una agenda común a nivel nacional.

La finalidad práctica de este trabajo es analizar las políticas públicas que han regulado al Sector y detectar cuales son los puntos claves a reforzar. Nuestra intención es contribuir a producir conocimientos útiles para concebir políticas idóneas. Asimismo, pretendemos elaborar conocimientos sobre la organización del sector primario y su participación en la construcción de una agenda pública.

## **Capítulo 1 – La construcción de un marco teórico**

### **1) La problematización del sector lácteo por la literatura**

#### *1.1. La construcción histórica de los actores y de sus relaciones.*

El tema de la participación de los productores lácteos, en la formación de una agenda pública del Sector, se inscribe en forma más general en el tema de las relaciones del sector primario con la industria y el Estado, el cual ha sido muy estudiado. Tratándose del mencionado sector, un autor de referencia en casi todos los trabajos que analizamos sobre el tema en cuestión es Gutman, en particular porque propone una visión histórica de la construcción de estas relaciones. Según Gutman (1999), en la historia del sector lácteo, cada década tiene una impronta muy marcada que influye sobre la problemática de la etapa que le continúa. Observamos que, esa estructuración conceptual de la historia del sector (en cuatro grandes etapas), es utilizada como referencia por otros analistas del sector (Alasino & Arana, 2014; Nogueira, 2009a). Cada etapa representa una lógica diferente de organización de los actores y en particular de los actores de la producción primaria. Tan fuerte es esta periodización que las problematizaciones efectuadas por los autores son específicas para cada uno de los períodos. Esta periodización nos permitió encontrar la bibliografía pertinente para el tema, organizarla y definir nuestro período de estudio.

La década de los '70 estuvo marcada por un fuerte proceso de modernización productiva impulsada por grandes empresas lácteas a través de sus servicios de extensión. En esa época, los servicios de las empresas y de las cooperativas fueron claves en la inserción social y técnico-económica de los tambos en el sector.

Sin embargo, no se encontraron trabajos específicos dedicados a la extensión para el sector lácteo y la mayoría de los analistas se dedicaron a estudiar la extensión pública, que ofrece el INTA, en particular trabajos de referencia han sido escrito por los propios

investigadores del INTA (Alemany, 2003; Thornton & Cimadevilla, 2003). Pero los trabajos de Carricart (2012) para el sector pampeano cooperativizado de producción de granos y trabajos recientes editados en Francia sobre la extensión privada en Argentina en un libro editado en Francia (Goulet, Compagnone, & Labarthe, 2015) compensan este vacío.

En esta década también surgió un estrato de tambos calificados de “productores eficientes y tecnificados” por la literatura (Gutman, Guiguet, & Rebolini, 2003, p 56), de mayor escala y con relaciones estrechas con la industria (para una definición precisa de este tipo de tambo ver Renold y Lattuada (2004, p. 24), “los Grandes tambos”. Estos tambos ya producían en los años ‘70 el 30% de la leche. Gutman (1999) subraya la importancia de ellos en la organización del Sector a partir de los años 1980. Si bien no ha sido estudiado para el sector lácteo, podemos pensar que ocurrió algo similar a lo que sucedió en el mundo de la producción de granos, y de la soja en particular, estudiado en los trabajos de Gras y Hernández, que muestran el crecimiento de la participación de los grandes productores con mentalidad empresarial en el sector (Gras & Hernández, 2009, 2016).

Durante la década de los 90, se produjo un profundo proceso de desregulación, muy bien descrito y analizado por Gutman (1999). La organización anterior fue eliminada y paralelamente la industria de la leche ha vivido, en la misma década, un intenso proceso de concentración de los actores agroindustriales, en particular de las cooperativas, descritos por algunos autores (Nogueira, 2011). De hecho, la fuerte concentración de las entidades ha sido un proceso generalizado para las cooperativas pampeanas, más allá del sector lácteo (Carricart, 2012) e interpretado como un proceso de empresarización de las cooperativas que disminuyó considerablemente la participación efectiva de los productores en el sector. El trabajo de Carricart (Op.Cit.) analiza en detalle

esta transformación radical de los modos de organización de los productores pampeanos. Según Nogueira (2009b), el Grupo SanCor es representativo de esta evolución que lo distanció de los intereses de los productores de base, los tamberos.

Otra dimensión importante que surge en los años '90, y que fue sugerida en una entrevista exploratoria realizada a un profesional del INTA<sup>7</sup>, especialista del sector y que ha ocupado cargos de jerarquía en el mismo, es la presión que ejercen las exportaciones sobre el funcionamiento del sector lácteo. Este tema no está explícitamente mencionado por algunos autores que trabajan la cuestión de la organización del sector, (Vértiz, 2017 a&b) y el tema aparece subyacente en toda la literatura (Alasino & Arana, 2014; Gutman, 1999; Gutman, Guiguet, & Rebolini, 2003; Nogueira, 2011). Se trata del efecto de las exportaciones (de las cuales el 50% se exportan como *commodity* en forma de leche en polvo) sobre el funcionamiento del mundo lácteo, las relaciones entre los productores y la industria en particular, y las negociaciones intersectoriales. En efecto, Nogueira (2011) señala que, en los años '80, el complejo lácteo estuvo orientado básicamente hacia el mercado interno, siendo la trama exportadora de desarrollo más reciente a partir de los años '90. En la misma dirección, otros autores (Bisang, Porta, Cesa, & Campi, 2008) calificaron como “internista” al mercado del sector lácteo en los años '80. Con esta palabra tuvieron la intención de remarcar que lo esencial era el mercado interno, ya que las exportaciones tenían un comportamiento anticíclico en relación con la demanda local, lo que generó el concepto de “excedente exportable” (Gutman et al., 2003, p. 81). Esta situación fue cambiando a fines de la década del 90 con la apertura comercial y la desregulación, llegando así, a la situación en que progresivamente las exportaciones pasaron a representar más del cuarto de la producción total. Semejante importancia significa una salida que, si no puede ser concretizada por el sector hipermodernizado y

---

<sup>7</sup> Conosciutto 2016. Entrevista exploratoria en INTA Buenos Aires.

empresarizado que lo vende, interfiere en forma directa sobre las negociaciones de los precios del mercado interno, según los trabajos de los especialistas de las exportaciones lácteas (Guiguet, Rossini, García Arancibia, Vicentín Masaro, & Coronel, 2013). Las perspectivas científicas para describir las relaciones entre los productores tamberos y las industrias están bien descritas por Craviotti, Vértiz y Walked Sánchez (2020; 147). Estas perspectivas oponen trabajos que consideran los productores como empresarios, a trabajos que desvelan su subsunción al capital, transfiriendo valor de la producción primaria a la industria.

Lo novedoso del siguiente período, del año 2000 en adelante, no es solo la importante baja en la producción y la crisis de los precios al productor, sino también la creación, por los tamberos, de numerosas organizaciones como APL, APLECOR, APLESAFE<sup>8</sup> etc., destinadas a representarlos (Nogueira, 2010). Estas organizaciones son, además, de una naturaleza distinta a la de las organizaciones gremiales de los años '60. En primer lugar, porque son específicas del sector lácteo, o sea que no representan al agro en su conjunto, incluso cada una de ellas está basada en participaciones inscriptas en una cuenca láctea, sin pretensión de representar la misma y, por otra parte, los analistas las consideran “débilmente institucionalizadas” (Nogueira, 2009a, p. 142) y próximas de las características de los llamados nuevos movimientos sociales (García Delgado, 1994).

En efecto, los sociólogos mostraron el debilitamiento de las formas tradicionales de representación (Rosanvallon, 2007) que caracteriza el conjunto de las sociedades occidentales, correspondiendo con el surgimiento de un sujeto social que basa sus acciones y su participación sobre una lógica y una interpretación personal. Esta forma de

---

<sup>8</sup> Asociación de Productores Lecheros (APL). Asociación de Productores Lecheros de la provincia de Córdoba (APLECOR), Asociación de Productores Lecheros de Santa Fe (APLESAFE), Asociación de Productores Lecheros del Norte de Buenos Aires (ALPLENOBA) Asociación de Productores del Sudoeste de Buenos Aires y La Pampa (APLESOBEP), etc.

participación llamada “acción colectiva” por algunos autores (Melucci y Avritzer, 2000; Peruzzotti, 2001), es la convergencia de acciones de individuos guiados no más por intereses de clases sino por representaciones personales tal como lo teoriza la sociología del sujeto (Dubet y Wieworka, 1995 y mucho antes que ellos Elias, 1990).

En este trabajo, agregando una tercera perspectiva a la de “empresarios” o “subsunción al capital” y como forma de contribuir a la superación de esta dicotomía que estiman necesaria Craviotti, Vértiz y Walked Sánchez, (2020), veremos a los productores como sujetos sociales.

Es así que, si bien no debemos perder de vista la influencia de las etapas anteriores al año 2000<sup>9</sup>, en este capítulo formaremos nuestra problemática en la esencia del período posterior al 2000 que es la emergencia del sujeto en la formas de participación y vamos a dar un rol de primer plano a las palabras y las interpretaciones de los que participan en la producción primaria o que están en contacto directo con ella (estudiosos de los tambos, gremialistas, técnico CREA, agentes de la industria en relación con los tamberos, etc.).

Durante la década de los 2000 algunos autores estiman que volvieron a tener un rol activo los tamberos y sus organizaciones en los intentos de formación de una agenda pública (Nogueira, 2009<sup>a</sup>). Este hecho delimita claramente el recorte temporal de nuestro objeto de investigación. Sin embargo, hay que tener en cuenta los elementos de organización de las etapas anteriores al año 2000 que no perdieron su influencia hasta la actualidad: la extensión realizada por las cooperativas y luego la "empresarización" de

---

<sup>9</sup> Esta etapa estuvo marcada por la importancia de la extensión, capacitación en la elección de nuevas tecnologías, así como la emergencia de nuevas formas de trabajo y organización de este, que resultó por ejemplo en "empresarización" de las cooperativas, el rol sociopolítico fuerte de los grandes productores, así como la influencia de los actores vinculados al sector exportador.

las mismas (Carricart, 2012), el rol sociopolítico fuerte que adquirieron los grandes productores tamberos, la influencia de los actores vinculados al sector exportador y de la industria láctea son construcciones históricas.

El siguiente período (año 2000 en adelante) está marcado por una baja en la producción y la crisis en los precios al productor. Lattuada elaboró una hipótesis de “concentración/dispersión dialéctica”, o sea, de una tendencia a la dispersión de los intereses agrarios y, en el sentido opuesto, otra igualmente vigente de concentración o corporatización fortaleciendo la representación unitaria o de pocos interlocutores (la industria láctea en particular y los grandes tamberos) (Lattuada, 2006). Este desequilibrio en la representación ha sido interpretado por este autor y por Nogueira (2009a) como una dificultad para la elaboración de políticas públicas idóneas para el sector ya que introduce un sesgo en los modos de concertación. Los trabajos de los mencionados autores nos permiten identificar que un eje central de la problemática de la reorganización de la producción primaria del sector lácteo, luego de la desorganización de los años 1990, es la débil participación de los actores de la producción primaria en la formación de la agenda pública.

### *1.2. La heterogeneidad de los actores de la producción primaria.*

Las controversias que tiene hoy la literatura en la definición y la caracterización de la población de productores lácteos, es el reflejo de una gran heterogeneidad y de la diversidad de los análisis de los autores sobre aquella. En efecto, Alasino y Arana (2014, p. 145) nos hablan de “elevada controversia”: *“El Censo de 2002 computó unos 20000 tambos; Quintana y Reca (2010) estiman que en la actualidad existen unos 15000 productores y a fines de la década de los 80 los cifraban en 32400 productores, mientras que el Centro de Industria Lechera considera 11.500 tambos en la actualidad. Gorenstein*

*et al (1988) hablan de unos 55000 productores a mediados de los 80 que tienen en producción unas 2.700.000 vacas Holando-argentino*". Los datos del Censo Nacional Agropecuario refuerzan aún más la aserción de estos autores ya que cuenta para todo el país 7.031 Tambos (INDEC, 2021, p. 611). Más allá de la medición del tamaño de nuestro universo de estudio, ubicarnos en esa controversia tendrá un efecto sobre los límites y la naturaleza de este universo de estudio. Incorporar, en este trabajo de investigación, a los productores informales de leche como formas legítimas de producir, tiene una fuerte repercusión sobre lo que se espera de la agenda pública.

Es así que, como lo muestran varios trabajos, si bien ha habido una concentración de los tambos (Rossler, San Martín, Osan, & Castignani, 2013) el estrato de los tambos familiares pequeños sigue siendo importante, aunque, a veces, con una resignificación del trabajo incorporando la pluriactividad y la transformación de la leche en la finca (Vértiz, Craviotti, & Hang, 2011). Asimismo, muchos de los pequeños y medianos tamberos, se involucraron en nuevos procesos de organización y de creación de una nueva agenda pública (o por lo menos una nueva "agenda de gobierno", Aguilar Villanueva<sup>10</sup> (1993, p. 29) como es el caso del movimiento de la "agricultura familiar" que movilizó fuertemente un actor gremial como la FAA (Nogueira & Urcola, 2013; Sislán, 2013). Tendremos que estudiar cómo este nuevo movimiento de la agricultura familiar se articuló o no con las nuevas asociaciones del sector lácteo, un aspecto no analizado aparentemente hasta la fecha. Al lado de la profusión de asociaciones de tamberos, la multiplicación de los reclamos de los tamberos en diferentes arenas consolidaría aún más

---

<sup>10</sup> Explica Aguilar Villanueva, que no todos los problemas resentidos por un sector de la población (problemas privados) se vuelven públicos, y tampoco todas las cuestiones públicas se vuelven cuestiones que deben ser objeto de la acción gubernamental (o sea, parte de una agenda de gobierno). En principio, un problema privado debe lograr transformarse en una cuestión pública (figurar en la agenda pública) para luego ser objeto de acción gubernamental. Pero también existen problemas privados que pasan a ser directamente objetos de acción gubernamental, a través de la acción de los lobbies o por cualquier otro tipo de nexo directo.

la tesis de Lattuada de “dispersión” de los intereses del sector primario lácteo. De hecho, autores como Nogueira (2009a) muestran que estamos frente a un sector en el cual los tamberos están poco organizados, lo que hace que, por lo general, solo consigan formular respuestas ad hoc frente a momentos de crisis. Es así como se producen periódicamente ciclos de “problema-protesta-solución”, hasta que surja otra crisis. Sin embargo, deberíamos en forma crítica a estos aportes, averiguar si esa aparente profusión de actores colectivos no es lo que permitió adecuar la representación de los interesados a sus nuevas formas de estar en sociedad, o sea las nuevas modalidades de acción colectiva y los nuevos movimientos sociales (García Delgado, 1994; Melucci, 2001).

La bibliografía consultada pone en relieve, de manera consensuada, que el sector primario lácteo es muy heterogéneo, pero este hecho se interpretó de manera diversa. Hay autores que defienden la coherencia social y técnica de los productores “artesanales” e “informales” de los que habla el informe de la Cadena Láctea Argentina (Vértiz, 2016; Vértiz et al., 2011), otros que demuestran las exitosas estrategias de tamberos medios para encontrar una solución a la crisis, como es el caso de los quesos de calidad de Tandil (Velarde et al., 2010) y finalmente autores que en contraposición afirman el carácter inexorable de los procesos de modernización en el trabajo del tambo (Cominiello, 2011) llegando este último autor a declarar en la prensa que sólo el 16% de los tambos de alta producción deberían seguir en funcionamiento, ya que serían los únicos eficientes<sup>11</sup>. Otros autores también expresan un punto de vista eficientista cuando lamentan que por la falta de modernización de los tambos no se ha podido aprovechar plenamente períodos fastos para las exportaciones como lo habían sido los '90 (Alasino & Arana, 2014). O sea que, lo característico del sector lácteo, es de contar a la vez con una presencia notable de grandes tambos empresarizados, de tipo “agribusiness” como los que han sido

---

<sup>11</sup> <http://www.revistamatices.com.ar/sector-lechero-crisis-y-encrucijada/>

ampliamente estudiados en la producción de granos (Gras & Hernández, 2016) y de pequeños tambos familiares, representativos del sector emergente de la “agricultura familiar” (Nogueira & Urcola, 2013; Sislian, 2013). Los diversos trabajos de la literatura que mencionamos nos permitirán definir distintas lógicas socioeconómicas con la finalidad de detectar primero qué actores la defienden y segundo si gracias al trabajo de estos actores, esa diversidad se refleja, aunque sea mínimamente, en la agenda pública.

### *1.3. Ajuste de la pregunta de investigación a la caracterización del sector lácteo por la literatura.*

El alcance geográfico de la pregunta de investigación es necesariamente nacional, porque es a este nivel que cobra sentido la noción de “Sector”. Sin embargo, haremos un foco sobre los casos de estudio de dos cuencas lecheras contrastadas por sus estrategias productivas y de comercialización. Proponemos para este nivel geográfico de los casos, elegir la cuenca lechera “Santa Fe Centro”<sup>12</sup> por su importancia en el volumen de la producción del Sector lácteo a nivel nacional y por su alta calidad, y una cuenca que represente, por el contrario, una clara estrategia de autonomización respecto del Sector lácteo, como es el caso de la cuenca de Tandil, llamada cuenca “Mar y Sierras” (Sánchez, Suero, Castignani, Terán, & Marino, 2012), que al producir quesos con marca local, por ejemplo, tiene medios para intentar depender menos del precio de la leche a nivel

---

<sup>12</sup> Es la principal cuenca lechera de la provincia de Santa Fe. Se localiza al centro oeste de la provincia, y se caracteriza por la gran cantidad de tambos y empresas lácteas. Está comprendida por la ciudad de Rafaela al noroeste, cabecera del departamento de Castellanos, que, junto con el departamento de Las Colonias, representan los departamentos más importantes en la cuenca Santa Fe Centro. Aunque también comprende los departamentos de San Martín, sudoeste de San Cristóbal, oeste de San Jerónimo, norte de La Capital y sur de San Justo. Fuentes: <https://www.argentina.gob.ar/ciencia/conae/educacion-y-formacion-masiva/materiales-educativos/cuenca-lechera-provincia-de-santa-fe-sentinel-2a-msi-28-de-marzo-de-2017>.

nacional, al menos eso podemos pensar que lo intenta. Con este estudio comparado nuestro objetivo es evidenciar los márgenes de maniobra de los actores de la producción primaria y podemos reformular de manera más precisa nuestra pregunta de partida de la introducción: ¿De qué manera participan, desde el año 2000 hasta el año 2022, los actores de la producción primaria (tamberos con sus organizaciones tradicionales y nuevas asociaciones) en la formulación de políticas públicas de mediano o largo plazo a nivel nacional?

## **2) Marco teórico para el estudio de las políticas públicas.**

¿Cuáles son los abordajes teóricos disponibles para estudiar el proceso de construcción de una agenda pública aplicándolo al sector lácteo?

Los referentes más citados en la literatura latinoamericana son Ozslak y O'Donnell (1976) y Aguilar Villanueva (1993). Estos autores mostraron que las políticas públicas no son procesos lineales que se desarrollan en una estructura jerárquica en la cima de la cual está el Estado o el Gobierno. Consideran que es un proceso complejo, iterativo, de idas y vueltas, resultado de interacciones entre distintos actores en un campo de disputas y de poder que no está estructurado, sino que es dinámico y circunstancial. El libro de Ozslak y O'Donnell (1976 reeditado en 1981) es uno de los clásicos usados en las ciencias políticas argentinas para asentar metodologías de estudio de las políticas públicas como un proceso de problematización social y de incorporación de temas a una agenda del debate público. Aguilar Villanueva (Op.Cit.) elaboró su teoría acerca del Estado mejicano, en un país que considera “tradicional”, en transición hacia la modernidad. Se preocupó por la eficiencia administrativa y la consensualidad política, analizando las acciones del Estado y las políticas como un entretejido de iniciativas de las organizaciones sociales y de las instancias gubernamentales.

Pagani (2010) invita a estudiar las políticas públicas de una manera dinámica y no lineal, porque son el resultado de las interacciones entre distintos actores, y porque estima que no están completamente estructuradas por arreglos formales. En la práctica, según Aguilar Villanueva (1993) las *“etapas pueden solaparse unas con otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse o atrasarse, repetirse. Separar en diversos tramos la elaboración de una política es algo artificial y puede ser hasta desviante”* (Op. Cit. p.16). En sus diversas etapas, atraviesan un proceso social y político que configura un campo en disputa entre actores. O sea que ponen en juego intereses que pueden ser contradictorios y en todo caso relaciones de poder. Para estudiar un proceso tan dinámico e imprevisible, Oszlak y O'Donnell (1976) proponen desarrollar un "protomodelo verbal" para señalar las dimensiones y características más relevantes para el estudio de políticas estatales, un protomodelo que nos puede servir para construir una guía de observación y de procesamiento de la información recolectada sobre el subsistema lácteo. Estos autores sostienen que sólo algunos problemas de la sociedad logran ser atendidos. Muchos problemas, porque no son “problematizados”, quedan sin respuesta por parte del Estado. Toda cuestión atraviesa un "ciclo vital" que se extiende desde su problematización social hasta su “resolución”. *“La resolución de ciertas cuestiones queda librada a la sociedad civil, en el sentido de que ni el estado ni los actores afectados estiman necesaria u oportuna la intervención estatal”* (Op.Cit. p.111).

Nogueira, quién ha realizado su doctorado bajo la dirección de Lattuada, ha aplicado también el marco teórico de la construcción de la agenda pública, completando la hipótesis de su director, analizando la debilidad del Estado en los procesos de concertación (Nogueira, 2011). De hecho, es uno de los autores que, aplicando este marco teórico al análisis del sector agrario, ha contribuido a fortalecer, en Argentina, el tema de las capacidades estatales (Lattuada y Nogueira, 2011). Asimismo, ha podido, en su tesis

doctoral, profundizar la hipótesis un poco provocativa de un autor como Nun que, ya en el año 1991 (citado por Nogueira 2011), hablaba para el caso de la política lechera argentina, de una “privatización del espacio público”, o sea, de su acaparamiento por los grandes actores oligopólicos del sector lácteo. Hoy, de hecho, el sector está dominado por dos grandes actores agroindustriales (SanCor, La Serenísima y nuevos actores como la empresa canadiense Saputo) y el Estado no consigue construir una autonomía suficiente frente a estas empresas para definir una agenda pública equilibrada (Aguilar Villanueva, 1993 - Oszlak y O’Donnell, 1976) y al no tener el mínimo de autonomía no le permite ser eficaz (Evans, 1996). O sea que, con este modo de organización sectorial, no estarían reunidas las condiciones de construcción de una agenda pública que contemple soluciones en el mediano o largo plazo, y solo serviría para una resolución ad hoc de las crisis. Es este aspecto que nos proponemos profundizar.

Por otra parte, Zeller (2007) distingue en la literatura tres enfoques distintos en torno al Estado que caracterizaron los autores Friedland y Alford en su libro “Los Poderes de la Teoría” (1991). Lo interesante para el tema que nos ocupa en esta tesis es que se caracteriza al Estado en función de su relación con la “sociedad”, que aquí podemos interpretarlo con los actores del sector lácteo. En primer lugar, estos autores identifican una perspectiva “pluralista” que corresponde a una situación democrática en la cual participan los “ciudadanos” (que podemos interpretar en nuestro caso como los productores primarios), formando en particular grupos u organizaciones con capacidad de influencia sobre la formación de políticas públicas. Este enfoque es posible cuando la participación se pueda proyectar en el tiempo, o sea, cuando haya una mínima estabilidad política y que se pueda creer en la construcción de un consenso político. En este enfoque, el poder es situacional, el análisis se centra sobre las organizaciones que representan los ciudadanos y los mecanismos de participación en el seno de estas y entre ellas y con el

Estado. Luego los autores nos describen la perspectiva “dirigencial” (o elitista), que estima que el rol predominante lo tienen las élites dirigenciales de las corporaciones. En este caso unas pocas grandes empresas logran de una cierta manera confiscar su rol al Estado y aislarlo de los ciudadanos. En nuestro caso sería interpretar la formación de políticas públicas como una confiscación desde actores como la industria dejando sin efecto la participación de los productores. El poder es de naturaleza ya no más situacional, sino que estructural: el Estado está construido en función de los intereses de esta élite y para responder a ella. Finalmente, en un tercer enfoque de origen neomarxista, se ve al Estado como un regulador de conflictos que emergen entre el capital y el trabajo. Se trata de una perspectiva en términos de relaciones de clases en las cuales el Estado juega un papel al servicio de las clases dominantes. El poder es sistémico, o sea relacional, se infiere de las relaciones de clase sociales de explotación. Se analiza la capacidad del Estado de ser funcional a la clase dominante en particular en las crisis económicas. Por su parte, Zeller (2000) nos propone un cuarto enfoque, que considera que el Estado es siempre un poco de todo, pero en mayor o menor medida. Son tres enfoques que privilegian tres dimensiones de análisis de una situación dada en la cual se inserta el Estado y se definen políticas públicas, un cuarto enfoque desarrolla las tres dimensiones. Esas tres dimensiones del Estado pueden incluso modificarse en el tiempo, pudiendo tomar más importancia una dimensión sobre las demás según los períodos.

Proponemos profundizar esa línea teórica del estudio del proceso de formación social de la agenda pública, con un análisis de las nuevas formas de participación en dos direcciones. Primero movilizamos la literatura sobre las nuevas formas de acción colectiva y los nuevos movimientos sociales. Esto nos permitirá definir si hay crisis de representación de los tamberos en el sector y las nuevas modalidades de acción en sociedad. Luego movilizaremos el marco teórico de las coaliciones de causa (“*Advocacy*

*Coalition Framework*”, llamado también “incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas”) para analizar si los actores forman diversas redes de conocimientos y representaciones que puedan incidir en la agenda pública y finalmente en las políticas públicas.

Hemos visto que, pese a la desaparición de muchos tambos, la heterogeneidad de las unidades productivas ha ido creciendo. Desde el año 2000, que es nuestro período de análisis, ese universo heterogéneo está representado por un número cada vez mayor de organizaciones específicas de la actividad láctea que parecen superponerse o crear canales paralelos de reclamos. Como lo expresa Lattuada (2003) esas nuevas entidades nacen en un contexto de pérdida de representatividad de las asociaciones gremiales “tradicionales” y de cuestionamiento de sus dirigentes y de sus roles. Según los autores (Binolfi & Lattuada, 2004; Nogueira, 2009b) estas organizaciones han sido integradas por muchos de los productores “autoconvocados”, o sea que, han sido formados en el calor de las nuevas formas de acción colectiva como las describe Melucci (Melucci, 2001). Debemos agregar también, a este nuevo proceso asociativo, la formación reciente de cámaras provinciales de productores lecheros (Córdoba, Entre Ríos, Santa Fe, La Pampa...) y las mesas provinciales de concertación. Las cámaras pretenden renovar la representación de los productores por fuera de las entidades gremiales tradicionales, sin ser organizaciones “de la cadena” ya que no las integran otros actores que no sean de la producción primaria. Las mesas son espacios de diálogo entre actores del sector primario, que nacen después del 2002, en las cuales están presentes sectores de la industria, así como del Estado. Se agruparon primero en una mesa interprovincial reuniendo las cuencas de las provincias de Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos, La Pampa y Buenos Aires y luego en el año 2003 nace una Mesa Nacional que se erige en única instancia de negociación a nivel nacional.

Esa inédita y compleja pluralidad obliga a todos los actores, incluso los tradicionales, a utilizar estrategias renovadas para sostener su representatividad, lo que complejiza aún más el panorama actual. Por ejemplo, Binolfi y Lattuada, estudian el caso de FAA (2004, p. 130). Esa entidad ha armado en paralelo una estrategia específica para el sector lechero, con comisiones internas por producto, en particular una Comisión de Lechería (Lattuada, 2003). La idea, según Binolfi y Lattuada (2004; 130 citando Lattuada, 2003) era *“una forma de aggiornamento institucional, pero también un mecanismo para contrarrestar los efectos del síndrome de competencia institucional”*, ofreciendo nuevos espacios de discusión. Un miembro de esta Comisión explica a los autores que *“Seguimos participando en estos nuevos ámbitos [las Mesas provinciales] reconociendo que son tenidos en cuenta por los productores como un lugar de participación y discusión. Pero sin dejar de participar de estas Mesas, la FAA tiene sus propias propuestas que vamos comentando y explicando...”*, o sea actuando en dos canales en forma paralela, el nuevo y el tradicional...

Más adelante, el mismo representante de FAA, critica la eficiencia de las nuevas formas de organización: *“... no es lo mismo cuando uno lo hace en forma intermitente, a cuando tenemos una organización donde existe alguien que todos los días le dé manija a un tema o que esté estudiando cómo resolver las cosas [...] Los gobernantes [además] más allá de los errores de los políticos, necesitan que los productores lecheros vayan con una propuesta única y no que cuando pidan una audiencia se escuchen tres o cuatro propuestas diferentes”* (entrevista citada de Binolfi y Lattuada, 2004, p.131). Otro entrevistado, de la SRA, esta vez evoca también el criterio de eficiencia para criticar esas nuevas formas de representación: *“Existen una docena de entidades que pretenden representar a los tamberos. [...] Pero todas coinciden en la intolerancia recíproca y en la incapacidad de lograr acuerdos en torno a un criterio para defender la rentabilidad*

*del negocio. En consecuencia, el productor no se siente representado y busca agruparse nuevamente, formando nuevas y pequeñas unidades, que a veces surgen solo alrededor de una idea, o lo que es peor para oponerse a ideas y proyectos, contribuyendo aún más al desorden y a la dispersión del esfuerzo”* (Op. Cit. p.131).

Sin embargo, reconocemos en estas críticas formuladas desde el sector de representación más tradicional, algunas características fuertes de las nuevas modalidades de acción colectiva que teorizaron autores como Melucci (2001), Peruzzotti (2001), García Delgado (1994) o De Piero (2012). Melucci (2001) por ejemplo, analiza el carácter paradójico de estos nuevos movimientos sociales, que parecen poco aptos a sostener la eficacia de acción colectiva, y que sin embargo son capaces de movilizar y mantener unidos actores y formas de acción que no podrían ser canalizadas por las formas tradicionales de representación gremial o política. De hecho, Binolfi y Lattuada (2004, p.131) muestran la dramática erosión societaria de un actor tradicional como la FECET<sup>13</sup> de Santa Fe que, nacida en 1973 en la localidad de Firmat, alcanzó 5600 socios pocos años después para declinar a 960 socios en 1990 y menos de 400 luego del año 2000. En cuanto a la “forma intermitente” denunciada por el representante de FAA, Melucci (1993, p. 190) nos muestra que es una fuerza, con momentos de movilizaciones colectivas muy fuertes y momentos de “sumersión” en lo cotidiano que no ve como un hecho “privado” o residual sino al contrario como “*la condición misma de la posibilidad de movilización*” (op.cit. 191, traducimos). Finalmente, coincide la observación desesperada del entrevistado de la SRA, por Binolfi, con la teorización de los Nuevos Movimientos Sociales realizada por el sociólogo francés Rosanvallon (2007) cuando habla de “democracia negativa” y dice que “*La voluntad se cumple completamente siempre en un*

---

<sup>13</sup> FECET: Federación de Centros Tambos de la Provincia de Santa Fe.

*acto de obstrucción, porque está polarizada sobre una decisión unívoca y clara que agota su contenido y su proyecto”* (2007, p.32).

Las razones no deben ser buscadas solamente en el particularismo de la nueva forma de acción colectiva, sino también en la crisis de la representación anterior. García Delgado (2002 citado por De Piero, 2012) nos dice que la crisis del 2001, clásicamente presentada por los datos y la razón del “*ahogamiento económico*”, “*significó también la ruptura de un contrato entre representantes y representados*” (De Piero, 2012, p. 7).

En este contexto de gran complejidad de organizaciones, de actores, de heterogeneidad de los destinatarios de las políticas públicas, podemos pensar que el proceso de formación de ideas, de valores, los procesos en los cuales los actores aprenden y forman nuevas representaciones del problema, son aspectos esenciales para la formación de la agenda pública. Es por esa razón que, el marco de las Coaliciones de Causa puede aportar un complemento teórico muy útil para nuestro trabajo de investigación.

Ese enfoque observa los procesos de agrupamiento de los actores en coaliciones que tienen como efecto trasladar sus ideas y valores a las políticas públicas, o por lo menos a la agenda pública (Martinón Quintero, 2007). Algunos autores lo ven como un marco de análisis de las formas de participación de las organizaciones de la sociedad civil en un contexto de gran complejidad de las representaciones (Villar, 2003). La premisa de esta perspectiva es que las políticas públicas son sistemas de creencias y se orienta sobre los aspectos cognitivos, diferente de los enfoques que se centran sobre el poder y la estructura, que han adoptado diversos estudios sobre el sector, realizados por autores como Lattuada o Nogueira, que hemos visto anteriormente. Pero lo interesante es que nos va a permitir analizar el papel de los “*policy brokers*” como, por ejemplo, los expertos o burócratas y en especial el papel de los científicos y del conocimiento científico en la

formación de ideas en el sector (Gómez Lee, 2012), así como los procesos de democratización en el espacio público del sector (Bonamusa & Villar, 1998).

Este marco teórico permitirá estudiar el funcionamiento de nuestro objeto, pero ¿cuál es nuestro objeto? El límite temporal de nuestro estudio está claramente definido, como lo hemos visto, dado el consenso en la literatura y la solidez de los aportes de Gutman y Nogueira, en cambio el límite social es objeto de fuertes imprecisiones y hasta controversial: ¿qué es el Sector Lácteo? Esa dificultad en establecer un concepto único de Sector Lácteo, dada la heterogeneidad de éste, nos debe conducir a movilizar trabajos que discutan los límites socio-territoriales de nuestro objeto.

Podemos esperar que la literatura institucionalista, en particular, debería darnos una definición crítica del concepto. Por ejemplo, encontramos una definición útil y precisa en el trabajo de Gutman y Rebella (1990) en la nota al pie de la página 34: “*Un subsistema productivo recorta un espacio económico que vincula los procesos de transformación material y las relaciones económicas entre actividades y agentes estrechamente vinculados entre sí a través de relaciones directas de acumulación (relaciones insumo-producto, de compra-venta, de financiamiento, de asistencia técnica) que posibilitan la conformación de poderes económicos asimétricos. En el caso de los subsistemas agroalimentarios, incluyen las etapas de producción primaria e industrial, la distribución mayorista y minorista y las actividades de apoyo y servicios a la producción y distribución (tecnológicas, crediticias, logísticas)*”. Hemos visto la gran heterogeneidad de los productores de leche que conduce a inventarios muy distintos. Muchos de estos “productores de leche” artesanales o familiares no están “estrechamente vinculados” con los actores fuertes del sector y hasta no son considerados como “tamberos” sino como productores pluriactivos o “maseros” etc. (Vértiz, 2016). Es un tema clave ya que la definición de los límites del sector influye fuertemente sobre la

evaluación de su funcionamiento: ¿quiénes son los que deberían participar de la construcción de la agenda pública láctea, y quiénes son los que, aunque produciendo leche, participan de otras agendas?

Para una actividad tan anclada en el territorio como es el caso de la leche (un producto pesado, muy perecedero, etc.), consideramos de importancia complementar el marco teórico con los aportes de los autores especialistas del desarrollo local con la finalidad de estudiar el funcionamiento de las cuencas lecheras. Arroyo (2016) en p.8 define el desarrollo local como: “potenciar al desarrollo económico - productivo de una localidad, entendiendo como "desarrollo", crecimiento económico con inclusión social”. Apoyándonos sobre esta literatura, podremos evaluar si las interacciones entre los actores del sector lácteo a nivel de una cuenca son suficientemente fuertes para que emerja una “agenda local” que comprometa a actores nacionales como los grandes industriales, y también al Estado nacional. También podremos evaluar si existe una agenda provincial para la problemática láctea, muchas de estas cuencas siendo contenidas en los límites de las provincias.

Esas corrientes de desarrollo local y de construcción de la agenda pública deberían completarse cuando los articulemos, por ejemplo, siguiendo las ideas de una corriente de pensamiento como la *Public Value Management*, y de uno de sus mayores representantes que es Mark Moore (1998). Según ese enfoque, para que un tema entre en la agenda pública debe tener un “valor público”, o sea, que los recursos y la atención que le aporta el Estado genere un valor para toda la sociedad. Implica que, en nuestras investigaciones, los actores locales estén en condición y con voluntad de definir y defender este valor público de la actividad de producción de leche, haciendo que la zona tenga un “perfil lechero”. Arroyo (2016) define la noción de “perfil de desarrollo” de una localidad: “*Es la actividad económica que motoriza el desarrollo económico, generando además empleo*”

*e inclusión social”, por ejemplo, “el perfil del municipio puede ser metalmecánico, turístico, tal o cual actividad; es el sector que mueve o motoriza el desarrollo económico de la localidad, entendiendo como un perfil, no sólo la actividad económica que hace mover al territorio, sino que además incluye a su población” p.10.*

También proponemos indagar si emerge localmente un fenómeno que corresponda a la noción de “espacio público” de Aguilar Villanueva (1992) el cual lo define como: *“Entre las libertades individuales y los poderes del estado existe o no, es ancho o angosto, de acceso libre o controlado, estructurado o espontáneo, un ámbito que es producto de la mayor o menor energía de las libertades políticas. Suele llamarse ámbito público, esfera pública, vida pública y cumple la función de” mediar entre estado y sociedad, entre política y economía, entre la constitución política y la constitución real de una sociedad, entre la norma general y los intereses y necesidades particulares”*. p.26.

Las nociones de “Clústers” o de “Sistemas Productivos Locales” (Fernández & Vigil, 2007), permiten describir la estructura y el funcionamiento de tramas locales de actores económicos, en particular si están comprometidos con la misma actividad. Pese a la cautela que se debe tomar cuando se movilizan estos conceptos (Fernández & Vigil, 2007), son nociones que presentan mucho interés metodológico para abordar esta investigación.

### **3) Marco teórico para el estudio de las formas de participación en el sector lácteo argentino: las coaliciones de forma**

#### *3.1. La sociología del sujeto y de la acción colectiva.*

Para estudiar la crisis actual del sector lácteo, nuestro objetivo aquí es proponer un abordaje teórico de las formas de representación de los tamberos, y de sus modos de participación. Por supuesto la crisis puede tener otras lecturas más “inmediatas” como, por ejemplo, una lectura económica, financiera o institucional. También se podría pensar colocar en el centro de análisis las relaciones de poder, en particular entre la industria láctea, la gran distribución, el Estado y las organizaciones de productores. Sin embargo, además de estos ángulos de análisis, la sociología de los sujetos y en particular la de la acción colectiva nos conduce a revisar profundos procesos sociales y políticos acerca de la identidad y de la participación de los individuos que afectan al conjunto de la sociedad argentina (De Piero & Gradin, 2015; Peruzzotti, 2001; Peruzzotti & Smulovitz, 2002), así como en forma general a las sociedades occidentales (Dubar, 2000; Touraine, 1995). Según estos trabajos, en estas sociedades, las identidades de los individuos y sus formas de acción colectiva no dependerían ya tanto de su pertenencia a una clase social, ni a un proceso de profesionalización como podría ser el caso en el sector lácteo, sino que estas identidades serían inventos ad hoc, personales, contruidos a lo largo de las experiencias de cada individuo. Al respecto, Dubet y Lustiger Thaler (2004, p. 563) nos recuerdan la definición de Touraine<sup>14</sup> del sujeto social: “what I call a subject is an individual’s capacity to reflect upon his or her own identity”. Este proceso de individualización cambia en forma sustancial los modos de estar en sociedad, y en particular de movilización y participación. Dubar (2000) nos muestra que lejos de ser una destrucción de la sociedad, en particular su desmoronamiento bajo los efectos de un individualismo generalizado, este proceso de individuación se corresponde más bien con otra forma de producir la vida en sociedad. En particular porque, para estar en sociedad, es necesario construir una identidad personal original, y viceversa: la identidad de un individuo no podría ser

---

<sup>14</sup> Touraine, A. (1995). *The Critique of Modernity*. Oxford: Blackwell, p.273.

construida fuera de la sociedad, y al revés la misma no tendría sentido sin su socialización. El trabajo precursor de Elias (1991) nos muestra la importancia de no oponer individuo a sociedad.

La idea que queremos defender es que el universo de los tamberos no escapa de las transformaciones de la sociedad en su conjunto, y de la sociedad civil organizada en particular, y que esas transformaciones impactan sobre su participación en la definición de las políticas públicas, y los arreglos del sector lácteo. Para abordar este proceso de cambio social, vamos primero a revisar la literatura que estudió la crisis que se generó en los modos de representación tradicional debido a la irrupción del sujeto en la vida social. Luego propondremos un marco de análisis que nos permitirá reconstruir una visión del sector lácteo, tomando en consideración esta transformación de los modos de representación. Finalmente profundizaremos los aportes que nos permitirán estudiar en detalle las nuevas modalidades de participación.

### *3.2. La desconfianza en los actores tradicionales de la sociedad civil organizada: repensar el espacio público.*

Citando a García Delgado<sup>15</sup>, De Piero (2012) nos explica que la crisis del 2001 en Argentina clásicamente presentada por los datos y la razón del “ahogamiento económico” “significó también la ruptura de un contrato entre representantes y representados” (De Piero, 2012, p. 3), y podemos razonablemente suponer también que en la crisis del sector lácteo subyace una crisis de la representatividad de los actores de la producción primaria.

---

<sup>15</sup> García Delgado, D. (2003). Estado-nación y la crisis del modelo. El estrecho sendero. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.

El sociólogo francés Rosanvallon ha dedicado un importante trabajo teórico sobre esta crisis contemporánea de la representación (2007). El fenómeno que pone en evidencia es la pérdida de confianza de los ciudadanos en los actores que tienen como mandato de representarlos, en general mediante un proceso electivo. En el caso particular que nos preocupa, se trataría de la pérdida de confianza de los tamberos en los sindicatos agrarios y las cooperativas tradicionales. Lógicamente se encuentran otros canales de acción que son, como lo veremos más abajo nuevos movimientos, pero también acciones realizadas por individuos (Rosanvallon, 2007, p. 31) y no solo por organizaciones.

Los análisis sociológicos de la “desconfianza” nos conducen a dos importantes consideraciones teóricas para nuestro tema. Primero Rosanvallon (2007) nos conduce a distinguir los procedimientos democráticos de construcción de la legitimidad, de los procesos sociales de emergencia de la confianza. No es solo que los conceptos de “legitimidad” y de “confianza” no se corresponden, salvo en los breves períodos de gracia electoral luego de comicios, sino que además la desconfianza desde hace una década al menos se organiza, conformando prácticamente un sistema a través de poderes no centralizados, repartidos en redes, asociaciones y eventos de diversas índoles diseminados en el cuerpo social. Segundo y no menos importante, Beck (1998) estima que este advenimiento de una sociedad de la desconfianza debe mucho a que se rompió el “optimismo tecnológico”. Pese a que “los ciudadanos están condenados a confiar en los científicos” (Rosanvallon, 2007, p. 23), ya no existe una confianza automática y ciega en la ciencia como era en los años '60 o '70. Veremos luego la importancia de esta relación de dependencia y de desconfianza con la ciencia en nuestras sociedades posmodernas.

Rosanvallon, además, sumó sus aportes conceptuales a los de Hirschman<sup>16</sup> para darnos una batería de indicadores de nuevas modalidades de acción en sociedad, en el marco de esta desconfianza:

- La toma en público de la palabra crítica;
- La retracción o defección;
- La indiferencia aprobadora;
- La vigilancia de los actores políticos;
- La presión sobre ellos por revelación;
- La obstrucción a una decisión de estos actores o del Estado;
- El enjuiciamiento, o sea las acciones legales;
- Etc.

Más que una descripción de las nuevas formas de acción, así como las transformaciones de los actores tradicionales, que en realidad siguen siendo los mismos, sería conveniente, según los autores arriba consultados, un análisis de las transformaciones afectando el espacio público. Esa teoría de la desconfianza hacia los notables de la democracia representativa, para llamarlos de alguna manera, obliga en efecto a repensar el universo social en el cual están insertos, que aparece como “fragmentado” y “diseminado” según dos indicadores de la “impolítica<sup>17</sup>” que nos define Rosanvallon (Op.Cit., p.39), o sea: 1) sin más pertenencia a un mundo común, lo que significa la imposibilidad de enmarcar todas las acciones en una misma narración, y 2) sin visibilidad pública, o sea en la imposibilidad de representar las acciones en un escenario público único.

---

<sup>16</sup> Albert O. Hirschman, 1970. *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge, Harvard University Press.

<sup>17</sup> Lo que no significa despolitización, todo por lo contrario ya que la vida privada pasaría a ser politizada.

### *3.3. Hacia una teoría política que de un lugar específico a la sociedad civil y a sus transformaciones.*

A partir del final de los años '50, los autores que estudiaron la transformación de la actividad agropecuaria en Argentina, y en particular el proceso de “modernización” que se dio durante tres décadas (Barsky & Gelman, 2001; Gaignard, 1989), nos muestran el surgimiento, a partir del tradicional mundo agrario, de una inédita organización en “sector<sup>18</sup>”. El moderno Sector agropecuario es una puesta en relación, en un sistema económico-institucional informal de nivel nacional, de todos los operadores económicos (empresas, cooperativas, ...), actores sociales (gremios, asociaciones, ...), instituciones académicas y científicas (INTA, AACREA, facultades de agronomía y de ciencias veterinarias, ...) y administraciones del Estado nacional (SENASA<sup>19</sup>, Juntas de Regulaciones de los mercados, ...) que acompañan la “modernización” de la actividad agropecuaria. Muchas de estas organizaciones han sido creadas justamente al final de los '50 (caso del INTA, AACREA, varias de las facultades, etc.) con este objetivo de modernización. El Ministerio de Agricultura, que había sido creado en 1898 por el Presidente Julio Argentino Roca, en su momento por una recomendación del Embajador de Estados Unidos (Scobie, 1968), fue suprimido en 1958 por el Presidente Arturo Frondizi y transformado en una Secretaría dentro del Ministerio de Economía. Albaladejo (2009, p. 185) interpreta esa decisión de Frondizi, en apariencia paradójica en una etapa de consolidación del agro como actividad productiva, como la voluntad de terminar con el mundo agrario y sus élites tradicionales, y hacer emerger un flamante sector productivo

---

<sup>18</sup> La palabra aquí no designa simplemente «el sector primario», o sea una división abstracta de la actividad económica nacional con fines de elaboración de medidas y estadísticas, sino una organización propia de los actores de la actividad agropecuaria. En el resto del texto, si no hablamos explícitamente del «sector primario», categoría estadística, estaremos hablando del «Sector agropecuario», objeto socioeconómico construido históricamente.

<sup>19</sup> Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria.

moderno<sup>20</sup> al servicio de la economía nacional. El mismo autor nos muestra como la “sectorización de la actividad”, como la llama (Op.Cit.), estuvo acompañada con políticas públicas y también con la construcción de nuevas identidades (la más central siendo la de “productor agropecuario”) y de nuevas modalidades de participación o de movilización (en particular la participación en grupos profesionales locales y en organizaciones del sector a nivel nacional). Emergieron no solo élites que se diferenciaron de los notables agrarios tradicionales, sino también una “base social que contribuyó a llevar adelante el gran proyecto de desarrollo nacional” (Albaladejo, 2009, p. 248, traducimos). El mismo autor nos aclara que no hay que interpretar que todos los actores, todas las representaciones y las relaciones, de repente pasaron a depender de este Sector. De hecho, un gran número de actores del campo que los autores designan como “campesinos” (Cáceres, 2014) y “estancieros” (Barsky & Gelman, 2001) siguen con sus formas de producir y con sus organizaciones<sup>21</sup>, pero perdieron presencia en el sistema de relación entre el mundo agropecuario y el Estado ya que esta relación ha sido monopolizada por esta nueva organización sectorial moderna.

Una organización en sector tiene como efecto de darle a la actividad agropecuaria, al menos a la parte de ella que responde al proceso de modernización, una relativa autonomía a nivel nacional dentro de la economía y de las instituciones. De la forma como

---

<sup>20</sup> En esta época, en la que tener una estancia era para la mayoría más un estatuto que una actividad productiva o profesional, la Sociedad Rural Argentina, así como lo fue claramente en el momento de su creación en 1866 (Barsky & Gelman, 2001), aparecía todavía como una organización de profesionalización de las estancias y, como lo dice su lema oficial, al servicio de la producción. Más allá de su influencia política, es lo que puede explicar en parte que muchos de los primeros responsables de la nueva Secretaría provinieron de esta organización, incluso durante el gobierno de Perón (Albaladejo, 2009).

<sup>21</sup> Queremos significar, con esas categorías típicas de la literatura sobre la historia agraria argentina, pampeana y extra pampeana, que no se quedaron en la historia y no perdieron hasta hoy sus pertinencias luego del surgimiento de un “agro” modernizado y sectorizado. No se trata de entrar en los detalles y en los debates acerca de las definiciones de estos actores, solo se trata de hacer observar que son típicos de un medio rural “tradicional” movido por valores y relaciones (de dominación en particular) de un mundo privado, doméstico e incluso familiar, y no por los valores y las relaciones de la economía y de la eficiencia del productor moderno sectorizado.

se constituye en los años '60 y '70, el sector incluyó todas las producciones vegetales y animales. Sin embargo, los autores en sus investigaciones logran diferenciar niveles inferiores de organización, con más o menos nitidez. Es el caso del concepto de “Cadena” o de “Complejo Agroindustrial (CAI)” (Gutman & Gorenstein, 2003), que designa subsectores organizados alrededor de un producto, como es el caso en particular del “Sector Lácteo” o CAI lácteo (Nogueira, 2011). El CAI es “la articulación de agentes y etapas productivas, industriales y comerciales que participan en la producción y distribución de productos lácteos” (Gutman et al., 2003, p. 90). Con la finalidad de estudiar los cambios en las formas de participación, veremos más adelante la importancia de recordar estos conceptos, creados para designar objetos socioeconómicos que emergieron en un momento dado de la historia, y cuyas fronteras, consistencias o coherencias, y al fin sus definiciones, son hoy motivos de una reconceptualización, al menos de fuertes cuestionamientos.

Para poder construir una relación crítica con estos conceptos de Sector o de CAI, necesitamos disponer de otros conceptos más amplios, dentro de una teoría general de la sociedad, que nos permitan abordar la participación de los actores en la formación de una agenda para el sector lácteo. Aguilar Villanueva (1993) nos recuerda la distinción fundamental que nos invitaron a hacer autores como Cobb y Elder<sup>22</sup> entre los conceptos de agenda pública (llamada también sistémica) y de agenda de gobierno (llamada también institucional). No todos los temas que lograron ser considerados han conseguido ser parte de la agenda del gobierno, y algunos que son del interés del gobierno a veces no lograron el consenso de los actores concernidos y no figuran en la agenda pública. La agenda pública es además más abstracta, general y amplia que la agenda gubernamental, y sus

---

<sup>22</sup> Cobb, R. y Elder, C. (1971). “The politics of agenda-building: an alternative perspective for a modern democratic theory”, *The Journal of Politics (Arizona, USA)*, Vol 33, No. 4; pp.892-915

prioridades no necesariamente se corresponden con las del gobierno, pudiendo existir discrepancias al respecto. La agenda pública está formada con la participación de los que son parte del “triángulo de hierro”, según la expresión de Aguilar Villanueva (1993, p. 45), o sea el gobierno (y por extensión el Estado), las organizaciones del capital (o sea el mundo económico) y las organizaciones laborales (o sea la llamada “sociedad civil). El objetivo final es siempre hacer figurar los temas (“issues” en inglés) de las agendas en las políticas públicas.

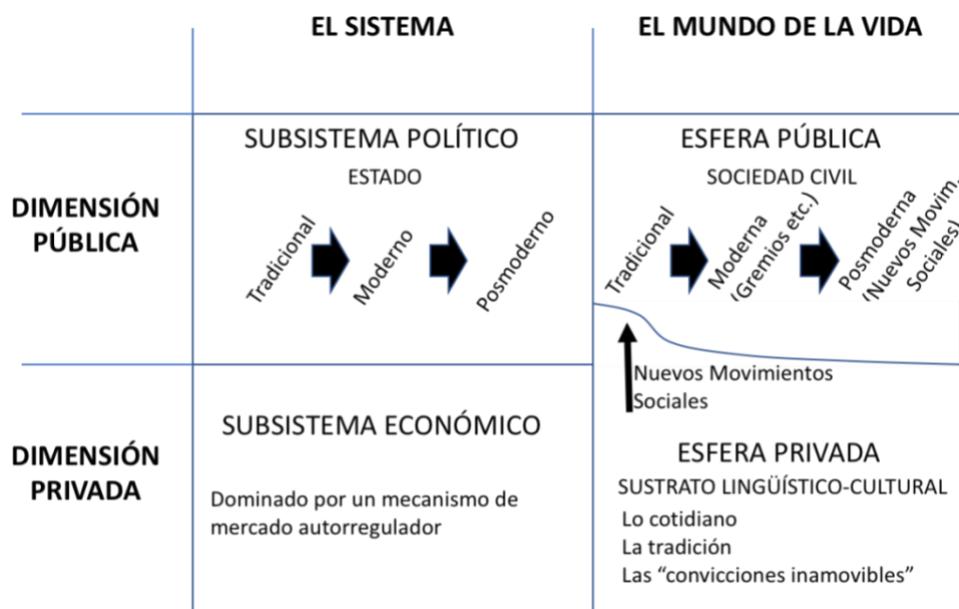
Los conceptos de Estado y sociedad civil son entonces esenciales para problematizar el tema de la participación de los tamberos en la agenda del sector lácteo, y la literatura no es consensual al respecto de sus definiciones. Los autores norteamericanos Cohen y Arato (2000) realizaron una interpretación de los nuevos procesos de participación en la sociedad desde una teoría sociológica fundamental, que intenta reelaborar el concepto de Sociedad Civil con el objetivo de tomar en cuenta las nuevas identidades colectivas y contribuir a la emergencia de la participación y la consolidación de la democracia. Los autores, en base a clásicos como Habermas, Gramsci, Parsons, Polanyi, etc., cuestionan la clásica representación dicotómico Estado vs Sociedad, y proponen un modelo en tres partes. El modelo anterior a esos autores en dos partes termina, en efecto según ellos, reduciendo la sociedad a la “sociedad económica” o sea a la parte de la sociedad integrada al “mercado”. En cambio, diferenciar el mundo de la economía supone también que se diferencian otros mundos en la sociedad. En particular, Gramsci y Parsons, influidos por Hegel “entendieron la resurrección de la vida asociativa no como la fusión de las lógicas de lo privado y de lo público, de la economía y del Estado, sino como la recreación de un tejido de intermediaciones societales [...] en una forma nueva y postradicional” (Cohen & Arato, 2000, p. 479).

Esa concepción permite entonces estimar que el Estado (moderno) y la sociedad económica son dos partes del “sistema”, según el concepto del pensamiento de Habermas, con lo cual la sociedad civil no sería parte del “sistema”, sino que sería parte del “mundo de la vida” según la teoría de la acción comunicativa de Habermas (1987). Con esta distinción entre un subsistema política (incluyendo al Estado) y un subsistema económico (dominado por el mercado<sup>23</sup>), y la diferenciación de estos dos subsistemas del “mundo de la vida”, llegamos a un modelo de tres partes.

Cohen y Arato en su clásico libro (2000) estiman luego que no podemos caer en la ingenuidad de asimilar el concepto de “sociedad” con el de “sociedad civil”, ya que sería una visión excesivamente politizada de la sociedad. Por esa razón nos proponen distinguir la sociedad civil (que es parte de la esfera pública por excelencia), del resto del mundo de la vida (o sea la esfera privada), lo que nos permite construir una representación en cuatro partes de la sociedad: Esa visión nuestra la hemos graficado en la figura 7 desarrollando y completando el cuadro IX.2 (p.486) de los mismos autores. La sociedad civil se arraiga en el nivel institucional del mundo de la vida, son las “instituciones y procesos que son directamente relevantes, política y económicamente” (Cohen & Arato, 2000, p. 483). En la esfera privada se ubica el “sustrato lingüístico-cultural” de la sociedad, en particular las tradiciones y las “convicciones inamovibles” que no son, como lo es la esfera pública según estos autores, o según otro autor clásico como Hannah Arendt (2004), el mundo de la actividad discursiva o sea de la acción comunicativa (Habermas, 1987). En la figura N° 6 hemos agrupado los tipos de actores según si son partes más de una “dimensión” pública o privada de la actividad en sociedad.

---

<sup>23</sup> Así al menos describe Karl Polanyi la sociedad económica en su clásica obra “La gran transformación”: un mundo dominado por un mecanismo de mercado autorregulador.



Elaboración propia inspirada de Cohen y Arato, 2000, p.485

**Figura N° 6 – Un modelo en cuatro partes para representar el mundo de la producción láctea.**

**Fuente: elaboración propia, inspirada de Cohen y Arato, 2000, p. 485**

Nos parece que lo central en la teorización de Cohen y Arato, es un proceso de transformación que afecta la sociedad y que los autores llaman “la modernización”. Ese proceso permite pasar de una “sociedad civil tradicional” a una “sociedad civil moderna”: “un mundo de la vida modernizado, racionalizado que involucra una apertura comunicativa del núcleo sagrado de las tradiciones, las normas y la autoridad a los procesos de cuestionamiento, así como el reemplazo de un consenso basado convencionalmente, por uno que esté fundamentado ‘comunicativamente’” (Op.Cit., p.489). Hemos intentado representar este proceso con una flecha gruesa negra en la figura N° 6. Lo interpretamos como el proceso que permitió llegar a una democracia representativa, probablemente un proceso incompleto e inacabado, pero, de todos modos

un proceso hoy en día claramente en crisis como lo hemos visto con los aportes de Rosanvallon.

Cohen y Arato (2000, p. 492) nos dicen: “El mundo de la vida no puede ser modernizado sin facilitar estratégicamente la coordinación de la acción comunicativa mediante el desarrollo de los dos subsistemas”, lo que significa que no hay transformación del mundo de la vida sin simultáneamente una transformación del Estado y de la Sociedad económica. Nos da una importante clave metodológica, que viene complementando la identificación de cuatro grandes categorías de actores. Se trata en primer lugar del Estado y con él de la clase política que ubicamos en el mismo universo. En segundo lugar, está la sociedad económica, o sea los grandes actores en capacidad de acceder a los mercados. Luego está la sociedad civil organizada presente en la esfera pública y que contribuye a construirla. También identificamos como cuarta categoría de actores a la sociedad en general, que representa la esfera privada (Arendt, 2004).

La modernización de la Sociedad Civil ha permitido además, según los mismos autores, una “modernización adicional”: “En particular admite la emergencia de una nueva forma de asociación voluntaria con derechos iguales de membresía, libres de las restricciones del parentesco, patriarcales o de otras atribuibles a supuestas causas (herencia, riqueza, nobleza, status) para pertenecer y ocupar un cargo que renueva sus formas de solidaridad principalmente en la interacción libre de sus miembros actuales” (Cohen & Arato, 2000, p. 490). Sin duda nos quedará por estudiar qué parte del mundo asociativo actual, de los gremios y cooperativas, se ha quedado en formas tradicionales y qué parte releva de esta modernización. La profunda investigación que Carricart (2012) ha llevado a cabo desde adentro de la organización ACA, con una observación participante, para el caso de las cooperativas de grano pampeanas, muestra que este

proceso de modernización social es parcial y que el llamado “Sector” es todavía parte de un mundo agrario profundamente tradicional, incluso en la zona pampeana que es, sin embargo, tan emblemática de la agricultura hipermoderna de la soja. Lo interesante es que, en medio de este proceso, seguramente inacabado para el caso del sector lechero argentino, ocurre otra transformación también simbolizada en la figura 6: la emergencia de los Nuevos Movimientos Sociales (NMSs) y en forma general de las nuevas formas de acción en sociedad. Con Dubar (2000) o Dubet (Dubet & Lustiger Thaler, 2004), lo podemos llamar “transformación hacia la posmodernidad” o una “modernidad tardía” (Dubet, 2002).

Podemos ubicar a los NMS como un ingreso de la esfera privada en el espacio público, junto con las otras tres categorías de actores: la sociedad económica, el Estado y la sociedad civil organizada y representada por las organizaciones “tradicionales” representativas. Boaventura de Sousa Santos estima, por el contrario, que se produce un ingreso de lo político en el mundo de la vida: “La novedad de los NMSs no reside en el rechazo de la política sino, al contrario, en la ampliación de la política hasta más allá del marco liberal de la distinción entre estado y sociedad civil” (Op. Cit. 2001, p.181). Sin embargo, el hecho significativo es que desde la esfera privada ingresan nuevos actores e intereses en el espacio público, y un autor como Cheresky (2001) nos da el ejemplo de las Madres de la Plaza de Mayo que ocupan un lugar importante en el espacio público desde un reclamo completamente privado por sus hijos/as.

De este modo, gracias a la teorización de Cohen y Arato, y representado esquemáticamente en la figura 6, podemos contar con un modelo sociológico explicativo de los procesos que podemos estudiar en cuanto a las nuevas formas de participación, en nuestro caso en el sector lechero.

### 3.4. *Las nuevas formas de acción de los movimientos sociales y del Estado.*

#### 3.4.1. *Nuevas formas de acción en una sociedad de sujetos.*

Boaventura de Sousa Santos (2001, p. 82) afirma que esa “sociedad de la desconfianza” (retomando la expresión de Rosanvallon, Op.Cit. p.23), no es el producto de un “desinterés por las cuestiones de la ciudadanía”<sup>24</sup>, todo lo contrario. Yendo en este sentido también, Rosanvallon (Op.Cit. p.35-36) estima que “conviene más hablar de mutación que de declinación de la ciudadanía”, y más adelante habla del “mito del ciudadano pasivo” (Op.Cit., p.37). Con lo cual, los indicadores que debemos buscar para caracterizar el fenómeno deberían referirse a las acciones, y en particular a las acciones de una nueva categoría de actores llamados en la literatura NMSs, o sea Nuevos Movimientos Sociales (de Sousa Santos, 2001).

Esas acciones son el hecho de un sector de la población que actúa preferentemente por vías no institucionalizadas (de Sousa Santos, 2001) haciendo, por ejemplo, acciones de fuerza sin pasar por las organizaciones gremiales, o buscando acuerdos mediante contactos ad hoc o personales y redes de influencia (lobbying). De hecho, dice de Sousa Santos (2001, p. 179), que cuando estas acciones logran visibilidad social, “no es posible anclar[las] en la lógica (y no en la forma) y en la historicidad de la dominación propia de las relaciones de producción”.

Esas acciones parten básicamente de las vivencias concretas de los actores, y el horizonte es la transformación de su cotidiano. Los NMSs se caracterizan en gran parte por defender intereses privados, singulares y no intereses abstractos y universales o

---

<sup>24</sup> Al contrario de lo que afirma, según Boaventura, un autor como Alberto Melucci, que es otro de los grandes teóricos de las nuevas formas de acción colectiva.

ideologías con finalidades que trascienden los demandantes<sup>25</sup>. Boaventura de Sousa Santos habla incluso de una “incapacidad de universalización” (2001, p. 182). Sin embargo, en el ejemplo de las Madres de Plaza de Mayo que nos da Cheresky (2001), nos puede convencer de que ese interés, aunque singular y privado, puede ser muy elevado, como lo es reclamar por un hijo, y que puede desembocar sobre una acción colectiva. Rosanvallon alerta también que no se trata de un “repliegue sobre la esfera privada” (Op. Cit., p.35), con lo cual nos parece que se trata de una irrupción de lo privado en el espacio público (figura N° 6).

Autores como Melucci (Melucci, 2001; Melucci & Avritzer, 2000), han intentado caracterizar, y hasta teorizar, esta nueva forma de acción en sociedad (a la cual dedica el término de “acción colectiva”) basada necesariamente sobre la intersubjetividad de los participantes, y muestra su carácter imprevisible, inestable, con momentos de silencio completo que él llamó “buceo” y luego bruscas reapariciones al favor de un acontecimiento a través, por ejemplo, de las redes sociales, etc. Para esa forma de acción, la visibilización social es esencial. De una cierta manera hay que hacer públicas demandas privadas, y eso requiere un esfuerzo de comunicación, de publicidad en realidad. De ahí la fuerte utilización de la prensa y de los medios en general, y de los medios de comunicación social (de Sousa Santos, 2001, p. 182).

Rosanvallon (2007) observa que esa forma de acción se expresa preferentemente por formas de coaliciones negativas apuntando la denuncia y la obstrucción. Este tipo de acción colectiva emprendida por redes ad hoc de “sujetos”, o sea, de individuos definidos esencialmente por identidades individuales (Touraine 2006), estaría mejor diseñado para acciones de rechazo, que para presiones en vista a imponer una política. Según ese autor

---

<sup>25</sup> Boaventura de Sousa Santos (p.179) hace la excepción de los movimientos ecológicos que se movilizan de hecho también por intereses generales, incluso intergeneracionales.

las acciones se polarizan sobre una decisión unívoca y clara, y no necesitan ser respaldadas por una mayoría activa de personas: “En la calle, en la protesta mediática o en la expresión simbólica, ya no es sólo cuestión de aritmética. En cambio, las verdaderas mayorías sociales de acción son mucho más difíciles de constituir” (Op.Cit., p.32). Se constituye un “poder de rechazo” potenciado por la judicialización de la sociedad y en especial de la política. El juicio, así como la visibilización mediática, es parte de estos nuevos modos de acción.

El objeto de la creciente sociología de los movimientos sociales es indagar las causas de la movilización, y la sociología del sujeto responde justamente a esa inquietud estudiando las singularidades de la acción colectiva. Por ejemplo, Dubet y Lustiger Thaler (2004), nos muestran como el nuevo sujeto social hace la acción colectiva en toda su singularidad, y también cómo la acción colectiva participa en la formación de los sujetos. Hoy los movimientos sociales son claves para afirmar y construir socialmente las subjetividades en el sentido de evitar la reducción del individuo a una categoría funcional al sistema. Estos autores nos dicen: “This is characteristic of the struggle of workers, who not only want to be integrated and treated in an equitable manner, but also to be seen as autonomous producers, as the subjects of their labour” (Op.Cit., p.561). O sea que el sujeto busca, en particular vía la acción colectiva, hacerse reconocer como el autor de su trabajo, de su actividad, en un proceso de afirmación social de una identidad original, para no decir única. El sujeto elabora entonces complejas estrategias de compromiso en redes sociales, pero también de capacidad de no-compromiso e incluso de “desenganche”, o sea de retracción (“disengaging”). El sujeto debe tener capacidad de escapar voluntariamente, aunque parcialmente, del marco de la integración social. Siente que la participación es un recurso, pero también un riesgo, y en muchas oportunidades desarrolla

una actitud de espectador (“bystander”) (Op.Cit. p.565). Por esas razones, y muchas más, existe una tensión entre el sujeto y la institución o la institucionalización, que conducen a los autores previamente citados a preguntarse: “How does the institution remain possible and useful?” (Op.Cit., p.569).

#### 3.4.2. *Rol del Estado en este nuevo contexto*

De Piero (2012) propone ir más allá de la manifestación económica de la crisis del 2001 para verla también como “una ruptura de un contrato entre representantes y representados” (p.3 citando García Delgado), visible en particular en el voto bronca y el rechazo a la clase política. Ha sido “la rebelión de los individuos fragmentados” (De Piero, 2012, citando Sidicaro, 2006). Frente a esas nuevas demandas emergentes, que son subjetivas y formuladas a partir de las vivencias de los demandantes, frente también a la fragmentación de los reclamos y de las identidades, ¿cómo reacciona el Estado?

Ese autor nos da pistas para analizar el proceso de relacionamiento con la acción del Estado, por ejemplo, a partir de las dinámicas de las nuevas formas de acción colectivas y del tiempo del Estado: los reclamos se suceden en formas tan breves que reciben esencialmente respuestas coyunturales, sin lograr una política pública más estable. Es una indicación importante para estudiar la formación de la agenda pública. ¿Cómo puede el Sector formar una agenda pública si surgen de él demandas puntuales “con escasa capacidad de agregar otros reclamos” (De Piero, 2012, p.6)? Este autor nos dice (y podemos trasladar esa pregunta al sector lácteo): ¿“cómo pueden los estados, evitando la ingobernabilidad, plantear una política de respuesta frente a la sociedad civil demandante y fragmentada?”.

Una respuesta posible es que el Estado mismo se fragmente ante la multiplicidad y la fragmentación de las demandas. De Piero (2012) observa, en efecto, que la

heterogeneidad de la sociedad civil tiene como corolario una heterogeneidad del Estado, así como del mercado. Expresa que, frente a este nuevo contexto, no hay recetas pero que todo no se resume en la eficacia del Estado y propone indagar las tres dimensiones del análisis de Oszlak (1997) para las relaciones entre Estado y Sociedad:

1- Dimensión funcional (¿qué debe hacer el Estado?)

2- Dimensión material (¿con qué herramientas el Estado puede actuar sobre la distribución del ingreso?)

3- Dimensión de la dominación (¿Cómo se plantea la gobernabilidad?”).

Un marco teórico, que es relativamente reciente, aborda de lleno esa pluralidad del Estado y la diversidad de la sociedad civil. Este marco, que emergió en EE. UU. a principio de los '90 y se divulgó fuertemente en Europa, aunque no tenga todavía aplicaciones en América del Sur, es él de las Coaliciones de Causas (Advocacy Coalition Framework: ACF) de Sabatier y Jenkins-Smith (Sabatier, 2007; Weible et al., 2011). Esta teoría, se enfoca directamente sobre el cambio en las políticas públicas (policy change), o sea que, si no se pueden evidenciar cambios a este nivel, no hay nada para estudiar y no se aplica la teoría. Por otra parte, el ACF se enfoca en las políticas públicas, y no en la agenda pública. Este foco más estrecho nos hace pensar que es un marco teórico más adaptado para trabajar el rol del Estado, y no la sociedad civil o el Sector en su conjunto. De hecho, los propios autores confiesan que tienen dificultades en compatibilizar el ACF con las teorías de la acción colectiva (Weible et al., 2011, pp.357-358), y estiman que los abordajes de la acción colectiva, al momento de tratar las políticas públicas (policy processes), se focalizan y se quedan estancados en las situaciones de acción, ad hoc y territorializadas, o sea en las circunstancias, locales o no. El ACF estudia al contrario procesos que se despliegan en períodos no menos de diez años, y que no se plasman

únicamente en una situación de acción en particular, sino que son parte de políticas de nivel nacional o regional.

El ACF moviliza un concepto ampliado de “Estado”: “... el Estado, entendido en el sentido institucional, no es la unidad de análisis apropiada para los estudios de elaboración de políticas, sino el Estado como una colección de arenas de políticas que incorporan actores (organizacionales) tanto públicos como privados” (Gómez Lee, 2012, p. 19). Es entonces una concepción abierta, dinámica y plural del Estado, compatible con la visión de una sociedad plural y hasta en fragmentos de la sociología de la acción colectiva. La diferencia entre los dos marcos teóricos es que la ACF se interesa esencialmente en los procesos de agregación de actores, o sea sus asociaciones circunstanciales - pero estables - en la acción, en cómo desde una sociedad fragmentada pueden emerger procesos organizativos, conflictivos ciertamente, pero también en capacidad de desembocar sobre un consenso negociado, o sea una política pública. Los enfoques de la acción colectiva son más aptos para trabajar los procesos de individuación, y los procesos de socialización a partir de éstos.

En este enfoque ACF, la unidad de análisis dentro del Estado es el “Subsistema de la política” (Policy subsystem), o sea las interacciones que producen y transforman la política estudiada y sometida a un proceso de cambio. En este subsistema, que es parte del Estado y de forma más general de un sistema político global, se confrontan coaliciones de causa que se encuentra en un número limitado (dicen los autores en base a sus estudios empíricos no más de cuatro). Lo interesante del enfoque de ACF es que da un rol central a las ideas, a los sistemas de creencias: cada coalición es la convergencia de los sistemas de creencias de un cierto número de actores que van a intentar convencer a los otros

actores de sus ideas. Claramente, en esta visión los productores de la información y del conocimiento logran un papel clave: en particular los científicos (que no están a su vez de acuerdo entre sí), los expertos, algunos periodistas... De esta manera, al “triángulo de hierro” de la agenda pública o de las políticas públicas (Estado, Sociedad económica y Sociedad civil), emerge un cuarto polo que es la ciencia y los centros expertos de información, e incluso la ciencia política misma.

Los cambios en las políticas públicas, que van juntos con cambios en el subsistema de la política, pueden ser de cuatro tipos:

1. Un aprendizaje, cuando el sistema de creencias de una coalición se enriquece, por ejemplo, de los aportes de aliados u oponentes, pero solo puede ocurrir eso en aspectos secundarios del tema abordado por la política;

2. Un reemplazo de una coalición por otra en la posición dominante en el subsistema. Eso ocurre cuando se producen cambios en el “núcleo de la política”, y se da a través de “choques” que pueden ser internos, entre coaliciones minoritarias y dominantes, o:

3. por choques externos, porque cambiaron las condiciones socioeconómicas, se metió la opinión pública o cambio el gobierno, etc.

4. Entre estos factores están también los acuerdos negociados.

Hay que tener en cuenta que, cada coalición de causa, “agrega” (para utilizar una palabra que dé cuenta de asociaciones circunstanciales o frágiles, no institucionalizadas) varios tipos de actores: líderes de grupos de interés, agentes de organizaciones oficiales, científicos, etc. O sea que, si bien nos parece un enfoque posible para el Estado desde las políticas públicas, nuevamente hay que recordar que se trata de una visión abierta a la

sociedad: a los actores económicos y a la sociedad civil, actores que tienen sus “reflejos” adentro de estos subsistemas de políticas.

Con este marco de análisis proponemos ahora problematizar el caso del sector lácteo. Tenemos cuatro grandes dimensiones de análisis constituidas por cuatro grandes tipos de actores, cada uno con sus propios indicadores.

#### **4) Marco operativo de la tesis**

##### *4.1 Objetivos generales y específicos.*

El objetivo general de esta tesis es el de analizar las modalidades de participación del sector primario lechero (los tamberos y sus organizaciones), desde el año 2000 hasta el 2022, en la formación de una agenda pública. Se prestará especial atención a la expresión de la “diversidad de productores de leche”, por una parte, y al “rol de las organizaciones socio-territoriales de la cuenca lechera” tomando como casos de estudio a las cuencas lecheras Mar y Sierras y Santa Fe Centro.

En función del marco teórico elegido se desprenden los siguientes objetivos específicos:

- Describir las “cuestiones” problematizadas del sector lácteo. No todos los problemas logran ser transformados en “cuestiones”, o sea, en temas reconocidos por el conjunto de actores y por el Estado. En esa descripción cabe analizar como surgieron las cuestiones (el momento inicial) y como evolucionaron.

- Analizar la toma de posición del Estado nacional concretizada, en particular, a través de las decisiones de sus diferentes organismos.

- Analizar las tomas de posición de los otros actores diferenciando, en particular, los representantes “tradicionales” del sector primario, que emergieron antes de la década del 70, y las nuevas asociaciones surgidas en los 2000. Más allá de estas asociaciones, lo que nos interesa es de detectar las nuevas modalidades de acción colectiva y sus incidencias en la formación de una agenda pública.

#### *4.2 Metodología.*

Los dos primeros conceptos que movilizamos para elaborar nuestra metodología son los de “Sector” y de “Cadena Láctea”. Para ello vamos a describir de manera general las Características de la Cadena Láctea argentina, su estructura y desempeño.

Entendemos por Cadena Láctea al conjunto de actores que en Argentina produce, transforma y comercializa leche, sea de manera formal o informal.

El Sector tendría una definición más restringida ya que abarcaría solamente la actividad visible, formal y regulada, o sea, la actividad que aceptó las reglas de juego definidas a nivel nacional para la producción, transformación y comercialización de la leche.

Estudiaremos la Cadena Láctea, con una atención especial hacia su parte formal y organizada que está en crisis y para la cual formulamos una hipótesis de “fragmentación sin ruptura” como intento de explicación de la crisis permanente que atraviesa. Aclaramos que se descarta del análisis a toda producción de leche de otras especies que no sea la vacuna, por ser de menor volumen y valor relativo en Argentina.

Nuestra hipótesis es la de la diversificación de las representaciones del problema del sector por parte de los actores de la producción primaria láctea: no habría solamente una heterogeneidad de actores en términos de escala de producción y grados de incorporación de tecnología como lo subrayan numerosos estudios de la dinámica del

sector, sino que estaríamos frente a la multiplicación de formas de producción en coherencia con representaciones divergentes de lo que debería ser el funcionamiento del sector y de cuáles son sus problemas. Por lo tanto, no hay sólo intereses divergentes en pugna (en particular por los precios) dentro de un mismo sistema sectorial, sino que hay en forma no explícita una diferenciación de concepciones del sistema en un pequeño número de coaliciones de causa o sea redes de actores de la cadena. Esas concepciones se expresan concretamente en las prácticas de producción y los discursos públicos y también privados, y a ese nivel individual pensamos detectarlas y analizarlas, pero que no necesariamente se refleja en el espacio público del sector. Esa diversificación produce hecho una tendencia a la fragmentación del sector, sin que esa situación se refleje en la agenda pública. En efecto, esa agenda, por ejemplo, sigue buscando un precio único de la leche cualquiera sea su destino (para leche en polvo genérico a exportar a granel o queso de marca local) o la forma en que ha sido producida (intensiva, a base de pasturas, agroecológica, industrial o artesanal, entre otras).

El hecho de ampliar nuestros análisis a la cadena láctea debería reforzar aún más nuestra hipótesis, en la medida que descubramos que los que están fuera del sector no son simplemente “marginales” o “resistentes”, sino formas coherentes de producir-transformar-comercializar que no pueden ser blanqueadas por la ausencia de expresión/reconocimiento de la diversidad interna del sector. Si la agenda pública del sector logra reflejar esa diversidad, no sólo superaría esa tendencia a la fragmentación interna, sino que podría llegar a incorporar en el sector a un gran número de productores y transformadores que hoy decidieron no hacerlo.

Tratándose de estudiar y valorar, la diversidad de las formas de producir observables en el terreno, nuestra estrategia metodológica sería inductiva. Tendremos dos grandes momentos en la investigación: la detección (de formas originales de producir) y

la profundización (haciendo emerger la lógica interna de cada forma de producción). La profundización no solo se basará sobre análisis de casos en profundidad, sino sobre el estudio del discurso y de las razones de los actores, movilizándolo entrevistas semi-estructuradas y un enfoque comprensivo y no solo explicativo (Forni, 1992).

Teniendo también como finalidad analizar el bache entre la agenda pública y esta diversidad, nuestro estudio deberá desembocar en lo que está en el centro de la tesis: la formación de la agenda pública. Debemos analizar las formas de participación de los actores de la producción primaria: los momentos, los lugares, las modalidades en que participan, los discursos y las estrategias semánticas desarrolladas, para lograr entender porque esa diversidad sigue subyacente, conduciendo a una tendencia de fragmentación y finalmente a un alargamiento indefinido de la crisis.

Concretamente, tendremos tres niveles de análisis:

- El nivel nacional define la extensión geográfica de nuestro objeto de análisis: el sector lácteo. Estudiaremos su funcionamiento desde el 2000 hasta el 2022: actores antiguos y nuevos, discursos, acciones visibles y en particular las de fuerza o reivindicativas, nuevas normas y legislaciones. El papel del Estado y de sus diversas administraciones será estudiado en detalle. El foco estará puesto sobre las organizaciones representativas del sector primario y en particular sobre los nuevos actores sectoriales como las Asociaciones de Productores Lecheros (APL) que emergieron recientemente, pero también sobre las eventuales transformaciones de los roles de los actores más antiguos, como los gremios.
- El nivel de la cuenca lechera es la forma de bajar este estudio al terreno, en los contextos regionales de la producción. Elegimos dos cuencas contrastadas: una orientada esencialmente, aunque no exclusivamente, hacia la cantidad (Santa Fe Centro) y otra famosa por su orientación parcial hacia la calidad (Mar y Sierras)

suponiendo que este contraste refleja la diversidad de formas de producir y estrategias dentro del sector. A este nivel, para describir como se traduce el sector a nivel local, con qué actores, reglamentaciones, discursos, necesitamos seleccionar informantes cualificados. Estos informantes, agentes de extensión del INTA y de las cooperativas, especialistas locales, vendedores de insumos, veterinarios, etcétera, deberían permitir detectar una diversidad de tambos reflejando diversas y contrastadas formas de producir y diversas representaciones dentro del sector. También esperamos que nos indiquen casos de productores informales fuera del sector. O sea, que el nivel de la cuenca es para nosotros un nivel esencial de la etapa de “detección”.

Para la “detección”, descartamos usar en forma “integrada” con el método cualitativo (Gallart, 1992) un método más clásico de muestreo de tambos en los cuales aplicaríamos una encuesta formal por cuestionario seguida de una tipología. No nos pareció adecuado por tres razones. Primero la lista de tambos utilizable para el muestreo pertenece a organizaciones de las cuales no pensamos con certeza que aceptarían comunicarla en el marco de esta investigación. Aunque lo consigamos, estas listas de tambos dejarían afuera los que trabajan de manera informal, con lo cual igualmente deberíamos recurrir a informantes calificados. Segundo no sabemos con qué criterios se distinguen o se diferencian los sistemas de explotación, criterios precisos requeridos para el muestreo y para elaborar las preguntas del cuestionario. Con lo cual necesitaríamos la pericia de nuestros interlocutores informantes calificados. La tercera razón es de factibilidad, semejante encuesta representaría un costo operativo que no podemos solventar.

El nivel del tambo es el nivel de la profundización y del análisis comprensivo. Deberíamos elegir “ideal-tipos” en el sentido de Weber (Sánchez de Puerta Trujillo,

2006), o sea casos que no necesariamente son estadísticamente representativos, pero que son la expresión más acabada de una lógica de producción presente en el sector o fuera del mismo. Nuestro enfoque es inductivo y comprensivo, con lo cual pretendemos aprender de nuestros interlocutores considerando que son “actores competentes” en el sentido de Giddens (1998), o sea, capaces de elaborar una teoría espontánea coherente y argumentada sobre su actividad y el sector en el cual se insertan, o decidieron no insertarse. La idea es de disponer de una colección (no podemos hablar de un muestreo) de “casos eficaces” (*telling cases* en el sentido de Clyde Mitchell (1983)), o sea casos heurísticos. La lógica de la selección de casos de tambos se hará según el método “en bola de nieve<sup>26</sup>”: se siguieron seleccionando y analizando casos en la medida en que cada nuevo caso aporte una situación aún no conocida. Cuando los casos se repetían, hemos detenido la selección. O sea que, la selección de los entrevistados buscó la mayor diversidad de puntos de vista, sin pretender alcanzar ningún tipo de representatividad. El principio ha sido el de “saturación” (Sautu, 2005), o sea, de seguir buscando más interlocutores hasta lograr un panorama completo de la situación de estudio y que cada nueva entrevista no agregue más información fundamental. Concretamente, realizando un primer procesamiento expeditivo de las entrevistas en el terreno, observamos que las lógicas discursivas no solamente no son muchas, sino que además movilizan parcialmente las mismas representaciones.

Las entrevistas se realizaron directamente en el lugar de producción con el titular, recorriendo el tambo, bajo la forma de un relato de prácticas. El análisis de cada entrevista apuntará a evidenciar la lógica de producción y de inserción en la cadena láctea, el sector

---

<sup>26</sup> <https://explorable.com/es/muestreo-de-bola-de-nieve>. Consultado 30 de mayo 2017.

eventualmente, movilizando un método de análisis del discurso que permita diseñar el sistema de pensamiento del interlocutor.

Finalmente, en posesión de esta “colección de casos” de lógicas diferentes de inserción en la cadena láctea, hemos analizado las prácticas de participación a fin de entender porque algunas son representadas y otras no lo son, o son mal representadas. Los casos nos dan los criterios de descripción y de evaluación de las formas de participación en el sector lácteo y del bache con la agenda pública.

En una etapa inicial, realizamos algunas entrevistas exploratorias con personas que se encontraban a mi alcance, especialistas del Sector que trabajan en el INTA y que en particular conocen tambos tecnificados en cercanía de Buenos Aires; veterinario que trabaja en el servicio de control lechero y visita a tambos en toda la provincia, teniendo además su propio tambo en Lobos y ha sido durante años profesor en una escuela técnica agropecuaria en alternancia (un CEPT Centro para la Producción Total), y casos de productores lecheros descriptos muy en profundidad por profesores y estudiantes de la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales de La Plata en un libro de cátedra (Albaladejo, 2022). Es así como he movilizado mis redes cotidianas y la literatura para ajustar la investigación en una actitud de “artesanía intelectual” (Wright Mills, 1997).

Las entrevistas a los productores tamberos consistieron en solicitarles un relato sobre sus trayectorias en la actividad y luego su visión de la organización del sector y de la participación en él. En la parte descriptiva de la trayectoria, si bien se dejaba total libertad a los actores para armar su propio relato, se sugirió comenzar, al menos desde el momento en que el actor entró en la actividad, en particular si es un productor, y cuáles han sido los momentos claves en toda su trayectoria, siempre buscando obtener una descripción de su actividad, de la participación y del contexto social, productivo y organizativo.

El procesamiento consistió en desgrabar en su integralidad cada entrevista de una duración de 2 y 3 horas cada una, y aplicar a cada una un análisis de contenido evidenciando los grandes temas que estructuran el discurso y las relaciones entre “temas” ha sido esquematizada inspirándose del análisis estructural del discurso (Demazière & Dubar, 1997).

## **Capítulo 2 – Análisis a nivel del Sector lácteo nacional.**

La aplicación del marco teórico elegido nos conduce a poner el foco sobre las nuevas formas de acción perceptibles dentro del universo de los tamberos, en particular las nuevas formas de acción colectiva. Comenzaremos, entonces, por analizar los nuevos actores que aparecieron en la actividad, o sea en el Sector, pero intentaremos cuando sea posible ampliar nuestros análisis al conjunto del CAI ya que muchos productores trabajan de manera informal. Analizaremos las particularidades de estos nuevos actores, para luego revisar las acciones de los actores “tradicionales”, representantes desde hace más tiempo de la producción primaria. Con la finalidad de analizar las formas de participación en la formulación de una agenda de la producción láctea, consideraremos luego el rol de los otros dos grandes tipos de actores: el Estado (los organismos públicos en su diversidad) y la “sociedad económica”, o sea, los grandes actores económicos privados del sector, con la excepción de las cooperativas o cooperativas de cooperativas como SanCor que proponemos analizar junto con los actores tradicionales representativos de la producción primaria.

El cuadro 2 describe someramente los actores con una visión global del Sector que entrevistamos en 2019 para construir, desde sus puntos de vista, a una primera representación del funcionamiento del Sector lácteo argentino.

| Encuesta n° | Tipo de actor | Descripción somera   | Localización                | Interés para la investigación  |
|-------------|---------------|--|-----------------------------|--|
| SEC1        | Técnico       | Técnico CREA experto de la cuenca lechera Buenos Aires                                   | Chascomús                   | Sus conocimientos de la organización del Sector  |
| SEC2        | Investigador  | Investigador INTA experto de Sector lácteo   | Buenos Aires                | Sus conocimientos del mundo de la industria láctea   |
| SEC3        | Veterinario   | Controlador lechero y docente en una escuela secundaria agropecuaria en alternancia CEPT | Lobos, pcia de Buenos Aires | Sus conocimientos a la vez de más tecnicada del Sector y de los pequeños tambos informales |

## Cuadro 2 – Lista de los entrevistados informantes calificados del Sector.

*1. Los nuevos actores de la producción láctea (emergiendo desde el Mundo de la Vida).*

Son varios los autores que analizaron en detalle las transformaciones recientes del Sector lácteo, de su organización en particular. Gutman (Gutman, 1999; Gutman & Gorenstein, 2003; Gutman & Ríos, 2010), ha escrito los trabajos más completos sobre la historia del Sector, con una periodización reconocida por todos los demás autores, y con un análisis pormenorizado de la institucionalización del Sector en los años 1970-80, y de su posterior desregulación y desinstitucionalización en la década neoliberal de los 1990, llegando a un quiebre y a la emergencia de una nueva etapa de re-institucionalización en los años 2000.

Gutman y Gorenstein (2003, p.76), expusieron la drástica disminución del número de tambos, de los más pequeños esencialmente. Según estas investigadoras, existían 40.000 tambos en 1983, 30.500 en 1988, 22.000 en 1996, 16.000 en el 2000 y 13.000 en 2002. Como se mencionó anteriormente, según datos del OCLA<sup>27</sup> (pag. 10) hacia el año 2022, la actividad primaria estaba desarrollada por 10.076 tambos. Lo que es difícil de evaluar

<sup>27</sup> <https://www.ocla.org.ar/contents/newschart/portfolio/?categoryid=17>. Consultado el 19/02/2023.

es el número de tambos trabajando en la informalidad (o sea también ilegalidad)<sup>28</sup>, que sin embargo son partes de la producción y de las perspectivas.

Algunos analistas interpretaron el fuerte proceso de concentración como una supuesta “eficientización” de la producción; que estimaron aún no acabada ni suficiente (Bisang et al., 2008), en coherencia con la visión de algunos actores que entrevistamos (SEC1, técnico AACREA). En cambio, otros autores describieron las estrategias de diversificación y multiocupación de muchos pequeños tamberos (Vértiz, 2016), produciendo leche o masa de manera informal. Nuestro interlocutor, informante cualificado trabajando en un CEPT de Lobos (SEC3), estima que ha sido la estrategia de muchos tamberos pequeños, que les condujo no una salida de la producción sino del Sector lácteo como universo formalmente organizado e interrelacionado. En principio, debemos tomar esa aserción como hipótesis, ya que no encontramos ningún autor que haya explorado esa idea y que necesitaríamos un trabajo de terreno con capacidad al menos de censar todos los tambos de un territorio para comprobarlo, lo que no ha estado a nuestro alcance.

Los dos tambos informales que entrevistamos en plena región de concentración de la producción en el Centro de Santa Fe (entrevistas SF5 y SF6, ver cuadro 3) nos mostraron la coherencia tanto de sus objetivos como de sus formas de producir, muy integradas a un consumo local (venta directa en el pueblo o en la ciudad de Rosario) y una función social territorial (SF5 en particular). Esas observaciones nos hacen pensar

---

<sup>28</sup> La OIT define a la economía informal como: “el conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto. Las actividades de esas personas y empresas no están recogidas por la ley, lo que significa que se desempeñan al margen de ella; o no están contempladas en la práctica, es decir que, si bien estas personas operan dentro del ámbito de la ley, ésta no se aplica o no se cumple; o la propia ley no fomenta su cumplimiento por ser inadecuada, engorrosa o imponer costos excesivos.” (90 Conferencia Internacional del Trabajo de 2002, Ginebra, OIT).

que la producción láctea informal puede ser de importancia. La informalidad es parte de esa coherencia. El trabajo de tesis de Butler (2020) muestra la tensión que se ejerce sobre los productores que trabajan en la informalidad. En particular este autor evidencia los riesgos inherentes a la salida de la informalidad y que el Estado, aunque haga presión sobre los productores para formalizar la actividad, no toma lo suficientemente en cuenta los riesgos y las incertidumbres vinculadas a este cambio de estatuto por parte de los productores.

Un tambero que fue entrevistado durante varios años por docentes de la UNLP (Boyezuk et al., 2022) en la localidad de Bartolomé Bavio (Partido de Magdalena), a 100 km al sur de Buenos Aires, junto con la ingeniera agrónoma que acompaña a la asociación local de pequeños tamberos a la cual pertenece nos conduce a pensar que pueden ser muchos los pequeños productores que han formado un modo de producción fuera del “Sector” moderno. Se trata de este caso de un tambero tradicional, hijo de un empleado rural que quiso desarrollar un modo de vida y de producción con mucha autonomía y con estilo propio, comprando de a poco vacas y alquilando tierras. Produce quesos que comercializa en ferias de la ciudad de La Plata, a docentes y alumnos de la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales (FCAyF) de la UNLP, a restaurantes y está en contactos directo con los consumidores. Participa en una asociación con otros veinte productores informales de quesos y de masa para muzarella, así como en el colegio agropecuario en alternancia de Bavio que se llama CEPT (Centro para la Producción Total). Nuestro interlocutor SEC3 nos explicó que en el sistema de los casi 50 CEPT que existen en la provincia de Buenos Aires, estos tambos informales desarrollados por empleados rurales son relativamente comunes (encuesta SEC3). Los centros de enseñanza y de extensión rural que son los CEPT, así como otros centros de saber cómo, por ejemplo, la FCAyF de la ciudad de La Plata, tienen un papel importante para respaldar este tipo de sistema, tanto

desde el asesoramiento técnico como el reconocimiento, así como a veces una ayuda a encontrar una salida comercial de los quesos.

Otro ejemplo que pudimos conocer es el entrevistado SF6, que es el caso de una granja colectiva que produce, entre otras cosas, leche y quesos que se comercializan en forma directa en la pequeña ciudad cercana (Totoras), y en la gran ciudad de Rosario. Es uno de muchos proyectos originales de producción que sirven esencialmente para la inserción económica y social de actores en dificultad, en este caso de jóvenes sin empleos. De esta manera, podemos observar la emergencia reciente<sup>29</sup> de actores colectivos con la lógica de los llamados NMSs que - aunque perteneciendo al “universo de la producción de leche” – se ubicarían formalmente fuera del sector lácteo moderno. Ese posible hecho indicaría una extrema fragmentación del universo de la producción láctea y la dificultad de formular una agenda pública que lo atienda en su conjunto.

Dentro de la literatura consultada, la autora que ha estudiado con mayor profundidad las transformaciones recientes del sector lácteo argentino es Nogueira (Nogueira, 2009a, 2010, 2011). La mencionada autora, en coincidencia con los aportes teóricos que hemos analizado, muestra que se produjo desde fines de los '90 una proliferación de nuevas asociaciones de tamberos, y ella misma en uno de sus trabajos (Nogueira, 2010) formula la hipótesis que tienen las características de los NMSs. De hecho, esas asociaciones tradicionales representan al sector agrario en su conjunto, y además el alcance de estas nuevas asociaciones se limita a una provincia o una cuenca lechera, o sea que no son nacionales a diferencia de los gremios agrarios.

---

<sup>29</sup> “Reciente” pero de, al menos, una década para tomar el criterio de los trabajos de ACF que no ponen en duda cualquier proceso de menor profundidad histórica, como lo señalamos.

Ese panorama fragmentado nos ha sido espontáneamente confirmado por un experto del INTA del sector al cual realizamos una entrevista exploratoria (SEC). Ese experto nos explicó que hasta ahora lo único que reunió a ese gran número de actores representando el sector primario fue el acceso a la información, lo que muestra la importancia del manejo de esta, en un universo donde quién la produce en gran parte, y la detiene para su uso propio, es la industria (y la gran distribución en cuanto a los datos del consumo). En efecto, casi todos esos actores entraron en la Fundación PEL (Plan Estratégico Lácteo) en 2008 para efectuar una tarea específica (la redacción del Plan Lácteo 2020 a iniciativa de un actor tradicional: AACREA), y decidieron formar en 2017 el OCLA (Observatorio de la Cadena Láctea), con numerosos datos públicos sobre la producción<sup>30</sup>. El entrevistado SF10 es un técnico referente para las industrias lácteas, trabajó para Milkaut y actualmente tiene un tambo propio y trabaja para una empresa exportadora de leche en polvo, nos confirma el rol esencial de la información, así como el entrevistado SF12 desde su papel de titular de la cátedra de lácteos y ex secretario de lechería a nivel nacional.

Nogueira, expresó en su trabajo de tesis doctoral (año 2009), que el surgimiento de estas nuevas asociaciones se ha producido desde finales de la década del 90: la Asociación de Productores Lecheros de la provincia de Córdoba (APLECOR), la Asociación de Productores Lecheros de Santa Fe (APLESAFe), los Productores Lecheros Asociados del Sur de Santa Fe y Córdoba (PLASSACO), la Asociación de Productores Lecheros del Norte de Buenos Aires (APLENOBA) y la Asociación de Productores del Sudoeste de Buenos Aires y La Pampa (APLESOBEP), Cámara de Productores de la Provincia de Buenos Aires (CAPROLEBA), etc.

---

<sup>30</sup> <http://www.ocla.org.ar>.

La autora mencionada anteriormente, nos dice que “Las demandas de esas asociaciones son, por tanto, más inmediatas y cotidianas [que las de los gremios agrarios], en la medida que refieren a problemas más concretos y menos gremiales”. También observó en sus encuestas de terreno que, si bien muchos de los líderes de estas asociaciones provienen de las organizaciones gremiales, algunos y no pocos han sido “productores autoconvocados” en un evento de protesta o alguna movilización espontánea. (Nogueira, 2010, p. 8). Asimismo, y en forma más general menciona que (2010, p. 9): “Dichas asociaciones, toman relevancia política y mediática - especialmente a partir de las acciones que promueven: cortes de ruta, piquetes y bloqueos a usinas”.

Del mismo modo, como lo describe Rosanvallon (2007), Nogueira (2010, p. 9) observa que estos nuevos actores colectivos actúan esencialmente por obstrucción, a través de piquetes, diversas formas de movilizaciones puntuales. Muchas de esas acciones han tenido gran mediatización, con cortes de rutas, derrames de leche en las acequias y desagües o distribución gratuita de leche a la población. Además, sus reclamos son generalmente muy concretos, incluso limitados, requiriendo acción de corto o mediano plazo y no propuestas estructurales.

## 2. *Los actores tradicionales representando los productores.*

Conforme lo expresa Lattuada (2006), en la historia de la sociedad civil del agro argentino, se pueden vislumbrar dos grandes momentos de formación de las organizaciones del sector agropecuario en general: principio y último cuarto del siglo XX. A fines del siglo XIX, se crean dos grandes organizaciones gremiales en defensa de los intereses del sector agrario: la Sociedad Rural Argentina (SRA), representativa de grandes productores y de cierta oligarquía agraria, y la Federación Agraria Argentina (FAA) representante del sector agrario medio y pequeño. Esta última organización nace como

consecuencia de una lucha en el campo, el famoso “Grito de Alcorta”<sup>31</sup>. CRA, como lo vimos, emergió un poco más tarde (1946) para representar a los productores medios, en gran parte notables agrarios locales. Desde sus comienzos la representatividad del sector agropecuario estuvo fragmentada. Esas instituciones estaban formadas, en sus orígenes y en la actualidad, por dirigentes que cumplían funciones públicas en cargos legislativos o en diferentes ministerios; pero respondían a intereses de distintos sectores de la sociedad civil.

La actividad láctea, desde el inicio, estuvo en manos de los pequeños y medianos productores agropecuarios, razón por la cual la FAA aparece como una de las primeras entidades que se preocupó por la regulación de la actividad. Como consecuencia de la crisis en 1920 del modelo agroexportador, se crea para el sector lácteo la Unión General de Tamberos (UGT) con los objetivos de proponer que formen parte de esta, todos los productores y criadores de ganado lechero que exploten tambo, entre otros. Con la creación de una gran cantidad de cooperativas de tamberos en los años 1940, el sector lácteo se afianzó en un modelo de explotación de tipo familiar capitalizado abasteciendo un importante mercado interno. Pero las entidades de representación de los productores son las mismas que representan a todo el sector agrario. Lo que diferencia un poco el sector lechero es la UGT y una gran cooperativa de segundo grado como SanCor que se dedican con exclusividad a la leche.

Como señala Rosavallon (Op.Cit.) estos actores tradicionales han comenzado a ser cuestionados. Según Nogueira (2010, p. 9): “numerosos productores percibían que, en momentos de gran dificultad, las entidades tradicionales multisectoriales o generalistas no habían “sabido estar a la altura de las circunstancias” (entrevista a miembro de CRA, 29 de julio de 2009)”. En el trabajo de Binolfi y Lattuada (2004), se pone en evidencia el

---

<sup>31</sup> El 25 de junio de 1912, en la sala de la Sociedad Italiana de Alcorta, un grupo de "colonos" iniciaron un movimiento agrario de defensa de los chacareros.

descreimiento en el sector lácteo hacia los discursos y el rol de los representantes tradicionales, y Nogueira (2010), lo pone en paralelo con las nuevas asociaciones que tienen demandas “más inmediatas y cotidianas, en la medida que refieren a problemas más concretos y menos gremiales” (Op.Cit., p.9). De hecho, el actor de CRA (CARSEFE) que entrevistamos (SF8, ver cuadro 3) entró en el gremialismo recientemente (2001) con la voluntad de representar a los tamberos, y no al sector en general. Su intención es hacer valer una política territorial hacia el sector lechero para las zonas rurales ya que se trata de una producción muy anclada en el territorio. O sea, que desde adentro de estas organizaciones “tradicionales” hay ideas y movimientos renovadores.

Sin embargo, estos actores tradicionales, como lo pudimos constatar en la prensa, no dejan de tener una actitud muy activa durante la crisis, en representación de los intereses de los productores, y con una presencia muy fuerte en los medios y frente al gobierno. En un caso interesante y en una actitud calificada por un entrevistado de Nogueira (de CRA) de “muy inteligente” (Nogueira, 2010, p. 10), AACREA generó un espacio de participación abierto, tanto a los actores tradicionales como a las nuevas asociaciones, logrando elaborar un documento de referencia para el Sector (Cadena Láctea Argentina, 2008), y también un espacio de mutualización de la información. Desde una organización muy empresarial y moderna (AACREA), el entrevistado SEC1 (cuadro2) nos confirma claramente que debemos investigar los procesos de transformación. El entrevistado SEC1 ha tenido un discurso muy interesante sobre el desarrollo territorial desde la actividad láctea, el rol positivo de la “movida ambiental” como la denominó y la necesidad de adaptarse a las nuevas formas de participación, con la expresión muy significativa: “¿Cómo podemos llegar a una organización diferente con gente indiferente y que no se involucra? Hay que salir de la posición de víctima”. De

hecho, E4 ha llegado a este tipo de inquietudes muy posmodernas desde su rol de animador de un grupo WhatsApp de más de 247 tamberos.

### 3. *La “sociedad económica” y el Estado.*

Si los actores de la producción primaria tienen una representación muy fragmentada, en cambio, los industriales de la colecta y de la transformación de la leche son muy concentrados y tienen pocos representantes. Desde 1919, los representa el CIL (Centro de Industria Lechera), con funciones gremiales y de representación en los espacios de negociación. El CIL está organizado en cámaras por productos (leche en polvo, quesos, manteca...) y tiene gran capacidad de influir sobre la definición del precio de la leche al productor. Lo interesante es que, en 1988, aparece en este mundo industrial un “nuevo actor”: la APyMEL (Asociación de Productores de Pequeñas y Medianas Empresas Lácteas) que representa en forma casi militante las 643 PyMEs lácteas argentinas (procesando, cada una, alrededor de 20.000 litros diarios según su sitio web<sup>32</sup> y abastecen el 90% del mercado interno). En sus estatutos APyMEL tiene una función de representación gremial de sus socios, pero también de “contribuir al progreso general de la actividad láctea a través del diálogo y la concertación”. CIL y APyMEL pertenecen a la gran instancia central de diálogo intersectorial: el Grupo Lácteo. En este “grupo” se encuentran todos los actores “tradicionales” del sector (FAA, SRA, CRA, el Ministerio de Agroindustria, CIL), y APyMEL. Nogueira (2010, p. 19), observa que curiosamente no figuran en el Grupo Lácteo de negociaciones, ni los trabajadores del sector, ni organizaciones de consumidores, tampoco los potentes actores de la gran distribución, y por supuesto no aparecen las nuevas asociaciones.

---

<sup>32</sup> <http://www.apymel.com.ar>

El Estado por supuesto tiene su lugar en el Grupo Lácteo, pero sin mucho poder de intervención. También sus organismos científicos y de tecnología están sólidamente presentes en el OCLA, y ahí sí con más capacidad de acción, desde el conocimiento y la información.

#### *4. Breve análisis de las políticas públicas en el sector lácteo.*

La literatura analizada muestra con claridad que, contrariamente a lo que afirmaron algunos de nuestros interlocutores, las políticas públicas hacia el sector lácteo han sido numerosas en Argentina. El primer intento, fallido, fue la propuesta de CARBAP<sup>33</sup> y de la UGT<sup>34</sup>, fundada en 1920, de una Ley de Lechería que contemplaba una Junta Nacional de Lechería al igual que las de carne o de granos (Nun, 1991). Luego de este fracaso, se estima que las políticas públicas comenzaron con la creación, en 1958, de la Dirección General de Lechería (Vértiz, 2021) que es el inicio, en realidad, de la concretización de una agenda de gobierno que ha tenido diversas acciones para organizar el Estado a través de la creación de diferentes organismos o planes, pero con poca intervención directa en el sector.

Alasino y Arana (2014) recuerdan en su trabajo la lista de intervenciones del Gobierno sobre el Estado mismo para, por ejemplo, hacer que varios de sus organismos compartan la misma información, es el caso del SIGLeA<sup>35</sup> que es una plataforma de intercambio de información entre todos los eslabones de la cadena cuyo objetivo es simplificar la transmisión de datos dentro del sector y lograr una base de datos única. Esta estructura permite que, las tres principales fuentes de datos relacionadas con el sector: AFIP<sup>36</sup>,

---

<sup>33</sup> Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa.

<sup>34</sup> Unión General de Tamboero

<sup>35</sup> Sistema Integrado de Gestión de la Lechería Argentina.

<sup>36</sup> Administración Federal de Ingresos Públicos.

SENASA<sup>37</sup> y al MAGYP<sup>38</sup>, realicen una base de datos común sobre los tambos y el precio de la leche. Con esto logran disminuir la cantidad y complejidad de trámites, solicitar menos información, pero de más utilidad y por consecuencia, bajar los costos administrativos en general<sup>39</sup>.

En cuanto a las políticas de concertación, que han sido otra característica de las políticas públicas aplicadas al Sector Lácteo argentino, Nogueira (2009) ve su inicio en 1963 con la creación de la Comisión Nacional Permanente para el Mejoramiento de la Leche, que comprendía 4 representantes del Estado, 2 de las organizaciones de los productores primarios y 2 de la industria. Se generó en particular una primera experiencia de burocratización<sup>40</sup> de la actividad, con la creación de un Registro de Productores Tamberos.

El “Laudo Alfonsín” en 1984 ha sido un hito en las políticas de concertación con la creación, en el año 1986, de dos organismos importantes de concertación en el sector: la COCOPOLE<sup>41</sup> y el FOPAL<sup>42</sup>. El mencionado Laudo, es considerado por los autores (Nun, 1001; Alasino y Arana, 2014) como el inicio de una historia de intentos de concertación en el sector que recién luego del 2002, consiguen contemplar la presencia del Estado al lado de las organizaciones de la industria y de los productores primarios. Esa discreción, e incluso ausencia, del Estado ha sido tan fuerte que Nogueira (2009) habló de una “participación trunca” porque le pareció que el Estado se colocó el mismo en un papel secundario. El FOPAL tenía como finalidad ayudar a las exportaciones,

---

<sup>37</sup> Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria.

<sup>38</sup> Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca de la Nación.

<sup>39</sup> [https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/siglea/\\_archivos/Que\\_es\\_el\\_SIGLeA.pdf](https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/siglea/_archivos/Que_es_el_SIGLeA.pdf)

<sup>40</sup> En el sentido de Weber, M. (1944). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica. No se trata de un sentido negativo como se lo entiende comúnmente, sino de racionalización de la actividad humana. Esa racionalización implica hacerla más transparente para todos, para que sea regulada por reglas públicas y no acuerdos particulares confidenciales. Un registro de tambos es un recurso esencial para construir esta racionalización y para implementar políticas públicas.

<sup>41</sup> Comisión de Concertación de Política Lechera.

<sup>42</sup> Fondo de Promoción a la Actividad Lechera.

otorgando a los exportadores (que son generalmente grandes empresas) un subsidio de compensación cuando el precio internacional está por debajo del precio doméstico. Ese subsidio se alimenta gracias a una recaudación instrumentada por la COCOPOLLE que define el “precio base” de la leche, o sea el precio en época del año de mayor producción<sup>43</sup>, y un “precio de excedente”, cuando los rebaños producen más debido a la estacionalidad de los partos y de la producción a pasto. Cuando hay menos producción, se aplica el precio base a la industria y el productor recibe el precio de los momentos de excedente. La diferencia la cobra el FOPAL para subsidiar a las exportaciones. Este sistema, por supuesto, favoreció a la gran industria exportadora y penalizó a la transformación artesanal en quesos que antes del laudo Alfonsín compraba la leche en períodos de excedente, o sea a precios más bajos.

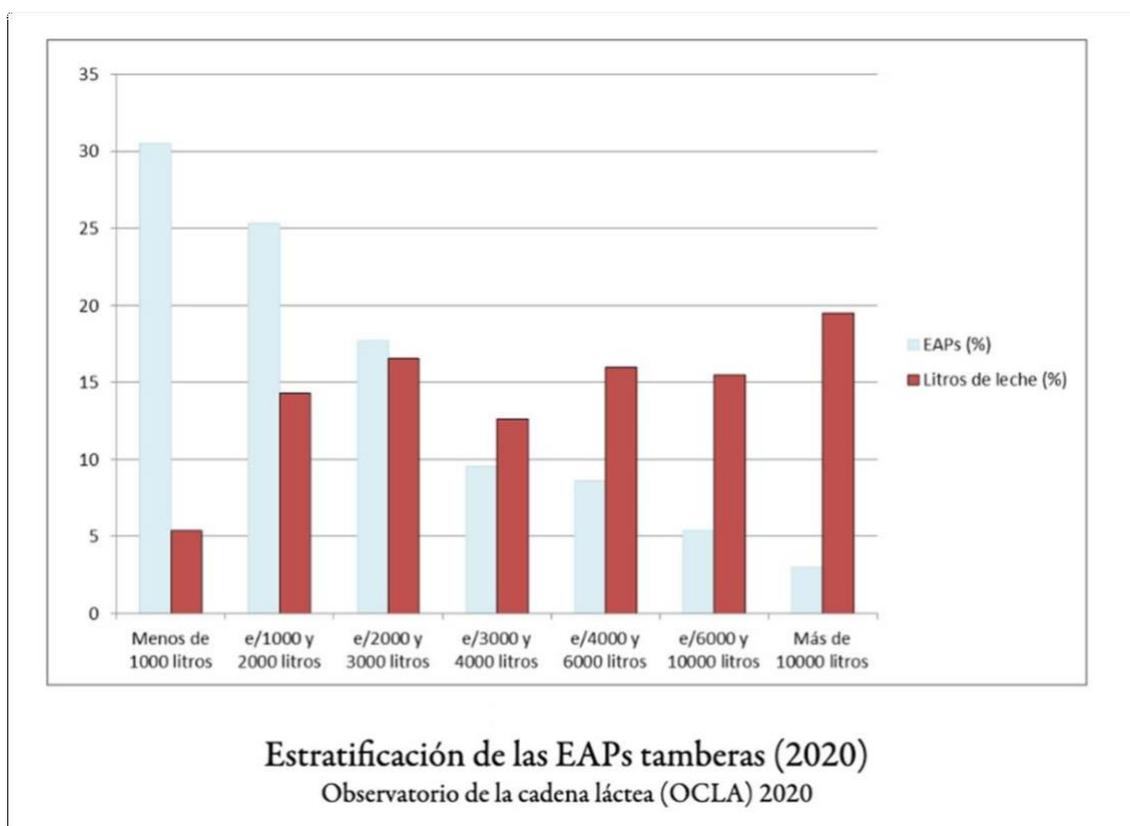
Con la generalización de la inseminación artificial y la desaparición de muchos de los sistemas pastoriles frente al desarrollo de sistemas semi-pastoriles o confinados, la producción de leche se hizo más regular en el año. De esta manera se redujo sustancialmente la diferencia entre el precio base y el precio de excedente. Pero lo que generó una tensión en esta política fue la fuerte y sostenida baja de los precios internacionales, que conduce al final del período del gobierno de Alfonsín a paros agropecuarios. Finalmente, la táctica del gobierno terminó en responder a las demandas del sector con una serie de pequeñas acciones de corto plazo, como le señala Nogueira (2009; 160). Eso es justamente a nuestro entender una tercera característica de las políticas públicas lácteas argentinas, junto con las dos otras que mencionamos, o sea, la constante reorganización de los servicios del Estado y la concertación siempre deseada pero nunca alcanzada. En cuanto a la tercera característica, la de la serie de pequeñas acciones de corto plazo, podemos citar una excelente expresión de Lattuada (1991; 155)

---

<sup>43</sup> Concretamente está definido como el momento del año en que la producción superar el promedio anual.

que definió esa característica de las acciones como una “una táctica política de otorgar pequeñas satisfacciones a las demandas de los aliados momentáneos”. Pero indudablemente, para nuestro tema de tesis, el “laudo Alfonsín” ha sido importante en plantear en el espacio público el objetivo de la “concertación”.

Después del 2002, la literatura menciona dos novedades en las políticas públicas. Por una parte, el Estado entiende aplicar políticas diferenciales a fin de defender los pequeños tambos que, pese a la concentración, representan un número importante de unidades productivas y, por lo tanto, de empleos. La figura siguiente muestra, con los datos de OCLA del 2020, o sea, teniendo en cuenta al sector formal de la producción primaria, la importancia de los tambos pequeños.



**Figura N° 7– Importancia en 2020 de los tambos pequeños y medianos en el sector lácteo argentino. Fuente: Observatorio de la Cadena Láctea (OCLA) 2020**

El segundo tema que entra en la agenda de gobierno es el de los precios de los alimentos en el mercado interno, un tema políticamente sensible en particular para un alimento como la leche. Con esos dos temas se puede decir que hay una entrada del Estado en los procesos de formación de las políticas públicas. De hecho, Nogueira (2009) para caracterizar esa recuperación del protagonismo del Estado habla de una “concertación latente”.

Pero la historia de las políticas públicas para el sector lácteo sigue marcada una cultura de la representación “trunca” por un lado y, por otro lado, por la cultura de las “pequeñas satisfacciones inestables”. En cuanto a este último punto, observamos una muy fuerte inestabilidad de las políticas, que aparecen como muy efímeras o de poca aplicación. El sector privado sigue finalmente dejado libre de establecer las reglas (Nun, 1991). En cuanto al primer punto, el afán del Estado de preocuparse por los consumidores muestra los desequilibrios en la representación. En 2002 aparecen derechos sobre las exportaciones de leche en polvo (15%) y de quesos (10%), una de las finalidades ha sido el control de los precios domésticos de los lácteos. Recién luego del 2005 el Estado, preocupado por la inflación de los productos alimentarios, interviene más activamente imponiendo reglas sobre los precios, en parte a cambio de una disminución de las retenciones sobre las exportaciones. Las medidas, no fueron fácilmente aceptadas por los productores primarios, ya que la industria les trasladó los efectos de estas políticas. Esa defensa de los precios internos, sin que intervengan directamente organizaciones de consumidores, ha sido la gran acción del Estado, junto con algunas políticas en favor de los tambos más pequeños, aunque esas últimas políticas han sido de bajo impacto (Alasino y Arana, 2014; Vértiz, 2021).

### **Capítulo 3 - La Cuenca Santa Fe Centro<sup>44</sup>.**

Se realizaron 14 entrevistas semiestructuradas a diferentes actores del sector lechero de la Cuenca Santa Fe Centro, en el segundo semestre de 2019 (ver cuadro N°1).

En el siguiente cuadro, se presentan las entrevistas realizadas.

---

<sup>44</sup> Este capítulo ha sido presentado en una publicación colectiva de la Red Internacional de Investigación AGRITERRIS y ha beneficiado de las lecturas críticas de la Dra Craviotti y del Dr. Vértiz.

| Encuesta n° | Tipo de actor            | Descripción somera   | Localización     | Interés para la investigación  |
|-------------|--------------------------|--|------------------|--|
| SF1         | Productor lechero        | Explotación familiar capitalizada convencional con vacas holando   | Sunchales        | Mujer productora con mucho involucramiento en las organizaciones de los productores (cooperativa local, SanCor).   |
| SF2         | Productor lechero        | Establecimiento nuevo creado por un técnico de la industria láctea para instalar a sus hijos (uno ingeniero agrónomo y el otro veterinario). El tambo es una empresa familiar basada en un sistema pastoril semi intensivo, con cruce de Holando argentino y Jersey.   | Esperanza        | Ingeniero agrónomo instalado con el hermano en un tambo cuidando la calidad del trabajo, del ambiente y del producto.  |
| SF3         | Productor lechero        | Pequeña explotación familiar de un ex-tampero mediero.   | Sunchales        | Ex-tamberos muy involucrados en las organizaciones cooperativas.   |
| SF4         | Productor lechero        | Explotación familiar capitalizada convencional con vacas Holando   | Sunchales        | 4 explotaciones familiares de hermanos   |
| SF5         | Productor lechero        | Establecimiento productivo diversificado cooperativo. Venta directa en Totoras y en Rosario de leche fluida, quesos y otros productos de la finca (pollos, huevos, dulces,...). Vinculado al CEA, Centro de Educación Agraria de la Provincia presente en la localidad de San Genaro, y miembro de la asociación "Surcando" de la localidad de Díaz. | Totoras          | Pequeña explotación comunitaria agroecológica, rol social y de servicio al territorio local.   |
| SF6         | Productor lechero        | Pequeña explotación familiar con venta directa de leche fluida, quesos y otros productos artesanales. Conun local de venta "boutique" en la explotación.   | Cerca de Rosario | Venta directa sin pasar por la industria.  |
| SF7         | Productor lechero        | Mega-tambo empresarial, esencialmente destinado a la exportación: organizado en 4 tambos de 800 vacas de ordeño en confinamiento.  | Esperanza        | Establecimiento con una lógica empresarial. El dueño produce calderas en Esperanza. Los 4 tambos son para él una estrategia de diversificación con lógica de integración de las actividades, desde la producción primaria, hasta la exportación a Medio Oriente, pasando por la producción de alimentos balanceados para el ganado y la usina de producción de leche en polvo. |
| SF8         | Productor lechero        | Presidente de la Sociedad Rural del departamento de A. Castellanos y dueño de un tambo familiar cerca de la ciudad de Villa María (provincia de Córdoba) con vacas en confinamiento.   | Sunchales        | Uno de los responsables de CRA.  |
| SF9         | Veterinario              | Trabaja con la Asociación Argentina de Holado ACHA.  | Sunchales        | Un experto de los tambos de la zona centro de Santa Fe.  |
| SF10        | Grandes empresas lácteas | Técnico de alto rango trabajando para las grandes industriales lácteas.  | Esperanza        | Ha trabajado en varias empresas grandes de lácteos, muy conocedor del mundo industrial.  |
| SF11        | Jefe de comuna           | Reunión con los actores de una comuna rural desarrollando un proyecto de turismo rural: Presidente de la comuna de San Agustín y un consejal productor en ganadería de cría.   | San Agustín      | La actividad láctea y del desarrollo local vistos desde el punto de vista de los actores de terreno.   |
| SF12        | Profesor universitario   | Titular de la cátedra de producción láctea de la Facultad de Agronomía de Esperanza.   | Esperanza        | Investigador economista.   |

### Cuadro 3 – Las entrevistas realizadas en 2019 en la provincia de Santa Fe

*1) En ausencia de política pública reina el 'orden del precio'.*

*1.1. La dominación de la industria en el mercado interno.*

A la pregunta sobre qué políticas existen para el sector, y sobre las políticas que a su criterio deberían existir, prácticamente todos nuestros interlocutores mencionaron la necesidad de líneas de crédito “blandas”. El crédito nos ha sido indicado como un tema central, dado que los tambos requieren inversiones importantes por animal y por hectárea, y que las inclemencias climáticas, en particular las inundaciones en Santa Fe hacen surgir por momentos altas necesidades de liquidez. En los momentos de inundación, la entrevistada N°SF1 nos mencionó que la Provincia otorgó un subsidio de 2000 pesos por vaca, pero dice que no lo recibió para uno de sus tres tambos y que para los dos otros “los recibió mal y tarde, o sea, no sirvió para afrontar las necesidades en su momento para comprar comida”. Lo que finalmente ha sido clave en este momento crítico, es que “las empresas, ante la necesidad de leche, salieron a pagar más...”. Entonces los productores requieren financiamiento, para invertir o poder pasar momentos de crisis, y como los créditos no están disponibles (al menos con condiciones que les parezca aceptables) y tampoco los subsidios, la única posibilidad que les queda es autofinanciarse. Esa situación le da un rol central a la cuestión del precio de la leche, o más globalmente del cobro si incluimos el plazo de entrega efectiva del dinero por parte del comprador. Tal es así que, el entrevistado N°SF8 expresó claramente que un recurso tan esperable de las políticas públicas como es el crédito pasa finalmente a depender totalmente del precio: “En la medida que el negocio es bueno, los créditos aparecen [o sea que los bancos salen a ofrecer]”.

Los productores describen esta cuestión del precio y del cobro como algo que les pesa, la entrevistada N°SF1, por ejemplo, se pregunta cómo hacer para “librarnos de toda esa coyuntura de eso de cuanto me pagas y todo eso, más centavos y demás...”. Y la percepción del precio y de su evolución ocupa un lugar determinante en las decisiones: “El productor lechero define la orientación y la producción que hace en base a lo que la

van ofreciendo [el mercado]” (entrevistado N°SF8 productor y responsables de CRA<sup>45</sup>). En esta “temática del precio”, hay que incluir la del “plazo” ya que en general el productor cobra de la industria 40 días después de entregar. No es solo una cuestión de demora en el pago, sino también de incertidumbre en el cobro al menos cuando se entrega a algunos operadores como SanCor que pueden tener dificultad de pago y terminan pagando más tarde aún, o no pagando nunca: “más de una vez [dijo la entrevistada N°SF1] se presentaba el cheque al cobro y resulta que no tenía fondos...”, y la señora entrevistada N°SF3 nos dijo: “SanCor no nos pagaba la producción, teníamos una deuda de tres meses y habíamos salido de dos inundaciones”.

En esa ausencia de políticas públicas reina el orden del mercado, que los interlocutores designan con la palabra clave “precio” en casi todas las entrevistas. Como dicen Craviotti, Vértiz y Walked Sánchez (2020; 150), es significativo que “En el lenguaje imperante en la actividad, el productor no vende su leche, sino que la ‘entrega’ a una usina”.

Ese “orden del precio” como proponemos llamarlo en este trabajo y que rige la entrega, está dominado por los industriales: “los industriales hacen el precio que le van a pagar a los productores” (entrevistada N°SF1), “[el sector lácteo argentino] está librado a los actores comerciales” (entrevistado N°SF8, productor y representante gremial). Esa dominación está reforzada por la ausencia generalizada de contratos escritos entre productores e industriales y por la renegociación mes a mes del precio: “Algunos [productores] se ofrecieron solos [entregaron directamente a la empresa Saputo<sup>46</sup>], pero todos los meses tenían que pedir el precio. Entonces cada mes la pregunta que le hacían a la empresa era: ‘cuánto me pagas?’” (veterinario entrevistado N°SF9). El representante

---

<sup>45</sup> Confederaciones Rurales Argentinas.

<sup>46</sup> Compañía canadiense de productos lácteos que tiene su sede principal en Montreal, Quebec, Canadá, fundada como una tienda de quesos en 1956.

de CRA (entrevistado N°SF8) estima que es ilegal esa ausencia de un contrato escrito porque según el Código Civil Argentino no se trata de una acción de compra-venta realizada en el acto, el plazo de pago hace que se trate de una relación de suministro que el Código Civil regula de otra manera, la que permitiría al productor no tener tantas incertidumbres en cuanto al “precio”: “te doy la leche para que la elabores pero ahí [en el contrato que debería existir pero no existe] figura cómo me vas a pagar, cuándo y en qué condiciones... figura un precio que va a ser un precio de referencia”.

En este contexto, nos confirma el especialista del sector de la UNL<sup>47</sup> (entrevistado N°SF12), que 18 industriales marcan unilateralmente a nivel nacional, según él, las orientaciones en el precio, y entonces en las grandes decisiones productivas del sector formal de la leche. Nos hizo observar que, en el momento fuerte de SanCor, al menos una cooperativa figuraba en este círculo de los grandes e incluso, según el mismo interlocutor, era en sí misma formadora de precio. Eso no existe más desde que SanCor se desarticuló. El mismo especialista subraya la poca transparencia de la información en este mundo de industriales, al menos para los productores, que impide a estos últimos conocer los determinantes de las decisiones que conducen a la definición del precio. Desde los actores que controlan el consumo, la gran distribución está en una posición fuerte ya que vende el 30% de los lácteos totales del país según nuestro interlocutor de CRA. Pero, según este último, no es suficiente para controlar la cadena y ni siquiera para figurar en los círculos de definición de los precios por la importancia que tienen los numerosos comercios de barrio que no solo comercializan la mayor parte de los lácteos, sino que además lo hacen a menudo sin emitir factura, y comercializan una porción sustancial de la “leche informal”.

---

<sup>47</sup> Universidad Nacional del Litoral.

Es así como nuestro interlocutor de CRA (entrevistado SF8), en sus análisis, le da mucha importancia al control que tienen los industriales argentinos sobre el mercado interno ya que les permite conseguir un precio muy alto para sus productos. Nos dijo: “[...] cada litro de leche se paga mucho más [al industrial, no al productor] que en el exterior porque el consumidor argentino paga más por ejemplo un kilo de queso Brie<sup>48</sup> acá que lo que sale en Francia. Se sigue consumiendo mucho porque tenemos mucho hábito todavía. Cada vez menos leche fluida pero sí mucho queso”. Con mayor claridad aún nos alerta: “La dirigencia industrial no ha entendido que importar lácteos es muy buen negocio para un supermercadista. Aun no se hace [porque no hay un gobierno liberal]”. La consecuencia, según el mismo interlocutor, es que los industriales no están incentivados a modernizar sus instalaciones y racionalizar el trabajo en las fábricas. Nos dijo: “puedo ser muy bueno produciendo leche con costos muy bajos, pero si la industria es obsoleta entonces el costo [final del producto elaborado] es muy alto.

Australia, Nueva Zelanda, grandes exportadores mundiales, elaboran leche en polvo a 350 dólares la tonelada. Argentina lo hace por 600 a 800 dólares la tonelada, con tecnología obsoleta. Tenemos fabriquetas porque privilegiamos el mercado interno”. También evalúa que la industria láctea argentina emplea 12 veces más mano de obra por tonelada de producto elaborado que los países que nos citó, según él, por la baja concentración de las plantas, aún de tamaños modestos si se compara a nivel internacional y por la influencia del sindicato de los operadores de las fábricas ATILRA<sup>49</sup>.

Estaríamos entonces frente una paradoja: desde finales de los años 90, Argentina se habría transformado en un país “exportador estructural” de leche, según interlocutores

---

<sup>48</sup> Queso de pasta blanda elaborado en la región francesa de la Brie la cual da su nombre.

<sup>49</sup> Asociación de Trabajadores de la Industria Lechera de la República Argentina.

como los entrevistados N°SF8, SF10, SF12 y SF13, o sea que no solo exporta los excedentes del mercado interno, sino que exporta con regularidad, como lo hemos mencionado anteriormente en base a los datos de OCLA. Estos últimos años se exportaron anualmente un cuarto de la producción total, que es más de 10.000 millones de litros anuales. La consecuencia es que esa leche debe ser exportada si o si, porque de ser colocada en el mercado interno desplomaría los precios. Un actor muy vinculado a los industriales como lo es el entrevistado N°SF10 nos comenta que el precio de la leche en el mercado internacional sigue casi exactamente las variaciones del precio del petróleo, lo que pensamos que no es ilógico ya que se comercializa leche en polvo con un gran consumo de energía, y el mismo actor estima que generalmente no es un mal precio. Por otra parte, sostiene que es importante el precio de los alimentos balanceados: “con un litro de leche compras 2 kg de maíz y está bien, si compras 2,5 está mucho mejor, pero, si solo conseguís 1,5 kg, la cosa está mal porque si no la podes suplementar la producción cae”. En este sentido podemos observar que el sector lácteo obtiene casi un subsidio con la política de las retenciones a las exportaciones de granos ya que esa política permite conseguir alimentos balanceados más baratos en el país. Pero, pese a este estatuto de exportador y esas ventajas a nivel internacional, un interlocutor como el entrevistado N°SF8 estima que los industriales limitan las tecnologías de transformación y la eficiencia del gerenciamiento a un mercado interno que controlan los industriales y que les da precios muy altos a sus productos. Si desarrollamos esa visión entonces, que no pudimos corroborar con la literatura, podemos detectar una representación en la cual existiría una política pública en Argentina: la que consiste en proteger este mercado interno para un sector industrial que no compartiría ese beneficio finalmente con nadie, y menos con los productores...

O sea que, en forma indirecta, como es el caso de las retenciones o de los derechos de importación de alimentos, vemos que existen políticas públicas, aunque no hayan sido pensadas específicamente para el sector lácteo. Podemos hablar de políticas que influyen sobre el sector y no de políticas para el sector lácteo. El entrevistado N°SF8, sin embargo, evalúa que los impuestos que pesan sobre los productos lácteos alcanzan el 43% de la renta total de la cadena y estima que es un factor que afecta la competitividad a nivel internacional.

*1.2. Cuando las industrias salen a buscar leche... rompen el “orden” que ellas mismas impusieron.*

El entrevistado N°SF8 (uno de los responsables de CRA y productor lechero) afirma que se produjeron cambios muy profundos en el sector lácteo desde los años '90: “Es otro mundo. Todo cambió. Pero la relación entre la producción y la industria sigue siendo la misma que hace 50 años atrás”. En cierta forma el mismo interlocutor se contradice porque afirma que desde hace una década el productor se diversificó y depende menos de la leche (al menos el productor mediano o grande), que es más ágil para los negocios y también que está perdiendo la fidelidad que tenía a una industria. Esa fidelidad ha sido fuerte en la época en que las empresas privadas rivalizaban con las cooperativas en relación con los servicios de técnicos y de extensión que ofrecían a los productores, a través de los cuales transferían importantes paquetes tecnológicos. Vértiz (2017a, pp.157-160) describe esos servicios y nos hace entender la relación de exclusividad que construían de hecho con los productores. El entrevistado N°SF8 nos dijo: “Antes nosotros decíamos: ‘tiene la camiseta puesta’, debajo de la piel la tenía, se podía morir con la marca. Ahora eso se terminó. Entonces no se justifica darle todo un servicio [el de extensión] porque resulta que después si no le gusta el precio se va por otro lado”.

Entendemos que esa “fidelidad” si bien se quiebra, hoy en día sigue existiendo en cierta medida y es por esa razón de que hay una cierta continuidad en la relación entre el productor y la industria. Craviotti, Vértiz y Walked Sánchez (2020; 157) citan un estudio de la Secretaría de Agricultura del año 2016 en el que se expresa que, sobre 7.800 tambos registrados como proveedores de la industria, solo 529 (un 7%) cambiaron de comprador para su leche en los últimos dos años.

El entrevistado N°SF2, que ha trabajado para la industria antes de instalar a sus hijos en una explotación tambera, ha sido muy explícito al respecto de esta fidelidad del productor. Nos dijo: “... son tal vez dos o tres generaciones que le vienen entregando leche a Milkault<sup>50</sup> [para tomar un ejemplo de una empresa para la cual él trabajó]. Es increíble, pero tiene un peso terrible a la hora de tomar una decisión, de cambiarse de industria. [...] Aunque estén cobrando mucho menos, hay gente a la que los hemos ido a ver para comprarles la leche [para que se la entreguen a la empresa en la cual trabaja actualmente] y que nos dijo: ‘.... Lo que pasa es que yo voy a Milkault y compro los quesos, los dulces... y ustedes no tienen eso’. [...] Pero es terrible eso, hay gente en Verónica [...] que han estado sin cobrar y no se iban porque el abuelo entregaba. Es patológico del lado económico-financiero porque... Es lo mismo con SanCor<sup>51</sup> que ha dejado de pagar a muchos productores y sin embargo ellos son Sancoristas a muerte [...] siguen fiel a una idea, es una idea más que otra cosa porque del lado de la industria vos lo miras y es puro negocio, los números son fríos: si te cierra, te cierra, y si no te cierra no te cierra”. Esta cultura de la fidelidad, no correspondida del lado de la industria, está reforzada por acuerdos tácitos entre industriales. Vértiz (2017b) explica bien la cartelización, indicando

---

<sup>50</sup> Empresa láctea argentina, fundada en 1925 en Frank, provincia de Santa Fe. Desde el año 2011 es controlada por la compañía francesa Savencia.

<sup>51</sup> Es una cooperativa de segundo grado, formada por muchas más pequeñas, con sede en la "cuenca lechera central" argentina en la frontera entre las provincias de Santa Fe y Córdoba.

que es un pacto implícito que consiste en que una industria no va a buscar leche a los tambos que entregan a la competencia. Es más, explicar el “clearing” que hace que una industria que necesita leche prefiera comprar a otra industria un excedente que obtenerlo directamente de tambos. El entrevistado N°SF8 nos dijo: “Ellos [los industriales] se ponen de acuerdo en decir: ‘bueno, yo a vos no te saco tambos’. Y por más que [el productor] vaya y le ofrezca, esa fábrica no lo toma”. Esos acuerdos tácticos entre industriales, más la informalidad de la compraventa, hace que sea muy arriesgado para un tambo cambiar de comprador. El hecho de que los contratos entre industriales y productores sean individuales y orales habilita según Vértiz (2017b) una gran disimetría. Se termina respetando (de un lado) e imponiendo (del otro lado) una “fidelidad” que es un elemento clave en la formación del precio, o sea en lo que llamamos “el orden del precio”.

Sin embargo, este orden del precio, y en particular esta estabilidad en la relación, tienen sus momentos en los cuales están transgredidos: “cuando hay faltante!”, según la expresión de entrevistado N°SF10. Nos explicó este actor que esa situación de “faltante” es estructural. “Después de que florece la cebadilla en Argentina, 10 días después está el pico [de producción] y luego empieza a bajar, es una cuestión estacional. Empieza a bajar, y baja un 10% respecto a lo que estamos hoy [septiembre], la industria se desespera, no tiene leche los gastos de estructura se lo comen y salen a comprar leche cara” (entrevistado N°SF10). Este faltante, que conduce según este interlocutor a una baja de la producción en verano del orden de 10 a 15% en relación con el pico de la primavera, está agudizado por la importante capacidad ociosa de la industria (casi el 50%) y la ausencia de flexibilidad en cuanto al personal empleado, representado por un sindicato fuerte. Como no hay marco regulatorio, y en particular no hay un fondo de regulación, las empresas “salen a buscar leche porque no pueden tener la planta parada y al operario

no lo pueden sacar porque tienen el gremio que lo mata [a la industria] [...]”. Eso contribuye a que la industria haga emerger un mercado informal: “Falta leche, como falta leche no hay producto, viene el camión acá y en vez de 17 [pesos] te paga 32. Y el productor quiere cobrar al día, en un país con el 3% de inflación por mes...” (entrevistado N°2). Todos los productores no pueden, o no se animan, a participar de este mercado informal cuya deslealtad está denunciada por algunos de nuestros interlocutores: “las políticas públicas deberían regular el sector informal... genera mucha desventaja [...] ... hay gente que es deficiente en su producción o en su manejo económico o en lo sanitario. Lo triste de eso es que es desleal. Yo cobro 15 pesos finales. En época de escasez se llevan tu leche y te dejan una bolsa con la plata, o sea, cobras al día” (entrevistado N°SF2). Entonces, tanto el orden del precio impuesto unilateralmente por la industria como los momentos de transgresión de este orden se benefician de una falta de transparencia: “El mercado nacional es poco transparente, históricamente hay poca transparencia en el mercado, de precio y de venta informal, porque hay un mercado informal de leche [...] en blanco vos tenés que pagar el impuesto a las ganancias”.

### *1.3. Una industria que se privatiza se concentra y se “extranjeriza”.*

Todos nuestros interlocutores nos mencionaron la fuerte dinámica de concentración que se produce en la industria láctea desde hace dos décadas y que condujo a una disminución importante de la presencia de las cooperativas. Esta representación es coincidente con la literatura que menciona “una consolidación del modelo de agronegocios” en el sector lácteo, o sea, “un incremento de escala en las explotaciones agrarias, una mayor incorporación del capital financiero, un mayor peso de tecnologías externas en los sistemas de producción y un modelo de producción en red que consiste en la fragmentación de las tareas en diferentes agentes” (Vértiz, 2017b; 61). El interlocutor

más enterado de esos cambios es el entrevistado N°SF10, quien trabajó muchos años para Milkault y vio los cambios desde adentro. Hasta 1995, Milkault era una cooperativa, luego se constituyó “Milkaut Sociedad Anónima”. En 1999 la misma hizo una apertura de capital e ingresa un fondo de inversiones llamado MBA (un conjunto de bancos). Luego lo compró Falabella, una empresa chilena. Posteriormente aparece la empresa francesa Bongrain para adquirir la empresa Lácteos Santa Rosa que tenían queserías en Argentina. Bongrain, pasó a llamarse en el año 2015 Savencia, compró Milkault y puso como gerente un ex responsable de marketing de Danone. Dicha empresa, actualmente, es una de las empresas lácteas que menos deuda tiene, sostiene el entrevistado N°10. Asimismo, sostiene que, el endeudamiento, es el gran problema de la industria láctea argentina y fue lo que hizo caer a SanCor. Por otra parte, el mencionado entrevistado nos indica que, TreGar<sup>52</sup>, que pertenece a la familia Williner, en relación con este tema, se encuentra en una mejor posición.

La empresa gigante canadiense Saputo compró La Paulina<sup>53</sup> y Molfino<sup>54</sup>, llegando a procesar hoy 4 millones de litros diarios aproximadamente. El entrevistado N°SF10 nos explicó que los expertos esperan que compre más empresas argentinas. Una parte de SanCor, luego de su desarticulación, a fines de los años 2010, ha sido retomada por los propios productores y otra parte lo tomó la empresa Vicentín, quedándose con la planta de Córdoba y la de Chivilcoy, así como con la marca para determinados productos. SanCor se quedó solo con la planta de Súnchales lo que representa, aproximadamente, un millón de litros diarios.

---

<sup>52</sup> Empresa de origen familiar ubicada en la ciudad de Gobernador Crespo, provincia de Santa Fe.

<sup>53</sup> Empresa láctea fundada en el año 1921 en Villa María, provincia de Córdoba. Desde el 2003 pertenece a Saputo Inc de Canadá.

<sup>54</sup> Molfino Hermanos es una empresa subsidiaria de Saputo Inc., opera desde Rafaela, en la provincia de Santa Fe y Tío Pujio, en la provincia de Córdoba. Molfino Hermanos produce diferentes variedades de quesos y productos lácteos e ingredientes.

El entrevistado N°SF10 también nos explicó que la empresa Arcor compró una parte importante de La Serenísima, en particular la planta de General Rodríguez, y La Serenísima se quedó solamente con una parte de la producción de quesos y con la producción de leche en polvo. La línea “Ser” de La Serenísima pasó a ser parte de Danone, empresa francesa.

Sin ser exhaustivos, estos cambios muestran claramente la dinámica actual en la parte industrial. Una segunda tendencia, mucho menos marcada pero interesante para mencionar, porque tiene que ver con el vínculo entre la producción primaria y la transformación, es la que consiste (para algunos industriales) en controlar una parte de su suministro produciendo parte de la leche que procesan. Es el caso emblemático de la empresa entrevistada N°SF7 que dispone de 4 tambos grandes para abastecer con 230.000 litros diarios a la planta exportadora de leche en polvo, procesando 470.000 litros diarios en total. La política de esta empresa es la de autoabastecerse. Pero el entrevistado N°SF10 nos explicó que otras industrias han comprado tambos para asegurarse una parte de la leche que procesan. Adecoagro, que compró parte de SanCor, produce 300.000 litros por día en sus tambos. Ilolay<sup>55</sup> (Williner) llega a producir 220.000 litros. Zaveco tiene 18.000 vacas aproximadamente en producción llegando a producir 180.000 litros. El resto de los industriales no le da tanta importancia al autoabastecimiento, son los casos, por ejemplo, de Saputo que no produce nada y de TreGar que, de los 700.000 litros diarios que procesa llega a producir apenas 50.000 en sus tambos.

## **2) Precio vs calidad, sistema confinado o pastoril: dos mundos lácteos diferentes.**

---

<sup>55</sup> Empresa láctea argentina, ubicada en la ciudad de Rafaela, provincia de Santa Fe.

Para que se imponga una dominación tan importante de la industria a través del “orden del precio”, cualquier litro de leche debe ser equivalente a otro, o sea, que la leche debe ser un perfecto commodity y, de esta forma, quitarle al productor toda posible injerencia en la definición del producto. El entrevistado N°SF10, un ejecutivo importante que trabajó en dos grandes industrias de la región nos explicó que a partir de la crisis del 2001 el sistema de pago dejó de diferenciar las entregas de leche para pagar de manera uniforme por litro cualquier tipo de leche. En ese momento había faltante de leche porque se habían fundido varios tambos, la industria buscaba leche y luego de instalar, en forma generalizada, la compra por volumen no se volvió nunca atrás. Hoy sin embargo se destaca una empresa, TreGar, que mantiene una política de retribución por materia útil (según los porcentajes de grasa butírica y de proteína). Escuchando al entrevistado N. °SF2, un joven productor que entrega la leche a esta industria, pudimos observar la oportunidad que brinda esta forma distinta de suministro que, a su vez, permite desarrollar un sistema de producción diferente. Este sistema está basado en alimentación de tipo pastoril, o sea, las vacas no están confinadas y son de raza Jersey, lo que determina una organización diferente del trabajo.

Este productor, que sólo tiene vacas de raza Jersey o cruza Jersey, nos informa que la producción media por vaca es de 25,5 hasta 26 litros diarios para un sistema basado en alimentación pastoril, silo y balanceado. Estima que con un sistema confinado con vacas de raza Holando podría llegar a 38 litros diarios por vaca, pero con más gastos en insumos veterinarios por animal y más leche de descarte debido al uso de antibióticos. La raza Jersey, le aporta una materia prima con mejores contenidos: actualmente 4% de grasa y 3,7% de proteínas lo que le permite lograr un mejor precio con TreGar, empresa que le compra toda su producción: “logramos que la calidad de la leche tenga impacto sobre el precio”. También es buena la calidad bacteriológica de la leche, con un bajo recuento de

colonias de bacterias y de células somáticas, lo que indica una calidad alta del ordeño. Otras empresas, en particular una en Franck que pertenece a Bongrain, se mostraron interesados, no solo porque les es conveniente como productores de quesos, sino porque al pertenecer a un grupo internacional deben respetar normas de calidad a las cuales se comprometió la empresa.

El entrevistado N°SF2 nos menciona otra ventaja del sistema, menos intensivo que el sistema confinado, y que busca el máximo rendimiento del animal. Este sistema está basado en una raza más rústica como lo es la Jersey y como consecuencia hace que el trabajo de los tamberos sea menos tenso. Se realiza, en efecto, solo dos ordeños diarios, en vez de tres como lo es generalmente en los sistemas confinados. Por otra parte, el animal va a buscar voluntariamente mucho de su alimento cuando pastorea, con lo cual se reducen los costos de funcionamiento (en alimento, tractores, equipamiento, tratamiento de efluentes, remedios, etc.) son mucho menores según nuestro interlocutor, así como todos los que se expresaron sobre el tema. A este sistema de producción lo llama “simplificado” y por consiguiente lo considera más estable.

El sistema de pago modulado por la calidad de la leche les permite introducir importantes cambios técnicos que tienen repercusiones sobre la salud animal, la forma de valorización de los recursos del territorio, el trabajo humano, etc. Sin embargo, el sistema pastoril, con o sin vacas Jersey, se practica también fuera de este sistema de pago y es emblemático de las explotaciones familiares. El entrevistado N°SF3 lo practica, pero, sin embargo, no adoptó la raza Jersey porque, aunque sería una raza mucho más adecuada al sistema pastoril por ser más rústica, el problema es la venta del ternero macho: “Jersey es mala palabra para el machito”. De hecho, el sistema pastoril está muy difundido, pero no es el caso de la raza o cruce Jersey.

El entrevistado N°SF12, investigador de la Universidad del Litoral, especialista de la producción láctea que ha realizado estudios de posgrado en Nueva Zelanda y trabajó, entre los años 2017 a 2019, en la Subsecretaría de Lechería del Ministerio de Agroindustria de la Nación, nos ha caracterizado los dos sistemas. Por un lado, el sistema confinado consume más insumos (alimentos, remedios, etc.) y requiere una inversión media de 4.000 dólares por vaca. Este sistema moviliza tecnología de punta, es compatible con la raza Holando, al menos los animales seleccionados en EE. UU. y Canadá, para producir en modo estabulado. Es un sistema muy promocionado por el lobby de las industrias que venden los equipos y los insumos. Por otro lado, el sistema pastoril que consume mucho menos insumos requiere menos de 1.200 dólares de inversión por vaca y es más compatible con la raza Jersey o cruza con Jersey. Es un sistema muy utilizado en Nueva Zelanda con buenos niveles de producción. El entrevistado N°SF12 no le ve mucho futuro al sistema confinado en el mundo porque estima que es contrario a los esfuerzos que se realizan contra el calentamiento global. Desde el punto de vista ambiental, tampoco sería conveniente porque si analizamos la tasa de conversión de 1 kg de alimento balanceado para un rumiante, observaremos que es mucho menor que para un monogástrico. Como consecuencia no sería conviene criar vacunos con otra cosa que no sea el pastoreo.

Sin embargo, los productores entrevistados, incluso uno que tiene un sistema pastoril y otro en confinamiento, estiman que las inundaciones en Santa Fe le dan poco porvenir al sistema pastoril por la exposición del animal al riesgo: su alimentación depende de un pasto que puede ser inundado y su lugar de descanso puede ser inundado, impidiéndole echarse. Sin embargo, no todo el territorio de Santa Fe es inundable e inversiones en infraestructura, como por ejemplo hacer una red de drenaje, les permitiría resolver esa dificultad.

Lo que nos enseña esta “tensión” entre dos sistemas técnicos diferentes es que el mundo de la producción láctea no está unificado, ni en la actualidad ni siquiera en su horizonte porque las dos orientaciones son presentadas por los científicos como dos futuros posibles, incluso representados por distintos países reconocidos como “de avanzada” por los científicos según la literatura, y por nuestros interlocutores: EE. UU y Canadá por un lado y Nueva Zelanda por otro. Eso significa que las políticas públicas deberían definir qué orientación técnica quieren promocionar, o si quieren dar cabida a las dos, pero en este caso con qué condiciones y objetivos para cada una de ellas.

Actualmente, la tendencia que marcan los grandes actores económicos y el Estado es más bien la del sistema confinado y de un pago por la cantidad, no por la calidad. El entrevistado N°SF3 nos explicó al respecto que, cuando entregaban a SanCor, habían sido seleccionados en la Exposición de Mercoláctea como uno de los 10 mejores tambos por la calidad, a nivel nacional en la categoría de los tambos de menos de 5.000 litros diarios. El mismo nos dijo: “SanCor se quiso sacar la foto con nosotros, pero les dije: ‘todo muy lindo, pero ustedes a mí me pagan la leche al precio común, normal...’ [...] Cuando les dije eso a la semana vinieron a nuestro tambo a revisar las instalaciones y nos dijeron: ‘con estas instalación no podemos pagarle la leche como de calidad A+, no tienen las instalaciones adecuadas...’ [...] Lo que les dije a SanCor fue: ‘a lo mejor nosotros no tenemos las instalaciones que ustedes piden, pero la calidad si la tenemos’. [...] Y nunca nos pagaron ni 10 centavos más [...] Cuando vinieron los chinos a ver los tambos de la región, acá no los trajeron porque no daban las instalaciones. Los llevaron a ver los tambos que ¡wuahhhh! esos tambos que no sabes si entras en un laboratorio o en un baño, con azulejos y todo... Los llevaron ahí. Pero la realidad no estaba ahí, estaba en los campitos de mierda, ¡porque yo siempre digo que tengo un campito de mierda!’”. Es así como, tanto la reglamentación de bromatología como los reglamentos internos de la

industria, e incluso en este caso de las cooperativas, favorecen a los productores que tienen el tamaño y la capacidad financiera de invertir en las instalaciones (corral con piso, instalación de agua fría y caliente, luces, sala de ordeño en espina de pescado, paredes pintadas, etc.). Esa política no toma en consideración las prácticas y los saberes, ni siquiera los resultados efectivos y medidos, solo las inversiones que no las puede hacer cualquier productor. También al no realizar las obras colectivas de drenaje, que es responsabilidad de la provincia y de los municipios, las inundaciones son un factor importante en el momento de decidir por un sistema estabulado o pastoril, acentuando la tendencia a la estabulación completa que imprime el “orden del precio” y la importancia que se le da a la cantidad de leche entregada, como commodity, debido a la ausencia de políticas públicas que logren instalar otro tipo de regla.

### **3) El asociativismo aún está muy presente en la esperanza y representaciones de los productores.**

La entrevistada N°SF1 es muy representativa de las familias de productores que han tomado una fuerte participación en el cooperativismo del sector lácteo. A su padre lo llama “El Gremialista” y nos cuenta con orgullo que su abuelo paterno fue uno de los fundadores de la cooperativa de tamberos de Súnchales que, hoy tiene 90 años. Dicha cooperativa a su vez fue una de las fundadoras de la cooperativa de segundo grado SanCor, hace 85 años, razón por la cual se la conoció luego en SanCor con el nombre de “Cooperativa N°1”. A los 27 años su padre se instala en forma independiente como productor lechero y la cooperativa ha sido una ayuda importante para asumir esa autonomía. Por eso nos cuenta el golpe que ha sido para ellos dejar de entregar a SanCor en el año 2017, luego de esta historia familiar. Nos comentó que SanCor había tenido

altibajos desde hacía varios años, que se veían reflejados en la demora en los pagos, pero que luego de dos inundaciones no les fue posible financieramente seguir en SanCor, aunque siguen vinculados a la Cooperativa de Súnchales que entrega a su vez a la empresa Saputo S.A. en la planta en la ciudad de Rafaela, Santa Fe.

En los relatos, podemos observar, que se destacan los servicios que aportan las cooperativas, más allá de la comercialización. Hoy en día el primer servicio de la cooperativa de Súnchales (que tiene 45 socios) es la recolección de leche, servicio que no brinda la empresa Saputo. La cooperativa tiene sus camiones y se compromete a retirar la leche, sabiendo que hoy en día los productores disponen de un tanque refrigerado que permite al menos acumular dos días de ordeño, en caso de inundación. Los otros servicios que nos mencionó, la misma entrevistada, son la formación de los productores, la extensión y el asesoramiento técnico. Juan (entrevistado N°SF3) y su esposa, subrayaron la importancia fundamental de los servicios de pulverización, labranza y silo. Un servicio no menor que fue mencionado por varios interlocutores y que lo hemos visto es la facilidad de pago para los insumos o servicios. Es así como nos comentaron que la cooperativa significa un aporte esencial para el pequeño productor: "...y desean que siga existiendo muchos años más para que todos los pequeños productores puedan seguir adelante". El Veterinario (entrevistado N°SF9) recuerda que SanCor en su mejor momento hasta tenía máquinas viales para arreglar los caminos, y la esposa del entrevistado N°3 valoró que SanCor haya sido el actor que capacitó a los productores para hacer leche de calidad. Es más: su hijo recordó que fue SanCor quien impulsó la "liquidación única" en el mundo lácteo, o sea que el precio recibido por el productor sea el que figura en la factura, el primer beneficiado siendo el tambero que cobra un porcentaje de esta liquidación. O sea, la cooperativa impulsó una dinámica de transparencia en el sector. Es más, notamos que la entrevistada N°SF1 conoció a su actual

esposo gracias a la participación de ambos en el Centro juvenil de SanCor, por lo que se confirma el rol social y territorial de la cooperativa que, claramente, es puesto en evidencia por autores estudiosos de las cooperativas pampeanas (Carricart, 2012). Si se agrega el rol de SanCor durante décadas como formadora de precio de la leche a nivel país, podemos ver que actuó casi como una política pública.

Hemos escuchado muchos elogios en torno a SanCor y las cooperativas en general, sin embargo, SanCor ha sido objeto de palabras muy duras por parte de los productores entrevistados, manifestando un descreimiento en cuanto a la honestidad de los responsables y a su capacidad en representar a los productores de base del movimiento. En muchas entrevistas hemos escuchado palabras muy duras acerca de las organizaciones gremiales o cooperativas tradicionales del sector agropecuario, un descreimiento que nos pareció muy parecido a lo que Rosanvallon (2007) describió en general como una crisis de las democracias representativas, y que llama “la desconfianza” hacia la dirigencia y el sistema de representatividad en general. Como bien nos indica el autor, esta crisis afecta a todos los niveles de la sociedad, desde la representación política a la representación gremial o a la asociación de barrio.

Por ejemplo, para las cooperativas, todos los integrantes de la familia del entrevistado N°SF3 han tenido palabras muy duras. La esposa de este declaró; “... acá en la zona somos cooperativistas [...] y Súnchales es la Capital de la cooperativa, pero yo digo siempre y ahora con más razón que es la capital de los mafiosos, porque a SanCor se la han robado. Es la casa madre, es la planta más grande del país. ¡Se le robaron!”. Habría una deshonestidad inherente no solo a la clase dirigente: “Se llenaron los bolsillos de guita. Y alguien como yo nunca iba a entrar en el Consejo”, sino que más profundamente la deshonestidad sería una característica de la función: “Te iba a pasar lo mismo [en caso de ser parte del Consejo de la cooperativa], vos te ibas a poner igual que

los otros (risas)” (dijo el hijo), “capaz que ahora tendrías una sala de ordeño en espina de pescado” (Veterinario entrevistado N°SF9).

Pero también le reprochan a SanCor haber realizado malos negocios, por haber estado demasiado cerca del poder político y de los gremios: “el gobierno de Chávez no pagó por la leche que le dio Cristina, y ahí SanCor no cobró y se calló” (hijo del entrevistado N°SF3). “Por el solo hecho de ser cooperativa y de tener un gremio como ATILRA, entraba gente”. Finalmente, la visión que se tiene de la cooperativa es que hay demasiados jefes que no defienden la organización: “Todas las empresas tienen dueño. SanCor no tenía dueño. Cambia mucho porque a SanCor: ¿quién lo manda? No lo manda nadie, eran todos jefes...”. Al tener “mucha gerencia” la consecuencia es que hay demasiados gastos administrativos. Ha sido la percepción de todos los productores que se expresaron sobre SanCor. Eso fue en el momento de las entrevistas, año 2019, que recordemos que es el año que concluye la caída de esta organización, lo que ha podido influir sobre las percepciones del momento.

De manera general los productores expresaron que no se sienten representados en este momento por ninguna organización. En cuanto a las organizaciones tradicionales del sector en su conjunto (Sociedad Rural local, gremios como Federación Agraria Argentina, Confederación Rural Argentina, etc.) estiman que representan mal a los productores tamberos, y peor aún a los más pequeños: “En la Sociedad Rural de Súnchales se junta un grupo de productores que no tienen muchos problemas económicos, además no tienen tambo...” (hijo del entrevistado N°SF3). “Si vamos al tema de la Sociedad Rural [de Súnchales], lo veo muy politizado” (entrevistada N°SF1). En cuanto a la representación por los “4 grandes” (CRA, SRA, CONINAGRO, FAA<sup>56</sup>), el propio representante de CRA admitió que “el sector lechero es un sector que nunca tuvo gran representación desde los

---

<sup>56</sup> Confederaciones Rurales Argentinas (CRA). Sociedad Rural Argentina (SRA) Confederación Intercooperativa Agropecuaria Limitada (CIAL). Federación Agraria Argentina (FAA).

grandes, por eso aparecieron otras [organizaciones] chiquitas”. El entrevistado N°2 respondió a nuestra pregunta sobre la representación del sector en el mismo sentido: “En realidad tanto la lechería como los productores no tienen una representación marcada en el país, ni siquiera tenemos un marco legal donde comercializar la leche”. La entrevistada N°SF6 nos confirmó esa percepción sobre las asociaciones que los representan mal según ella: “estamos solitos acá...”, y la misma palabra ha sido utilizada por el veterinario entrevistado N°9 para caracterizar al productor luego de la fragmentación de SanCor: “el productor quedó muy aislado, muy solo...”.

“Esa problemática gremial de los productores hace que exista esta dispersión” y el entrevistado sigue sosteniendo que tarde o temprano van a tener que organizarse porque si no la política va a seguir avanzando sobre la producción agropecuaria...” (representante de CRA y productor lechero). Según el mismo interlocutor, la consecuencia de este déficit de representación por las organizaciones gremiales tradicionales se debe al surgimiento de nuevas asociaciones: “El sector lechero es un sector que nunca tuvo gran representación desde los grandes, por eso aparecieron otras más chicas”. La aparición de las Asociaciones de Productores Lecheros (APL), estos últimos años solo hizo aumentar esa fragmentación según nuestros interlocutores. La entrevistada N°SF1 y la familia del entrevistado N°SF3 no se sienten representados por esas asociaciones, nos explican que: “Son los grandes que se meten en eso, pero si a un grande le preguntas como es ordeñar y... ¡nunca en su vida ordeñó! ¿Entonces cómo nos va a representar si no lo hizo nunca?”. El entrevistado N°SF12 respondió a la pregunta sobre las nuevas asociaciones en un sentido similar: “Te encontrás con qué hay representantes gremiales en la lechería que no tienen tambo. Bueno, tuvieron... Con buenas intenciones y todo, pero están representando un sector al cual no pertenecen directamente”. La entrevistada N°SF1 nos dijo: “fue gente desconforme y que sale al mando de una asociación, pero con poca gente

[...] no tienen productores que los acompañen, entonces quedan peleando solos”. Según el Veterinario (entrevistado N°SF9) no tuvieron peso: “se crearon un montón en el momento crítico en que estaban todos desesperados, principalmente cuando SanCor no pagaba. Después cuando apareció otra empresa para pagar la leche, viste..., ellos no tuvieron peso, se quedaron ahí y no se realizaron más reuniones”. La entrevistada N°SF1 también en un momento compartió esa visión de una movilización volátil, muy parecido a lo que describen autores como Alberto Melucci para caracterizar la acción colectiva: “El sector es muy así, cuando hay situaciones que movilizan está unido”. Varios interlocutores insistieron en que el “productor tambero es individualista” (entrevistado N°8), o que no se involucra o compromete: “... pedimos [los productores lácteos], pero no participamos...” (entrevistada N°SF1).

Sin embargo, al lado de esas declaraciones negativas sobre la participación, los actores expresaron también satisfacciones que resultan de un involucramiento de algunos de los tamberos en cooperativas locales o comités encargados de obras. Ya hemos visto el rol fundamental de la cooperativa tambera para aportar servicios. Cabe mencionar que, los productores, también son socios simultáneamente de cooperativas agrarias con las cuales comercializan los animales y compran insumos agrícolas. Son a su vez socios de cooperativas de servicios, una de las más importante para el tambo es la cooperativa de electricidad, de la cual expresaron que están muy satisfechos.

Finalmente, no nos olvidemos de que todos manifestaron su gran satisfacción por los servicios de SanCor en los “buenos tiempos” de la cooperativa. O sea que, las fuertes declaraciones que hicieron en contra de SanCor, pero también el desagrado que expresaron por la mala participación, en sus propias organizaciones y hacia sus dirigentes no puede ocultar la gran cultura del cooperativismo que siguen teniendo los productores, así como sus esperanzas al respecto. La entrevistada N°1 hasta nos dijo: “... habría que

volver a refundar SanCor, porque es lo que todo el mundo dice: ‘vamos a volver a refundar SanCor’...’. Esa experiencia en la participación se ha volcado en estos últimos años en hacer funcionar a los Comités de Cuenca que se han formado, luego de las últimas inundaciones, para encarar algunas obras urgentes de drenaje. Las máquinas las pone la provincia y los socios productores deben pagar el funcionamiento. Cabe destacar que, todos nuestros interlocutores se declararon estar satisfechos al respecto, como así también de los Consorcios camineros.

Sin embargo, la negatividad de sus comentarios respecto a SanCor no impidió a nuestros entrevistados formular nuevos proyectos de participación que nos parecieron estar basados sobre una estrategia distinta. Las primeras cooperativas atendieron un abanico amplio de necesidades de los productores y de sus familias, no solo con el objetivo de que su trabajo sea más productivo, sino también para desarrollar dentro de ese ámbito, sus vidas privadas. O sea, abarcaba los aspectos económicos, culturales y/o sociales. Hoy en día de hecho, esos servicios siguen siendo muy valorados. Pero los proyectos de asociación entre productores han sido formulados en las entrevistas hacia otra dirección. En coherencia con la pregnancia del orden del precio que hemos comentado, las intenciones de participación se orientan, en efecto, todas hacia el control de los mercados. Cuando una persona tan comprometida como la entrevistada N°SF1, que continúa con una tradición familiar muy volcada hacia la participación en múltiples instituciones del sector y del territorio<sup>57</sup>, nos dice que “le gustaría participar”, llama mucho la atención. Pero luego escuchándola describir sus deseos de participación, podemos ver que son todos diferentes a la de sus experiencias anteriores. Se corresponden más con la expresión del entrevistado N°SF8 de la “profesionalización de la venta de

---

<sup>57</sup> El padre ha sido miembro del consejo de la cooperativa y fue concejal. Ambos participaron en CREA, en un Grupo Cambio Rural, y actualmente la Entrevistada N°1 participa en la Sociedad Rural de Sunchales, es la secretaria del Comité de Cuenca.

leche”. La entrevistada N°SF1 estima que deben lograr “escala” asociándose e incluso transformando la leche. El entrevistado N°SF8, representante de CRA, propone armar grandes consignatarios de leche de más de 1.000 productores para poder superar la fragmentación de los productores y así tener una mejor capacidad de negociación frente al lobby de los industriales. Esos consignatarios de leche, en manos de los productores, deberían permitir, según el entrevistado, que los productores primarios tengan mayor poder de negociación del precio frente a los industriales. Esta es la posición de CRA sobre este punto, Es más, la idea sería que, con la ayuda de una política pública, los productores consigan tener algunas plantas grandes de procesamiento de la leche. Cuando le preguntamos qué diferencia habría entonces con una cooperativa, primero contesta que la cooperativa, como fue el caso de SanCor, solo defiende a sus socios, después nos dijo que a él y a CRA en general “les encantaría que sea cooperativa, pero para que sea cooperativa... la gente escucha la palabra ‘cooperativa’ y le agarra aberración, porque las cooperativas se fundieron. Entonces hemos averiguado [en CRA] y llegamos a la conclusión que el sistema que mejor funcionaría sería el de estar en una Sociedad Anónima, donde los consignatarios sean socios porque son mucho más ágiles en las tomas de decisiones y porque no hay vicios. El vicio está rápidamente controlado. En cambio, las cooperativas se transforman en pequeños estados públicos, nadie es dueño de nada y todos quieren privilegios. Lamentablemente es así”. Nos dijo que este proyecto de CRA ha sido elevado a nivel de la Provincia de Santa Fe hace tres años pero que quedó sin respuestas. Para caracterizar este tipo de propuesta desde los productores, el entrevistado N°8 ha tenido, para definir sus propias prácticas al respecto, una expresión que nos parece muy interesante: habló de “profesionalizar la venta de leche”, hablando ahora de su tambo: “Vendemos dentro de una organización que se llama ‘Tambo Pampa’. Somos 15 productores aproximadamente que, de alguna manera, profesionalizamos la venta de

leche. Uno de los socios es especialista en comercialización primaria y fue gerente de comercialización primaria de Saputo. Juntamos alrededor de 80.000 litros diarios de leche y la vendemos a varias industrias, no a una sola, como forma de defensa y de tironeo de los precios. Este sistema que hemos encontrado, de mover la leche de uno a otro, hace que tengamos mejores precios. [...] Estamos siempre algunos pesitos por encima del promedio de la gente y aunque sigue siendo insuficiente, para nosotros es importante”.

En la expresión “profesionalizar la venta de leche” cada palabra es importante para caracterizar la diferencia con el período anterior que ha sido el gran momento de las cooperativas con su capacidad de inserción en el territorio, la innovación técnica y los mercados. Ahora se trata de concentrarse solo en la inserción en los mercados para conseguir precio a un commodity, y para eso movilizar una capacidad gerencial que no proviene de la cultura asociativa o cooperativista, sino del seno de las grandes empresas (Saputo se cita claramente como referencia de esta cultura gerencial). Es finalmente lo que permitiría, en esta lógica emergente, no salir del orden del precio, ya que no es la propuesta, sino aumentar el poder de negociación de los productores dentro del mismo.

En conclusión, si bien el sector lechero se presenta como habiendo carecido de representatividad específica hoy, en el contexto de la caída de SanCor se presenta un panorama general de crisis de la representación, queda en evidencia que el asociativismo ha tenido un papel muy importante y que sigue teniendo importancia en las perspectivas de los productores, con nuevas propuestas. Sin embargo, la situación hoy en día, pese a un fuerte pasado de cultura asociativista de los productores lecheros, con una remanencia no desdeñable hoy, es la de un gran desequilibrio entre actores industriales potentes, en números reducido y muy organizados frente a un mundo de productores muy atomizado y descreído en cuanto a sus líderes y a las formas de representación anteriores.

#### **4) Las políticas públicas: el Estado y el “orden del territorio”.**

De las palabras de nuestros entrevistados emerge con claridad la expresión de un déficit de políticas públicas, tema que no es nuevo, sino que es desde siempre en Argentina. La primera necesidad que deberían cubrir las políticas, para una actividad que requiere muchas inversiones y que está sometida a crisis severas y reiteradas (climáticas, de mercado, etc.), es el otorgamiento de créditos para poder hacer frente a ellas. Sin embargo, solamente el sector cooperativista parece haber tenido disposiciones al respecto, ya que han sido mencionadas las facilidades de pago ofrecidas en su tiempo por SanCor para pagar insumos y servicios las cuales fueron mencionadas por la entrevistada N°SF6: un crédito esencial que benefició a su padre para instalarse, pero que fue otorgado por Milkault cuando era todavía una cooperativa.

Lo que sí surge de las entrevistas como una política pública “de hecho”, es la protección de un mercado interno con precios altos que parece beneficiar exclusivamente a los actores industriales y que, puede en parte, explicar el interés de grupos extranjeros en comprar industrias lácteas nacionales. Algunos de nuestros interlocutores nos hablaron de un lobby industrial que explica este mercado interno muy controlado por un tipo de actores, y que revela también que el país no consiga definirse como exportador ya que lo esencial de las rentas para la industria provendría del 80% de la leche vendida en el mercado interno.

Las políticas sanitarias de control de tuberculosis y brucelosis en particular sí tienen impacto y deben ser mencionadas. Sin embargo, dos de nuestros entrevistados nos explicaron que esas políticas sanitarias terminaron proporcionando el control a los actores industriales. En efecto, en la provincia de Santa Fe los resultados han sido muy buenos

debido a un “plan piloto” impulsado por el SENASA<sup>58</sup>, el Colegio de Veterinarios y los laboratorios, según el entrevistado N°SF9. Pese a estos logros, el Estado decidió, a nivel nacional para tuberculosis, no imponer más los controles de sangre por SENASA sino satisfacerse con las Pruebas de Anillo en Leche (PAL) realizadas con la leche por los industriales, en la confidencialidad de sus instalaciones sin pasar por laboratorios independientes. En este contexto, al menos el Veterinario entrevistado N°SF9 mencionó el papel notable del INTA<sup>59</sup> que, “está ahora más abierto que hace 20 años”, acepta realizar los análisis de leche y de sangre (para mastitis, tripanosoma, tuberculosis, etc.) con las muestras que los profesionales le mandan. Es la única pericia independiente que existe hoy en día, pero se merece mencionarlo ya que el INTA una vez más aparece aquí como una política pública destacada.

Nuestro interlocutor, representante de CRA, nos explicó que lo que falta en Argentina es la construcción, desde el Estado, de un “mercado institucionalizado de lechería”. Si bien existe una Mesa de Competitividad Lechera a nivel nacional, no es suficiente. Según el entrevistado N°8, lo que se requiere no es un organismo más sino “Reglas”: “Acá no hay leche de referencia, o sea no hay una referencia de producto. Si yo quiero saber cuánto vale el kilo de carne, tengo como referencia a Liniers, y lo tengo todos los días. Si yo quiero saber cuánto cotiza la soja, lo puedo saber todos los días [en la bolsa de cereales]. En cambio, la leche es una negociación individual”. También nos dijo: “No hay mercado institucionalizado de lechería. Hay cuatro cadenas que tienen mercado institucionalizado, el resto de los 32 [productos] que tiene la actividad agropecuaria no tienen, o sea que lo que te cuento para la lechería es también para el algodón, la yerba mate, el té, la uva, la caña de azúcar...”. El entrevistado N°12 también advirtió que el mercado de la leche en Argentina es “históricamente poco transparente”.

---

<sup>58</sup> Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria.

<sup>59</sup> Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.

El entrevistado N°SF8 menciona un importante esfuerzo para crear fuentes de información pública, que es una condición para la construcción de un mercado institucionalizado. En efecto, en el seno de la FunPEL<sup>60</sup> “donde funcional el [Observatorio de la Cadena Láctea Argentina] (OCLA) que es el organismo creado por el Estado y que se pasó a FunPEL para que publique toda la información proveniente de fuentes públicas y privadas que haya [...] no es suficiente, porque si la industria dice: ‘no quiero arbitraje cuando mando al laboratorio mi leche’ y me dice para la proteína y la grasa: ‘es lo que digo y si no te gusta anda a otra agroindustria’ entonces no hay arbitraje”. También como lo mencionamos anteriormente el entrevistado N°SF8 expone que la relación entre el productor y la industria es ilegal porque es de compraventa cuando debería ser de suministro: “yo te vendo de palabra, y el Código Civil argentino dice que debería haber un contrato de suministro”.

Según varios de nuestros interlocutores, el sector lácteo debería estar organizado, institucionalizado en particular, a nivel regional antes que a nivel nacional: “En realidad nosotros [en CRA] decimos que la lechería es una actividad regional, las que más deberían trabajar [en las políticas públicas] son las Provincias, el poder lo deberían tener las provincias lecheras, no el Estado nacional: Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos y Buenos Aires, son las más grandes” (entrevistado N°SF8). Y el mismo interlocutor sigue: “[La lechería] es una cadena agroalimentaria de mucho impacto regional, no es una actividad nacional. Es una actividad muy regional. Tal es así que las cuencas están bastante bien delimitadas en cada una de las provincias que las tienen y que son enormes dinamizadoras de la economía en donde están asentadas”. El problema que menciona es que “el gobierno provincial lamentablemente ha jugado para el lobby industrial”.

---

<sup>60</sup> Fundación para el Desarrollo de la Cadena Láctea Argentina.

Más allá de acompañar este “orden del precio”, las políticas públicas no pueden descuidar el territorio, al contrario, por dos razones: primero porque las cooperativas como lo hemos visto se retiran del acompañamiento que realizaban al territorio y segundo porque aparece, con las nuevas exigencias en relación al modo de vida, la dificultad de mantener la mano de obra que asume el ordeño, tarea que los robots no van a poder solucionarla, al menos no en el mediano plazo y no para las explotaciones pequeñas y medianas.

Muchos de los interlocutores lo dicen: toda política hacia la lechería beneficia al territorio. El entrevistado N°SF8 incluso hizo el cálculo de cuanto factura la lechería (160.000 pesos por hectárea en el momento que realizamos la entrevista) y nos hizo constatar que es el triple de lo que factura la soja (47.250 pesos por hectárea). Además, esa facturación en el caso del tambo está menos concentrada en una renta única consumida en otro lugar, sino que pasa en gran parte en consumos locales de servicios y productos. Pero también la necesidad de mano de obra es muy grande.

La explotación de la entrevistada N°SF1 emplea 16 personas (de varias familias) y hace vivir directamente a 50 personas. El entrevistado N°2 tiene 20 empleos a tiempo completo los cuales algunos viven en su campo y otros en localidades de proximidad. Pero el gran problema levantado en todas las entrevistas es como mantener a la principal mano de obra que requiere la actividad: la de los tamberos, o sea, el personal que ordeña. No es una cuestión de ingresos, sino de condiciones de vida. “Si uno le da comodidad a la gente [a los tamberos y a los productores], se quedan en el campo”. O sea, hace falta electricidad (trifásica), escuelas y caminos. Las escuelas están según nuestros entrevistados y hay satisfacción en cuanto a la red eléctrica, pero el gran problema son los caminos, en particular por los períodos de inundación que aíslan las familias de las escuelas y de las ciudades. No es solo un problema de extracción de la producción, sino

de poder llevar a los chicos a la escuela: “Acá hacen falta caminos, ya sea arenado o ripiado, pero que se pueda sacar la producción. Cada vez quedan menos tambos porque te dicen: ‘¿pero acá quién querés que te venga a ordeñar?’. Y yo les digo que ordeñar es un trabajo como cualquier otro, el problema es que en el campo la gente no quiere ir, no porque no quieren laburar, sino porque no hay camino. En el campo no nos olvidemos que hay niños chiquitos, hay lugares con gente grande. Si llueven 90 mm y te quedaste sin salir y encima estamos lejos de un ripio que, hoy en día está muy desmejorado, representa una dificultad muy grande” (esposa del entrevistado N°SF3). Mejorar las condiciones de vida en los tambos es un elemento clave. Así lo expresó el entrevistado N°SF2 como una prioridad: “Antes de dar un salto tecnológico, yo prefiero darle confort a la gente [sus empleados] porque son ellos los que, cuando hay un temporal de 20 días, están acá y deben estar cómodos para trabajar, para vivir con sus hijos, y desarrollar su vida. Es necesario un lugar cómodo”. Esto es un aspecto que requiere de políticas públicas, ya sean locales, provinciales o nacionales, más aún ahora que las cooperativas parecen tomar una tendencia en la cual se retiran de esta función en el territorio. Si bien algunos como el entrevistado N°SF8 ven en la robotización una solución para el futuro, es probable que no sea para todos y además en el mediano plazo no va a resolver el problema. Es típicamente un aspecto que releva de políticas públicas, de Nación, de las provincias y de las municipalidades, más aún ahora que las cooperativas se retiran de esta función en el territorio.

## **5) Conclusión**

En el caso analizado, nuestros interlocutores convergieron en opinar que no hay, e incluso que nunca hubo, “políticas públicas” para el sector lácteo en Argentina, al menos

lo que ellos entienden con esta palabra. Algunos nos mencionaron que en alguna época existieron ciertas disposiciones con una intención del Estado Nacional de regular el sector, pero nunca alcanzaron lo que ellos estiman que se podría llamar “política pública” porque según ellos les faltaron a esas disposiciones oficiales envergadura y/o duración.

En este vacío de políticas, el sector cooperativista consiguió reemplazar parcialmente al Estado, pero desde la desaparición de SanCor esta presencia se está desvaneciendo.

El único orden que consigue regular con una cierta permanencia en el tiempo el sector formal de la leche, e incluso el sector informal, es el precio. La formación del precio aparece en efecto, en todas las entrevistas realizadas, como el primero de los criterios que permite regular las relaciones entre los diferentes actores de la cadena. La característica de esta regla es que está impuesta unilateralmente por los actores industriales, ya que no existe un marco regulatorio impuesto por el Estado. Ese unilateralismo se ha acentuado recientemente por el hecho de que el actor cooperativista que pesaba en la definición del precio (SanCor) ha desaparecido.

Nuestros interlocutores acordaron en estimar que no hay, y que nunca existió, un conjunto coherente, estable y específico de disposiciones oficiales para este sector. En esa ausencia apareció claramente en sus relatos que lo que regula la actividad y orienta el comportamiento de todos los actores de la cadena es la “formación del precio de la leche”. Es un orden que rige en toda la parte formal de la cadena y que está controlado e impuesto por la industria. El precio se define cada mes entre un número reducido de industrias (18 grandes) hoy con la desaparición de SanCor en manos de capitales que son privados e incluso cada vez más extranjeros. La relación es muy desequilibrada entre los productores (divididos) y la industria (concentrada). La información no se comparte y la controla la industria, el producto es un commodity solo identificado por el volumen con lo cual los

productores no pueden hacer valer un saber hacer sobre sus características, y para reforzarlo los productores heredaron una relación de fidelidad hacia su comprador que no comparte este último. Es más, en caso de “faltantes”, la industria sale a buscar leche y pagarla mejor y sin plazos a productores que pueden y aceptan vender en la informalidad.

Esto sería entonces la descripción, muy coherente que nos hicieron los interlocutores de la región de estudio sobre las reglas que prevalecen en la inserción de los productores en el sector. Sin embargo, también nos mencionaron mundos u ordenes paralelos que interfieren con este orden dominante: un enclave que es el orden de la calidad impulsado prácticamente por una sola industria, el orden cooperativo que ha sido muy importante pero hoy es claramente declinante, y el orden deseado del Estado y de la Ley que no consigue emerger.

## **Capítulo 4 – La Cuenca Mar y Sierras: la importancia de la institucionalidad y de la proximidad local.**

### **Introducción**

Luego de analizar las entrevistas realizadas a productores primarios del sector lácteo del partido de Tandil, con el método de análisis estructural del discurso de Demazière et Dubar (1997), nos encontramos con un conjunto de esquemas interpretativos de los discursos de nuestros entrevistados mucho menos convergentes que en el caso de las entrevistas realizadas a productores de la cuenca de Santa Fe Centro. Cada actor tiene su representación del sector lácteo local, en particular, y de la participación de los productores en la formación o la aplicación de políticas públicas. Cada discurso es, sin embargo, muy estructurado y retoma cuatro grandes temas: el Clúster quesero con tambos que producen, en gran parte para un mercado local; la Cuenca Mar y Sierras como una asociación más clásica de tambos que intenta organizarlos a nivel local; el mundo de las industrias con la relación fría del “orden del precio” que hemos visto en Santa Fe, pero con la reciente y fuerte intervención de la Cooperativa de Tandil que no tenía experiencia en el sector lácteo y finalmente los organismos del Estado que tienen la particularidad de desarrollar relaciones más personalizadas en Tandil que lo que nos ha sido descripto para Santa Fe. Estas grandes temáticas serán abordadas en el presente capítulo, en el que se desarrollarán los discursos de los actores que tiene en el centro cada uno de estos temas que son en realidad submundos del sector lácteo de la cuenca Mar y Sierras.

Como lo podemos ver, la situación en Tandil se presenta de entrada de una forma muy diferente de como se ha presentado en Santa Fe. No se destacó de entrada la

predominancia el sector industrial con su imposición del orden “del precio”. Tampoco existió un gran sector cooperativista y gremial históricamente importante pero hoy en retracción, como lo es en Santa Fe.

Lo primero que sobresale en Tandil es la institucionalidad local y las organizaciones recientes que tienen contactos transversales entre los productores. Ese descubrimiento, de un sector con fuertes organizaciones de productores a nivel local, contradice las visiones que sistemáticamente tenían nuestros interlocutores de Tandil. En efecto, ellos veían a los productores primarios lácteos de Santa Fe fuertemente organizados, una imagen que sustancialmente ha cambiado desde que las grandes organizaciones cooperativistas como SanCor en particular, se han debilitado.

Analizando las entrevistas hemos decidido comenzar exponiendo los discursos más originales, o al menos, aquellos que para nosotros han significado una fuerte ruptura con el pasado y se afirman con mucha fuerza: se trata de los actores del Clúster que, se diferencian de los productores y transformadores, porque intentan identificarse con productos de calidad. Luego pasaremos a los productores tamberos más convencionales que disponen, desde hace cinco décadas, de una organización que apunta a ponerlos en relación: la Unión de Productores de Leche de la Cuenca Mar y Sierras<sup>61</sup>, creada en junio de 1968. Nos dará la oportunidad de ubicar a las organizaciones gremiales más tradicionales, generalmente de escala nacional y no centradas solamente en la actividad lechera, que efectivamente como lo perciben nuestros interlocutores tandilenses han tenido muchísimo menos fuerza que en Santa Fe. Finalmente, hablaremos de como nuestros entrevistados ven las relaciones con el Estado, con una interesante particularidad que, si bien ha sido mencionada en Santa Fe como anecdótica, en Tandil parece más

---

<sup>61</sup> En adelante para referirnos a esta organización escribiremos: Cuenca Mar y Sierras, o la Cuenca (con una mayúscula), y para designar el territorio hablaremos de la cuenca, sin mayúscula.

sistemática: la movilización de relaciones personalizadas que le dan un rol particular a los individuos y a sus relaciones singulares.

El siguiente cuadro presenta las grandes características de las entrevistas que realizamos.

| Encuesta n° | Tipo de actor           | Descripción somera  | Localización           | Interés para la investigación   |
|-------------|-------------------------|---|------------------------|---|
| T1          | Productor tambero       | Se hace cargo del tambo del suegro en 2013. Colaboró a instalar la Ruta del Queso. 190 VO holando neozelandés a 27 litros/día en promedio. Sistema pastoril, agroecológico, Manejo Holístico certificado OVIS21. Tiene gallinas ponedoras libres y colmenas. Socio del Clúster Quesero. | En periferia de Tandil | Activo participante de nuevas instituciones tan locales (Clúster) como internacionales (OVIS21/ Savory Institute) en pro de nuevas formas de producir.  |
| T2          | Productor tambero       | Vive en Tandil, a 35km de su campo. 1200 ha, 1050 VO a 24 litros por día en promedio, holado neozelandés, sistema semi-pastoril.  | Proximidad de Tandil   | Gran productor en semi-pastoril, miembro de la Cuenca que ha sido 5 veces presidente de la misma.   |
| T3          | Productor tambero       | Tiene 150 VO en 130 ha, sistema intensivo de alta genética holado americano, 32 litros/día de promedio.   | Olavarría              | Entregaba a una PyMEs láctea de Azul, de alcance nacional, que no puede ir más a buscar a su leche y debe pasar a entregar a la cooperativa de Tandil. Tambo chico intensificado en el margen de la cuenca. |
| T4          | Productor tambero       | 1600 ha con 1400 VO a un promedio de 24 litros/día, de raza holando irlandés y neozelandés cruza con Jersey. Pastoril al 60%.   | Tandil                 | Un tambo grande semi-pastoril que entrega todo a la industria (La Serenisima). Participa en CREA.   |
| T5          | Técnico                 | Coordinador del Clúster Quesero de Tandil. Comunicador.   | Tandil                 | Perfil nuevo de técnico basado en el manejo de la comunicación.   |
| T6          | Técnico                 | Técnico de la Cuenca de Mar y Sierra  | Tandil                 | Punto de vista de la Unión de Productores de Leche de la Cuenca Mar y Sierra  |
| T7          | Investigador            | Responsable de la Agencia de Extensión del INTA de Tandil.  | Tandil                 | Punto de vista del INTA local desde un perfil más de investigación.   |
| T8          | Investigador            | Titular en la UNICEN de la Cátedra de leche y carne.  | Tandil                 | Investigador de la UNICEN   |
| T9          | Director de cooperativa | Coordinador de los trabajadores de la cooperativa de trabajo El Nuevo Amanecer.   | Tandil                 | El punto de vista de los productores "convencionales" de leche en Tandil  |
| T10         | Director de planta      | Director de la fábrica de quesos en Tandil  | Tandil                 | La lógica técnica-económica de la cooperativa "Nuevo Amanecer" fuertemente vinculada con la Cuenca Mar y Sierra   |
| T11         | Técnica                 | Ingeniera en alimentos del Nuevo Amanecer   | Mar del Plata          | Por su conocimiento de los procesos de transformación y habilitación de los alimentos a nivel local.  |

**Cuadro N° 4– Entrevistas realizadas de octubre 2020 a enero 2023 en Tandil**

Fuente: elaboración personal.

### **1. El Clúster Quesero: el orden de las individualidades y de la creatividad.**

Lo que más sobresale en el caso de la producción láctea de Tandil, y que fue la razón por la cual hemos elegido esa región con la finalidad de compararla con Santa Fe, es la

producción de “*especialities*” alimentarias (salamines, quesos, alfajores, ...) y productos locales no alimentarios (cuchillos, artesanías, ...). Los quesos son un elemento fuerte de esta característica de la región, y sobre todo un componente particularmente visible, llevado adelante por actores cuyos discursos están muy bien elaborados, e incluso son muy atractivos en el sentido en que promocionan la calidad de la alimentación y del medioambiente. Es una parte importante de la producción local en volumen, sin ser la principal ya que lo esencial de la producción local es la producción de leche como *commodity*. Los quesos son la parte visible del universo lácteo local que se exhibe en los negocios, restaurantes, publicidades, en internet y las redes sociales.

Si se toma como referencia la cuenca Mar y Sierras en su conjunto, la producción de leche alcanza los 800.000 litros diarios, de los cuales el 40% se transforma industrialmente en la región<sup>62</sup>. En el partido de Tandil existen 148 tambos que producen del orden de 600.000 litros diarios (Brandán & Paz, 2015, p. 23). Es así como los 100.000 litros transformados localmente en quesos de calidad representan el 12,5% del total de la producción de toda la cuenca y el 17% de la producción del partido de Tandil.

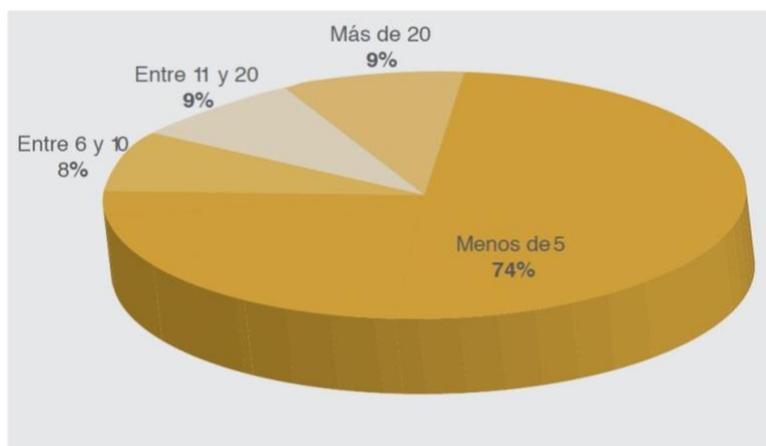
El Clúster Quesero agrupa 28 empresas de los partidos de Tandil, Ayacucho, Rauch y Benito Juárez. El 78% de estas empresas se ubican en el partido de Tandil (Brandán & Paz, 2015, p. 15). Según la misma fuente, basada en un trabajo que logró entrevistar directamente a 23 de las 28 empresas del Clúster, producen 3.300 tn por año de queso y emplean 189 personas a tiempo completo. La mayoría de los quesos son de tipo semiduros, destinados principalmente al mercado turístico. Menos de la mitad de las 28 empresas logran abastecerse por completo, las otras dependen en gran parte de tambos de la región que las proveen de leche fluida, incluso el 33% de ellas dependen enteramente

---

<sup>62</sup> <https://news.agrofy.com.ar/noticia/202830/mujer-quedo-frente-principal-cluster-quesero-argentina-que-ahora-tendra-banquete-como>.

de tambos de terceros todos ubicados en la región (Op. Cit.; 24). Transforman la leche de tambos pequeños a medianos y ellas mismas son empresas de tipo PyMEs, incluso familiares como lo muestra la figura siguiente.

### Estructura de cantidad de empleados en las firmas encuestadas



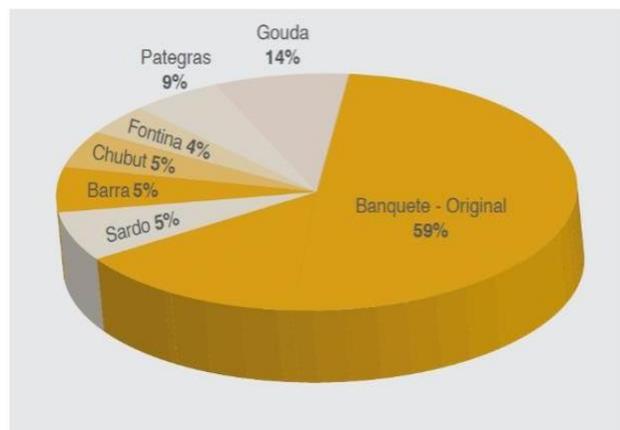
Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta realizada a firmas del Cluster

### Figura 8 - Las empresas del Clúster son en mayoría PyMEs

Fuente: Brandán y Paz, 2015; 25.

Entre los objetivos del Clúster están el de la promoción de los quesos de calidad con identidad local; promocionar juntamente con. la Municipalidad la Fiesta del Queso y del Salame que se realiza todos los años desde el 2019. En la figura siguiente se pueden ver los tipos de quesos que producen las empresas del Clúster.

### Producción quesera dentro del Cluster.



Fuente: Elaboración en base a información Equipo Técnico del Cluster

- El Banquete u Original es considerado por el 59% como el queso típico de la región.
- El 96% de las empresas consideran que una calificación distintiva del queso (IG\* o DO\*\*) podrían ayudar al crecimiento de la actividad quesera.
- El 74% de las empresas participarían en la construcción de un queso típico.

### Figura 9 - Los productos del Clúster no son quesos estándares

Fuente: Brandán y Paz, 2015; 29.

También se busca identificar un queso que represente la región. De hecho, en diciembre de 2022, la Asociación Cooperadora de la Escuela de Educación Secundaria Agropecuaria 1 “Dr. Ramón Santamarina” puso a disposición la marca “Banquete”, para una variedad de queso en forma de adoquín elaborada por la escuela, para que sea utilizada como denominación de origen.

Una entrevista clave para entender el papel del Clúster fue la realizada a su coordinador (entrevista N° T5) y a un productor que está bien articulado a esa lógica, aunque no transforme él directamente (entrevista N° T1). Cabe destacar que, en forma general, todos nuestros interlocutores nos hablaron de un mundo importante tanto en volumen de producción como de visibilidad y de originalidad del discurso, al que podemos denominarlo como el de la “creatividad” en la producción láctea en Tandil. No todos tienen la misma representación de este mundo, pero todos lo identifican claramente y le encuentran características singulares. Para describirlo, nos basaremos en las

entrevistas N° T1 y N° T5 que lo presentaron con mucho entusiasmo y con una interpretación más profunda.

En las visiones de estos actores, el mundo del Clúster se opone al mundo de la Cuenca Mar y Sierras. Los productos, que son quesos de calidad, con la voluntad de identificarlos a través de la originalidad del producto o de la comercialización, son el reflejo de emprendimientos lácteos (de transformación o de producción primaria) basados en las individualidades de los actores. Individualidades en un sentido positivo de que cada establecimiento es un proyecto personal, a tal punto que en una empresa familiar como “El Holandés”, los proyectos de los integrantes de una familia son identificables y definen a cada uno de ellos: por un lado, están la esposa y sus hijas, quienes poseen un tambo pequeño con 350 vacas en ordeño. Ellas realizan la transformación y la venta directa. Por el otro lado está el esposo, quien tiene otro tambo de tamaño más grande y entrega la leche fluida (2000 vacas) a la industria.

La Cuenca Mar y Sierras en cambio, como lo veremos más adelante, está basada en un proyecto profesional colectivo. Los actores del Clúster presentan a la Cuenca como una visión más gremial de la actividad, más “antigua” haciendo remarcar que la Cuenca es una organización que tiene 52 años. Según nuestros interlocutores T1 y T5, coinciden con la filosofía de los grupos CREA, que unen en un mismo proyecto profesional a sus integrantes. Las diferencias entre los emprendimientos de un grupo CREA (o de la Cuenca) no son de proyectos de construcción de una identidad propia de cada uno de los participantes (ya que todos apuntan a la misma identidad de un productor “profesionalizado”), sino que esas diferencias se deben a una diversidad de proyectos de implementación, según las circunstancias técnicas o el horizonte que se dan las familias. Los grupos CREA se centran entonces en discusiones técnicas quienes para ellos el

técnico tiene un rol clave. Según nuestros entrevistados del Clúster, la participación de CREA se daba al principio por adhesión a este proyecto colectivo profesional, y según nos dijeron lo ven hoy más como “una participación por inercia” (Entrevista N° T1).

En cambio, el Clúster no está basado en intercambios técnicos entre los socios, sino en la promoción de las “creaciones” de los mismos. De hecho, el coordinador no es un técnico, sino un comunicador. Es una persona que maneja muy bien las redes sociales, conoce los medios y sabe interesarlos, organizar eventos, contacta *influencers* o alguna personalidad como un cocinero conocido o un artista o famoso para promocionar los quesos de Tandil; ayuda los miembros del Clúster a ser visibles en el momento oportuno ya sea por medio de un reportaje, una entrevista en los diarios, o por una acción de solidaridad (como los quesos pintados de rosa para unirse a la lucha contra el cáncer de mama) que los identifique favorablemente. Es una gran dificultad que se presenta al comunicador, porque debe saber coordinar un conjunto de “talentos”, practicando lo que Albaladejo (2022, p. 81) llamó “una agricultura de autores”, con los celos y los caprichos que suelen tener los autores... Según el mismo coordinador del Clúster, debe constantemente desarrollar la capacidad de “*equilibrio*” y de “*ecuanimidad*” en vista a satisfacer a las individualidades sin perder la cohesión del grupo. Nos dijo el mismo: “*nunca hay que dejar de pensar de que compiten entre ellos*”. Para entender estos grupos, nos ayuda mucho la sociología del sujeto. Autores como Dubar (2000) nos explican que, en una “sociedad de individuos” (Elias, 1990), socializarse requiere construir una identidad personal única, o sea requiere individualizarse. La noción de “proyecto”<sup>63</sup>, y de “identidad”<sup>64</sup>, son recursos esenciales para el bienestar de la persona y para su socialización (Dubet & Wieworka, 1995).

---

<sup>63</sup> “Proyecto” visto como una construcción de la persona y no de un colectivo como ha sido el caso en el momento de los intentos de profesionalización de la actividad agropecuaria en los años 1970,

<sup>64</sup> “Identidad” visto como construcción personal y no como norma social, menos aún como comportamiento heredado.

Esa “lechería de autor” como lo proponemos llamar y para parafrasear a Albaladejo (Op.Cit.) pone constantemente a los actores en una tensión que es la de realizarse mediante la individualización. Pero también conduce a un trabajo de coordinación que es una verdadera cuadratura del círculo: ayudar a los individuos a identificarse y a desarrollar proyectos propios, sin perder el sentido del colectivo y su cohesión. Como dicen los especialistas de la “acción colectiva” como Melucci (Melucci & Avritzer, 2000) o Peruzzotti (2001), lo que mantiene la participación en estos grupos es la búsqueda constante de un interés privado: sigo yendo a las reuniones porque pienso que me conviene, no porque pienso que me corresponde como era la motivación en los años '60 o '70. Peruzzotti (Op.Cit.) mostró con brillo que ese interés privado, desideologizado, puede ser muy elevado y de gran aporte para la sociedad como lo fue según él en la primera etapa de las Madres de Plaza de Mayo: ¿qué más elevado y privado que buscar a un hijo? Por eso no se puede confundir la construcción de individualidades con el simple auge de los individualismos, en particular porque es una forma de socialización y no de descomposición de lo social como advierte Dubar (Op.Cit.). Sin embargo, para un coordinador de grupo como es el del Clúster, requiere efectivamente como lo dice él mismo, “equilibrismo” entre los sujetos y el colectivo.

En este mundo del Clúster, o de “lechería de autor” como lo expresamos y para no dejarlo estrictamente vinculado con un solo actor, la figura de las certificaciones tiene un rol importante. Ya lo hemos visto para la construcción de una denominación de origen como el queso típico de Tandil, el Banquete. En este caso lo interesante es la relación entre la identidad colectiva (local) y las identidades individuales, las dos cosas potenciándose en un equilibrio complejo: el queso el “Banquete” ¿en qué medida me permite identificarme como productor y contribuye a mi propio proyecto? Más allá de las certificaciones que

son percibidas como señales de reconocimiento individual. Es el caso del entrevistado N° T1 que nos comenta con orgullo que ha sido uno de los primeros socios de la Red OVIS21<sup>65</sup>, Argentina, que se inscribe en el proyecto de una ONG internacional el *Savory Institute*, nacida en Zimbabwe y promueve el manejo holístico y la ganadería regenerativa. El objetivo es la acumulación de carbono en el suelo, con la perspectiva de cobrar los incentivos, pero lo más importante no es el futuro ingreso, cuando se pueda medir una acumulación, sino que es la adhesión a un proyecto original articulado a las preocupaciones más actuales de la sociedad. También participa del Proyecto SPRINT (Sustainable Plant Protection Transition) de la Unión Europea y ha recibido varios pasantes de universidades francesas que lo ayudaron a realizar las mediciones y los informes. De manera general, el entrevistado N° T1 multiplica los contactos con el sistema universitario argentino, la UNICEN y la UNLP en particular, para probar los sistemas más innovadores de medición y evaluación de prácticas y de sus efectos sobre el medioambiente. Implica el desarrollo de tecnología de última generación, pero *soft* como las observaciones y mediciones mediante drones. La preocupación por el bienestar animal es otra de las dimensiones que tiene una importancia de fondo para este tipo de productores.

Es entonces una “agricultura introspectiva”, creativa y personalizada que requiere un trabajo sobre sí mismo. A título de anécdota interesante el entrevistado N° T1 nos dice consagrar algunos días por mes en quedarse toda la jornada en su quincho sin objetivo, a “pensar”, un poco como un artista, sin rumbo, haciendo desesperar a su suegro que es de la vieja escuela: “*Mi suegro me ve frente a la computadora, o con el celular, y me*

---

<sup>65</sup> Empresa fundada en el año 2003, en Ríos Gallegos, Argentina, con el objetivo de promover la regeneración de tierras a gran escala a través de la ganadería.

Proponen un modelo productivo que cuida y regenera el medio ambiente, desarrolla a las personas que de él dependen y a su vez brinda herramientas y oportunidades para mejorar la rentabilidad del negocio ganadero. Fuente: <https://ovis21.com/>

*pregunta cuando voy a trabajar. Y hay días en que no hago nada, me pongo a pensar y nada, y es tan productivo. Mi suegro pensaba que estaba enfermo...”*. Es así como ha tenido la idea de la Ruta del Queso, imaginando que actividades podría proponer en el tramo que pasaría por su explotación.

En estas ideas e innovaciones la relación con el mundo urbano, las preocupaciones y las necesidades de los urbanos, es fundamental. De hecho, el entrevistado N° T1 tiene su campo a solo 2 km de la ciudad de Tandil. En realidad, no es la distancia física lo importante, sino la proximidad cultural que se da a través de un contacto fuerte con los consumidores (mediante la venta directa, el turismo, las visitas a la finca, la urbanización de los productores y de sus familias,...). Ya la ciudad no es más el lugar privado de la familia y de la residencia, separado del espacio productivo, como lo fue en la revolución agropecuaria de los '60 en la región pampeana. Ahora las ciudades el lugar de la fusión entre lo privado y lo productivo. En este sentido se trata de formas de agriculturas que, desde lo cultural y no necesariamente desde lo físico, son agriculturas urbanas. En concordancia con esa proximidad, nos dijeron que la Municipalidad es un interlocutor importante, aunque a veces “dude un poco”, acompañando los proyectos de Senda Rural<sup>66</sup>; los proyectos de turismo rural; paneles solares; etc. Los caminos rurales ya no son un problema en Tandil, gracias a un trabajo de fondo de la cooperativa vial. Esa situación diferencia a Tandil de los partidos vecinos (entrevistado N° T3), aunque la situación en General Pueyrredón es buena también (entrevistas N° T9 y N° T10).

A pesar de ese esfuerzo de visibilización de los productos, nuestros interlocutores nos comunicaron que son pocas las empresas del Clúster que tienen una habilitación para vender fuera del municipio, e incluso que las ventas clandestinas son importantes.

---

<sup>66</sup> Senda de 12 km que rodea la ciudad y pasa de campo en campo.

Brandán y Paz (2015; 25), destacaron que “solo 10 de las 23 firmas encuestadas se encuentran habilitadas, seis en condición de comercializar internacionalmente. El mayor inconveniente para lograr la habilitación fue aducido a los elevados costos de transacción vinculados a trámites burocráticos y administrativos, además de costosas obras de inversión vinculadas a la infraestructura de las instalaciones y al tratamiento de efluentes que las firmas no pueden realizar por la dificultad de acceso al crédito”. El entrevistado N° T1 estima que para él tratar el problema de los efluentes resultaría de una inversión de USD 65.000 y que sin ayuda del Estado solo podría estar al alcance de un establecimiento “agroindustrial” que es justamente en lo que no se quieren transformar.

Nuestros interlocutores nos mencionaron dos políticas públicas que agilizaron mucho los trámites de habilitación luego de la pandemia: el CoDo y las PUPA. El CoDo (Cocinas Domiciliarias) es una reglamentación del municipio que agiliza la aprobación de emprendimientos alimentarios familiares. Tal es así que el entrevistado N° T1 cita el caso de su cuñada que produce milanesas de soja en su garage y que pudo obtenerla. Las PUPA (Pequeñas Unidades Productivas de Alimentos) es una reglamentación provincial que también va en el mismo sentido, con más exigencia pero que permite vender a otra escala.

Existe una cierta informalidad en el Clúster en cuanto a la institucionalidad. Si bien el Clúster ha sido creado en 2013 y obtuvo en 2017 personería jurídica, la cultura de nuestros interlocutores es la de contactos personales con los funcionarios del Estado, nacional, provincial o municipal. Lo que importa en la relación es más la persona que la institución y cuando se cambia un funcionario la relación cambia automáticamente. Nos dijo el coordinador: *“Yo creo que la institucionalidad del Siglo XXI tiene mucho de lobby bien entendido y de contacto y de trato con toda esa gente [los organismos públicos]. Y es*

*eso, el contacto con ellos, porque a ellos les sirve también demostrar el laburo asociativo que tienen las instituciones”.* O sea que, el Estado tiene una cara, lo que importa en la aplicación de las políticas públicas es la movilización de una agenda personal de contactos. No se trata de una personificación en el sentido de que las relaciones con los funcionarios se mantengan más allá del cargo, pero sí de una personalización en el sentido que la relación con el estado requiere una relación personal con el funcionario de turno.

## *2. La Cuenca Mar y Sierras: el orden de la proximidad.*

La Unión de Productores de Leche Cuenca Mar y Sierras abarca 23 partidos y los principales partidos productores son Tandil, Balcarce y General Pueyrredón. En Tandil hay 148 tambos produciendo 600.000 litros por día (Brandán & Paz, 2015, p. 23). El entrevistado N° T2 es un informante clave de este mundo ya que no solo es socio de la Cuenca, sino que fue 5 veces presidente de esta.

Para comenzar, sin embargo, proponemos analizar las entrevistas N° T9, T10 y T11 realizadas a actores de la cooperativa de transformación “El Nuevo Amanecer”. Estas entrevistas, nos brindan un panorama del sector lácteo local, desde un punto de vista muy cercano a los productores de la Cuenca, con la ventaja que está formulado desde la transformación lo que nos permite una mejor comparación con lo que hemos analizado desde el Clúster. La visión del coordinador de la cooperativa El Nuevo Amanecer es interesante por la estrecha relación que nos planteó entre la cooperativa y la Cuenca. Pese a que El Nuevo Amanecer es socio del Clúster, varias veces nuestros interlocutores expresaron sentirse marginalizados en esta organización y de hecho nos parecen representar un sector de la transformación a nivel local con una lógica diferente.

El Nuevo Amanecer es una fábrica que frente a la quiebra ha sido recuperada por sus empleados. Actualmente son 111 socios, por eso no tiene nuestro interlocutor el estatuto de director sino de coordinador. Nos explica que ha sido gremialista y su discurso está fuertemente articulado alrededor de los valores de esa naturaleza. La palabra maestra es la de “solidaridad”. Es lo que une a los socios, exempleados, y es lo que los une también con los trece tambos que les entregan (82.000 litros/día), la mayoría a su vez socios de la Cuenca. De hecho, nuestros tres interlocutores coincidieron en relatarnos una historia heroica: la de los empleados, quienes con mucho sacrificio y a toma de riesgo, salvaron sus empleos tomando el control de una fábrica que era muy tradicional en la región tanto de Tandil, por los quesos, como de Mar del Plata, por el dulce de leche, los alfajores y los caramelos.

La solidaridad se expresa también con los 13 tambos a quienes compran la leche. Nos remarcaron que muchos son de pequeña escala y no podrían entregar a la industria. Para reestablecer la confianza luego de la quiebra, pero de acuerdo con estos principios de solidaridad, los precios y las condiciones de pago que practican con estos productores son las mejores de la región. Dice el coordinador que no les importa la distancia para ir a buscar la leche. Por otra parte, estima que la cooperativa “es referencia para el precio de la leche [...] compramos la leche más cara de Argentina”. Según él, muchos tambos no cerraron gracias a estos precios y a su política de pago y de recolección.

En refuerzo con esa imagen y esos valores, la cooperativa El Nuevo Amanecer, junto a productores tamberos de la Cuenca Mar y Sierras y la empresa de envases Beniplast S.A, coincidieron en llevar adelante su Proyecto “Leche Solidaria”<sup>67</sup>, con el apoyo del

---

<sup>67</sup> Proyecto iniciado en plena pandemia de COVID 19, año 2020. Semanalmente fueron entregados litros de leche que luego fueron redistribuidos entre un listado de 87 comedores y organizaciones de Balcarce, Tandil, Santa Clara del Mar y unos 30 barrios de Mar del Plata que trabajan por garantizar el acceso a

municipio de Tandil y la Asociación Civil Focos. Para llevar adelante dicho proyecto, articularon para realizar un aporte nutricional ininterrumpido hacia los sectores más vulnerables, con centros de extensión de la Universidad Nacional de Mar del Plata, el Banco de Alimentos de Balcarce y Desarrollo Social. Este Proyecto lleva entregados más de 180.000 litros de leche por año a comedores y organizaciones de Mar del Plata y la zona.

En cambio, el Clúster ha sido descripto como el mundo del “individualismo”, e incluso de la “mezquindad” y de la “envidia”. Por una parte, El Nuevo Amanecer entiende bien el proyecto del Clúster porque buscan también productos transformados de calidad, con un valor identitario local. Pero, por otra parte, estiman nuestros entrevistados que el Clúster dista de los valores gremiales que son el núcleo de los discursos del Nuevo Amanecer y también de la lógica que es la de la Cuenca como lo vimos con la entrevista N° T2. Esa distancia en los valores no implica distancia en las visiones a nivel del producto. El Nuevo Amanecer tiene como proyecto de incursionar más en los quesos como producto local y en los quesos regionales. En este horizonte común, hay una complementariedad entre el Clúster y la Cuenca, en realidad el mundo de la Cuenca comprometido en productos locales que básicamente se resume a un único actor: El Nuevo Amanecer. Esta cooperativa puede aportar en particular el volumen de producción que no tienen los otros socios del Clúster, sin dejar de compartir los valores en relación al producto.

Siguiendo con el valor de solidaridad, el coordinador de El Nuevo Amanecer nos explicó la estrategia que tienen para articular preferentemente con las PyMEs. Ha sido el

---

bienes esenciales que hacen a una buena alimentación. Fuente: <https://www.lacapitalmdp.com/leche-solidaria-un-proyecto-que-ya-otorgo-183-mil-litros-a-comedores/>

caso cuando se implementó un nuevo producto, en base al rescate de un producto muy tradicional del Nuevo Amanecer y famoso localmente: los alfajores Bandoleros. La cooperativa hizo una alianza con una pequeña empresa para la puesta en producción. También para su proyecto a futuro de helados tienen previsto acercarse a Luz Azul y a una pastelería de Mar del Plata, incluso con perspectiva de exportación.

El coordinador de El Nuevo Amanecer estima que su cooperativa ha sido pionera en venta directa: “creamos el método de la venta directa, luego nos copiaron las empresas”. Hoy tienen 8 puntos de ventas propios y venden en 7 locales de terceros en Mar del Plata.

Con la industria y la gran distribución, nos explicaron que no se puede competir con el precio. La única estrategia posible es entonces la de la calidad y de la distinción de los productos. De hecho, nuestros interlocutores de la cooperativa El Nuevo Amanecer estiman que la industria comercializa “derivados lácteos” y no productos lácteos. Es una distinción fundamental que podría permitir a la cooperativa diferenciar sus productos, a condición de que los consumidores sean informados, más aún “educados”. Más allá de esta diferencia fundamental que tiene a los procedimientos de transformación, nos explicaron que casi todos los tambos que les entregan leche son pastoriles o semi-pastoriles lo que tiene una incidencia sobre la calidad de la leche entregada a la cooperativa. Estiman también que la fábrica heredó procedimientos de elaboración que definen una buena calidad organoléptica de los productos y que se enraízan en la larga fama local de los mismos. Esas ventajas conducen a la cooperativa a trabajar en un sello de calidad, como lo inició con el rescate de la marca Bandolero.

La relación de El Nuevo Amanecer con el Estado, por ser cooperativa, es muy estrecha y genera a veces celos. Las leyes permiten, en efecto, a esta organización acceder

a créditos o subsidios ventajosos. La relación con el Ministerio de Agricultura es muy directa, en particular a lo largo del proceso de expropiación que fragiliza el emprendimiento de los exempleados. La Municipalidad ofrece también su ayuda, con un lugar en el parque industrial que permitirá reubicar la fábrica. Los responsables de El Nuevo Amanecer mostraron una cierta familiaridad con los funcionarios del Estado nacional, provincial y municipal, y parecían tener un cierto orgullo de esta proximidad.

La brusca entrada de la Cooperativa Agraria de Tandil en el mercado de la leche, hace dos años atrás ha, según el coordinador de El Nuevo Amanecer, ha cambiado mucho el funcionamiento del mercado local. Este operador, sin tradición en el sector, entró por el motivo del cobro de las deudas de los productores tamberos. Según este interlocutor, la Cooperativa comercializa una “leche virtual”, sin tener ninguna instalación, ni camión, ni operador, actuando de intermediario entre los productores y la industria. Es, según nuestros entrevistados, un “acopio virtual” que concretamente por el volumen de compra - que alcanza ya la mitad de la producción de la cuenca - conduce a un casi monopolio. Lo ven como una “competencia desleal” que “esclaviza al productor” y “perjudica el valor”. Finalmente, más que la industria que parecía mantenida a distancia gracias a la transformación local en productos de calidad e identidad, con venta directa, la Cooperativa Agraria es la mayor amenaza a la Cuenca y a una producción lechera local que había logrado un cierto grado de autonomía.

El entrevistado N° T2 nos explicó muy bien el repentino rol de la Cooperativa Agraria de Tandil que analizaremos en la siguiente parte porque se refiere a una modificación del orden del precio y de las relaciones entre los productores tamberos y la industria. El aporte

de esta misma entrevista al orden de la proximidad de la Cuenca es fundamental porque el entrevistado ha sido varias veces presidente de esta organización.

Este productor continuó con la tradición familiar en el tambo desde su abuelo que, criando vacas lecheras en 5.000 hectáreas, transformaba su producción en caseína para entregarla a una empresa inglesa. La transformación ha sido abandonada en la siguiente generación, pero no la producción primaria. Hoy nuestro entrevistado produce 24.000 litros diarios con 1050 vacas con una producción promedio de 23 litros por día por vaca. Lleva adelante un sistema semi-pastoril con vacas Holando neozelandesas, pasando hoy a Holando rojas y noruego rojas, pensando intensificar la alimentación sin dejar el lado el sistema pastoril. Emplea, a tiempo completo, 12 personas de las cuales 8 son ordeñadores. Vive en Tandil y teniendo su campo a 35 km de la ciudad. Su esposa trabaja en la facultad, tiene una hija arquitecta que trabaja en Buenos Aires y su hijo está terminando estudios en administración, estando convencido que no va a tener continuador en su empresa.

En cuanto a su participación en las organizaciones del sector, nos explicó que no es socio de ninguna otra organización más que la Cuenca, *“porqué a mí me representa la gremial de la leche. Me asocié a partir de la crisis del 2001, empecé a participar y fui presidente 5 veces. Participé activamente hasta hace 8 años, más o menos, ahora soy tesorero”*. Según él la Cuenca tiene un gran rol en compartir la información: *“teníamos reuniones con los de Santa Fe y Córdoba, con otras organizaciones de la provincia de Buenos Aires. Buscamos un precio de referencia, y tener la información porque antes [de la existencia de la Cuenca] la información no estaba. Conseguimos también la liquidación única por AFIP, se hicieron laboratorios de referencia, o sea que estén*

*aprobados por un organismo público que lo certifica. Antes lo que pagaban en la zona era secreto... [...] Hoy tenemos la información, antes no la teníamos. Antes del 2002, pese a que Tandil era una ciudad chica, no se conocían los productores. Entonces a partir de ahí también armamos grupos de Whatsapp, al principio nos comunicábamos por mails [...] y al entrar en contacto entre nosotros, ver qué hace cada uno, cuánto le pagó o no lo pagó..., todo este tipo de información”. O sea que, la Cuenca tiene un gran papel a nivel de comunicación horizontal y de información. Se podría pensar que un grupo CREA, como en el que participó, puede tener este rol pero nos dijo que se retiró en el 2001, luego de 10 años de participación, “porque pese a que aprendí mucho, se había desvirtuado, a mí me gustaba ir a ver a otros campos y mirar cómo se produce y no solamente los números. Pero eran reuniones Excel y no me gustaban [risas]”.*

Esa horizontalidad se va reforzando: *“Recién ahora tenemos más discusiones entre nosotros que hace unos años”.* La idea es expandir esa horizontalidad dentro de los productores primarios a otras organizaciones de la provincia, para compartir informaciones: *“En un momento llegaremos de vuelta a armar La Provincial digamos. Porque Santa Fe tiene su provincia, Córdoba tiene su provincia y Entre Ríos también, La Pampa lo tuvo. Y la provincia de Buenos Aires... bueno calculo que ya llegará un momento en que la tendremos”.*

Esa proximidad que permite la Cuenca entre productores, y esa horizontalidad, que no centraliza la representación en unos pocos notables de la organización, permite también una cierta familiaridad con los funcionarios a todos los niveles: *“Es la ventaja de la Cuenca, si yo voy a la Cuenca puedo ir a todas las reuniones con el Ministerio, todo, en vez que si paso por CRA o si soy socio de la Sociedad Rural de Tandil estaré*

*representado, entonces vos no llegas a la mesa nacional y ¡nosotros sí!, tenemos llegada a todos, y eso es una ventaja tener llegada hasta a los ministros”. Esa proximidad no garantiza obtener soluciones para el sector, o la aplicación de políticas públicas, pero permite a veces solucionar problemas específicos, hasta personales: “la otra vez lo conocí al Director Nacional de Lechería de Nación, vino acá a una reunión sobre los robots, y tuve contacto directo con él y con la chica de la Provincia [...]o sea todo muy bien, tenemos el teléfono y todo, [...]. Yo hasta fui en las reuniones a Buenos Aires con [quien era] en la época de Macri, Secretario de Lechería Nacional. Lo conocía desde la facultad cuando éramos estudiantes. Al menos, nos solucionó el pago de SanCor que no nos había pagado y que después entró en concurso viste? [...] Lo volvimos loco a [este funcionario] y conseguimos que nos paguen, hizo que SanCor entregara la leche a una cooperativa de Córdoba y esta nos pagara a nosotros... Y éramos varios los que conseguimos cobrar”. Esa forma de solucionar lo resumió en la expresión “tener buena llegada”, “tener contactos” y no se asimila en mi interpretación en obtener un favor o una palanca personal, sino que se trata de tener una agenda eficaz para el beneficio de uno o de varios del grupo, mediante un contacto personalizado.*

Más allá de esta “llegada” al Estado mediante una buena agenda, la Cuenca representa un mundo de productores tamberos que buscan un cierto grado de autonomía frente a la industria, gracias esencialmente a la información. Es una organización local y horizontal y no se corresponde del todo al mundo gremial jerarquizado y nacional de los años '60 como lo perciben desde el Clúster, es una organización distinta que no existe en el caso de Santa Fe y le da su originalidad al caso de Tandil, tal como el Clúster, pero en otro orden de funcionamiento, más de la producción indiferenciada y de *commodity*.

Igualmente es importante observar que el hermano de este productor produce quesos a partir de leche que le compra. Nuestro entrevistado lo presentó como algo anecdótico, una originalidad del hermano a quién se le ocurrió el extraño proyecto de rescatar el pasado transformador del abuelo.... Pero, sin embargo, de los 24.000 litros diarios que produce nuestro productor, su hermano le compra unos 8.000 litros, o sea un tercio de la producción, lejos de la minimización que nos hizo en la entrevista... O sea que, de una cierta manera, una parte de la producción del entrevistado N° T3 entra en la lógica del mundo del Clúster, con la característica que es que el hermano vende sus quesos en circuitos de clientes de la ciudad de Buenos Aires y muy poco a nivel local. Pero sin duda es un emprendimiento, y un producto, que lo identifica fuertemente, incluso y en primer lugar dentro de la familia.

La Cuenca entonces no es asimilable, como lo describieron los interlocutores del Clúster, al mundo tradicional del gremialismo, jerarquizado y nacional. Es un modo de representación más reciente, horizontal e informal, local, y que puede ser representado por la palabra de “proximidad”. Proximidad entre los socios que necesitan intercambiar informaciones y con el Estado a través de contactos numerosos y personalizados. Una parte de la producción va a una transformación local, en quesos esencialmente y la otra parte está entregada a la industria. La diferencia con el Clúster es que estamos mucho más cerca de una lógica de “*commodity*”, y que es un universo esencialmente regido por intereses colectivos y no la suma inestable de intereses individuales.

- 3. Una industria de nivel nacional e internacional, impersonal con la cual no se puede competir: poner una distancia con el orden del precio.*

Ya lo hemos presentado: las industrias están vistas como un mundo aparte, del cual muchos actores intentan separarse o al menos diferenciarse (Clúster), o autonomizarse (Cuenca). Es un universo muy competitivo, de escala nacional o más bien internacional, con el cual no se puede competir en lo que es su esencia: el precio de la materia prima. En Tandil, intentan diferenciarse de este mundo por el tipo de producto: la industria estaría produciendo “derivados lácteos” y no “productos lácteos”, y una posibilidad de distanciarse del orden del precio sería la calidad o la identidad de los productos, los de la industria siendo presentados como productos sin identidad y de baja calidad. Directamente aliada a la industria está la gran distribución, a tal punto que esta última rechazaría la presencia de productos locales en sus góndolas por temor a que la industria retire sus propios productos (entrevistas N° 7 y 9). O sea que, hasta en los negocios se presentaría una “frontera” entre el mundo de la industria y el resto de la producción regional.

Pero si la frontera entre el Clúster y el resto del sector parece clara, la que existe entre la Cuenca y la industria es borrosa y fluctuante. Podemos tomar como ejemplo un cambio importante introducido por las industrias luego de la pandemia: la voluntad de comprar ya no más por el volumen en litros sino por los sólidos. Las consecuencias son numerosas y no menores.

La entrevista N° T4 se ha realizado a un gran productor tambero inserto en el mundo de las industrias que entrega toda su producción a la Serenísima. Tiene 1600 hectáreas en propiedad a 22 km de la ciudad de Tandil, sobre el cual tiene 1400 vacas en ordeño a razón de 23 o 24 litros por día en promedio, entregando entonces más de 33.000 litros diarios. Emplea a tiempo completo 22 trabajadores. Las vacas son Holando irlandesas y

Holando neozelandesas, en cruza con jersey porque la base pastoril de la alimentación es de más de la mitad de los aportes. Estima que las vacas caminan 3000 metros por día. En ese giro de la estrategia de compra de la industria, coloca a muchos campos de la zona de Tandil en buena posición porque la base pastoril es importante y las razas más rústicas, con lo cual la parte de sólidos es relativamente buena.

Nuestro interlocutor reconoce que la Serenísima impone unilateralmente el precio. Pese a que entrega del orden de 13 millones de litros al año, no tiene ningún poder de negociación con la firma. Al menos ve en este gran comprador una doble ventaja: la recolección total de su producción por medio de camiones de la mencionada empresa y la seguridad de pago, que realiza con regularidad a 35 o 40 días. Pese a esta situación de dependencia, no participa en ninguna organización gremial o de defensa de los productores. Su única participación es en un grupo CREA de Tandil. Por otra parte, sabe de la llegada desde hace dos años de la Cooperativa Agraria de Tandil en el comercio de leche, y lo ha analizado, pero no le conviene porque *“no se sabe quién viene a retirar la leche, un día te retira uno y otro día es otro... Aparte los precios son más bajos que [lo que conseguimos] nosotros”*.

La única política pública que tiene un efecto sobre el tambo, según el entrevistado N° T4, es que es necesario preparar a una reglamentación más estricta con relación al tratamiento de los efluentes. Hace 2 o 3 años se anotó en un programa de “tambos pilotos” del gobierno provincial. Aun no existe una ley, pero la inversión que podría ser necesaria es grande, del orden de 150.000 dólares y estima que para lograr realizarla se deberá contar sí o sí con una ayuda del Estado.

¿Dónde se ubica entonces la frontera con el mundo de la Cuenca, ya que muchos productores socios de la Cuenca entregan también a la industria? La entrevista N° T2 nos permitió encontrar un productor parecido al anterior, pero que entrega a la Serenísima mediante la Cooperativa Agraria desde hace dos años, encontrando de esta manera una forma de cubrir su deuda en alimentos. Es una explotación de 1200 hectáreas con 1050 vacas de ordeño (VO) que produce 24.000 litros por día. Tiene 12 empleados. El sistema es semi pastoril con razas Noruega roja y Holando rojo en cruza con neozelandés. La gran diferencia está en su participación en la Cuenca, una organización que valora mucho por la información que consigue, sobre precios en particular, y que estima que empodera a los productores frente a la industria. Es su forma de tomar distancia con la industria. Como lo expliqué anteriormente, se decepcionó de los grupos CREA, del cual no es más miembro desde hace 10 años. No tiene mucha fe en la Cooperativa Agraria: *“la Cooperativa decidió hacer una fábrica de quesos para exportar 150.000 litros con marca cooperativa, de un queso que no es mozzarella pero que es [genérico], un queso blando que se usa en muchas partes del mundo [...] Yo creo que una vez que abran la fábrica de quesos el rol de compra y venta de la leche, que nos ayuda, se va a ir a la m..., porque ellos van a necesitar comprar leche, van a ser uno más que compra. Somo varios que lo estamos viendo. Pero bueno mientras tanto lo aprovechamos”*. La particularidad de este productor es que le entrega el tercio de su producción al hermano que produce quesos de calidad, teniendo de esta manera un pie en el mundo de la Cuenca y otro en el mundo del Clúster.

La entrevista N° 3 es un caso de un productor que se encuentra en la obligación de pasar abruptamente de la Cuenca al mundo de la industria, al menos a la frontera del mundo de la industria. En efecto, ese productor entregaba toda su producción a una

PyMEs de transformación y comercialización, Luz Azul, que le informó recientemente que no va a poder ir más a buscar su leche, por estar demasiado lejos de sus circuitos de recolección. Es un productor del partido de Olavarría, partido en el cual, actualmente, solo quedan 6 a 7 tambos y todos, según nuestro entrevistado, produciendo menos de 6.000 litros por día. Existe una relación personal y de confianza con Luz Azul: *“Yo con la dueña de la empresa, nos juntamos a cenar. ¿Me explico? Eso es lo que tienen las empresas chicas que vamos a hablar con el dueño cara a cara”*. Pero entiende que no le pueda más comprar su producción y se hizo socio de la Cooperativa Agraria de Tandil para que le encuentre un industrial que le compre.

El entrevistado N° 3 tiene una fuerte cultura cooperativista. Siempre participaron activamente de la Cooperativa Agraria de Olavarría, y de ACA como cooperativa de segundo grado. Ha estado en el grupo de la Juventud Agraria en su momento, luego ha sido consejero de la cooperativa. Desde hace unos años participa de la Cuenca Mar y Sierras y del grupo Whatsapp. Estima que *“es un grupo heterogéneo en el cual se intercambian ideas, noticias, y se discute, como, por ejemplo, recién hablamos de los beneficios que dan a productores de menos de 5.000 litros. [...] Es mucho más linda la discusión ahí que por ejemplo lo que veo en CONINAGRO, que es más político, digamos”*.

El análisis de la inserción de los productores tamberos con la industria nos permitió entonces explorar la complejidad, pero también la importancia, de la frontera con la Cuenca. La Cuenca está en tensión entre entregar su producción a PyMEs locales como Luz Azul o El Nuevo Amanecer, o entregar a grandes industrias, con un fuerte componente que podemos llamar de “nuevas formas de representación”, renovando el

gremialismo o asociativismo tradicional por uno más local, más de proximidad. La tensión incluso que se produce en la inserción con la industria puede resultar de una inserción parcial en el mundo del Clúster, como es el caso del productor de la entrevista N° T2. Hoy en día la Cooperativa Agraria de Tandil juega un rol importantísimo en la frontera entre el mundo industrial y el mundo de la Cuenca, y si miramos solamente las cifras vemos un actor que comercializa hoy 300.000 litros diarios de una región que produce 800.000 litros. Pero se expresaron muchas críticas acerca de su objetivo (cobrar las deudas) y dudas acerca de su futuro rol. Esas observaciones apuntan a una cierta fragilidad del mundo de la Cuenca que no tiene el mundo del Clúster, pero eso último aparece como un círculo complejo de difícil acceso.

#### *4. Un Estado personalizado: tener a los funcionarios en la agenda...*

Como lo hemos visto, el Estado, tanto en sus eslabones nacional, provincial o municipal está muy presente en el sector lácteo de Tandil, pero con una particularidad: esta presencia tiene tendencia en “tener nombre y apellido”. La personalización del Estado, o sea, la relación directa entre personas mediante redes de interconocimiento, nunca pareció tener el perfil de una relación de favor o de beneficio personal, ni tampoco de una relación “personificada” en la cual la persona privada pesaría más que su rol en el Estado. Es más bien parecida a la acción pública descrita por algunos politólogos especialistas del desarrollo local (Bourdin, 2000; Gaudin, 1999) para los cuales “las agendas” de los actores, construidas de manera ad hoc en función de los encuentros, es una herramienta esencial de trabajo y de relación del Estado con la sociedad civil. Bourdin (2000; 48) que conceptualiza este tipo de interfaz entre Estado y Sociedad civil con la idea de “mediación”, habla de “un lugar de contacto entre lo público y lo privado, ni totalmente público, ni totalmente privado”. Los mismos autores vinculan en particular

esta forma de acción pública, circunstancial y local, a la emergencia de la acción colectiva de la cual hemos hablado, o sea, una forma también circunstancial de acción en sociedad, articulada no a ideologías o intereses generales, sino que a visiones prácticas e intereses particulares centrados sobre una temática (recordemos el ejemplo del entrevistado N°T2 que con un grupo de vecinos buscaba cobrar la deuda de SanCor). Un autor como Enrique Cabrero Mendoza (2005) estima que pasamos de redes de política públicas (*policy networks*) cuando el Estado funciona de manera sistémica e impersonal, a redes temáticas (*issue networks*) en las que “participan varios actores sin posibilidades de estabilidad ni continuidad” (p.27) por el carácter particular y circunstancial de las demandas y de los encuentros.

Es de esta manera que se establecen vínculos entre las Universidades Nacionales y los productores, así como con el INTA: a través de contactos con los actores más proactivos que son la Cuenca y más que nada el Clúster quesero. Nuestro interlocutor responsable del INTA local, estimó que los trabajos del INTA sobre la lechería han tenido una tendencia a concentrarse en Rafaela, que es ahora la gran referencia a nivel nacional. Cabe destacar que, el equipo local del INTA y de la Universidad definieron una clara agenda de trabajo basada en sus visiones, que resultaron muy convergentes, del sector lechero nacional y local que nos explicaron nuestros interlocutores (entrevistas N°T7 y N°T8).

En sus representaciones, se opone a un mundo lácteo liderado por la industria y que viene de los años 1960, a un mundo más reciente que emergió luego de la crisis del 2001 en el cual se encuentra el Clúster. En estos mundos, todos los tambos no tienen las mismas perspectivas hoy en día. En la industria los tambos grandes tienen más chances

de mantenerse porque la industria no discontinuará con la recolección, lo que no es el caso para los tambos medios y más pequeños. No ha sido siempre así. La industria en los años '60 necesitaba leche y mejorar la calidad bacteriológica de la misma. Invirtió mucho en sus servicios de extensión, en la capacitación a los productores, en la bonificación a la calidad de la leche. También se financiaron muchas inversiones en las explotaciones, como por ejemplo el equipo de frío, la industria llegó a ser la principal fuente de políticas públicas. El entrevistado N° T7 nos dijo que la Serenísima tenía un comportamiento muy similar al de una cooperativa como SanCor, y *“durante una década se generó una cultura de la dependencia durante la cual la gente dejó de preocuparse por tener que buscar a quien entregar la leche, donde venderla.... Todo lo solucionaba la Serenísima. Era casi como un monopolio, haciendo desaparecer otras empresas, y los tambos perdieron la capacidad de desvincularse. Hoy tienen una dependencia de la Serenísima enorme”* (entrevista N° T7, responsable local INTA). *“Asique los tambos empezaron a crecer y se hicieron más empresas, y los tambos familiares empezaron a hacerse a un lado...”* (entrevista N°T8, profesor de la UNICEN). En este mundo fueron funcionales los grupos CREA, según nuestros interlocutores, que *“se quedaron con los winners [...] fueron referentes en un momento, pero hoy se parecen a grupos de amigos”*. Los vincula con un mundo más bien en desaparición porque la industria tendría tendencia a quedarse con mega-tambos que reciben un asesoramiento individual privado. Estiman que hoy el tema de investigación de “la leche funcional” al cual colabora el INTA, o sea de la leche con propiedades para la salud, es más bien un tema que es útil para la industria. Pero en la región de Tandil, los tambos siguen siendo en promedio según ellos de 250 a 350 vacas, o sea tambos medianos a chicos, que se corresponden con otra agenda de investigación.

Lo primero que nuestros interlocutores destacaron es un tema de investigación dirigido a un tercer mundo lácteo de Tandil que diferenciaron: los tambos más pequeños,

de menos de 250 vacas en ordeño, que ni siquiera podrían participar en el mundo de la transformación y de los quesos de calidad del Clúster. Para ellos, quieren adaptar una tecnología que vieron en servicio en Italia: la venta directa de leche fluida que el consumidor urbano viene a buscar directamente de un dispenser-pasteurizador instalado en cada finca. Para este sector los entrevistados estiman necesaria una política de ayuda directa del Estado: puede ser la compra del dispenser y puesta a disposición gratuita a los tamberos, o si no un subsidio permitiendo mejorar el precio de la leche para ellos. La venta directa de leche fluida no sería posible, según ellos, sin un “acuerdo de caballeros con la industria”, es tan fuerte el control del acceso a los consumidores en este tipo de producto, pero según los entrevistados la industria podría hasta estar aliviada de dejar este rubro, complejo y poco lucrativo. Son los temas de investigación y de políticas públicas que estiman prioritarios en la región.

Luego nos presentaron una agenda de investigación muy completa, tomando en cuenta los intereses ambientales o de los productores medios. El tema más urgente sería el del tratamiento de los efluentes. Luego viene el tema de la “*gestión del tambo y sobre todo de los indicadores*”, para mejorar la rentabilidad haciendo una administración más fina del tambo. Otro tema que les parece fundamental para la región es el de producir referencias técnicas para los sistemas pastoriles y salir de “*una copia irracional de EE.UU. [...] Una ventaja que tenemos es que nosotros podemos tener todavía vacas felices, que pueden tener un comportamiento normal, salir a una parcela, pastorear, expresar su animalidad dócil como corresponde. Entonces tener un sistema tan dependiente de insumos y de energía [como el sistema confinado] es todo a contracorriente. Capaz que muchos tambos desaparecieron porque elegimos el camino del confinamiento y de la producción. Creo que el componente pastoril sigue estando y*

*dentro del INTA sería bueno generar la discusión*". Finalmente, un tema esencial es compartir el precio de la leche y los costos de producción. Pero es un tema que generó en el pasado muchos conflictos, divulgar estos datos genera una tensión con el Ministerio y con las industrias que hacen presión, y en este ejercicio de sincerar los datos el INTA terminó autocensurándose, según ellos.

Lo interesante de estas visiones es la partición del sector local lechero en tres mundos: uno que prioriza a los productores chicos en riesgo de desaparición, que buscan tecnologías y políticas públicas que permitan mitigar esa tendencia. Otro que se ubica en la frontera, entre los productos lácteos de calidad (quesos en realidad) y, por último, la industria es muy clara, lo que no lo es sería el posicionamiento de la Cuenca que tiene tendencia a estar del lado de la industria, temporizando este mundo con solidaridades entre productores locales, pero teniendo también relaciones con el Clúster. La identificación de un mundo amenazado de pequeños productores lácteos se corresponde con muchas de las políticas públicas del Estado nacional, que intentan mitigar las duras tendencias de la industria. Son los únicos interlocutores que lo identificaron tan claramente e incluso que lo priorizaron.

### **Conclusión:**

En Tandil descubrimos un sector lácteo muy diferente del que encontramos en el Centro de la provincia de Santa Fe. Si bien no tiene la importancia en volumen de producción que tiene Santa Fe, resulta una cuenca de alto interés por la singularidad de los emprendimientos y en particular por la originalidad de las formas de participación. En dos décadas, los cierres de tambos han sido muy importantes. Nuestros interlocutores nos

dijeron que el número de tambos en la cuenca pasó de 243 en el año 2006 a 150 actualmente (entrevista N° T2), sin que la producción global se vea afectada (800.000 litros/día en promedio). A pesar de esta concentración en la región siguen dominantes los tambos medianos y pequeños. Esa característica, aliada a la cercanía de un mercado de consumo turístico, ayudó a hacer emerger una alternativa en los productos de calidad. Esa alternativa se apoya en nuevas formas de producir, que llamamos “lechería de autor”, muy articuladas con formas posmodernas de identidad de los individuos, y una institucionalidad nueva, más horizontal y basada en intereses privados complicados de alinear, pero que encontraron formas adecuadas de organizarse (el Clúster) y de ser animados (entrevista N° 5). No es un mundo de producción marginal, representa casi la quinta parte de la producción de Tandil. Pero lo importante es que éste muestra que otra forma de participación en el sector lácteo es posible, en realidad completamente diferente de las formas tradicionales, gremiales, asociativas y nacionales.

La industria, con su orden del precio, está presente y es muy fuerte. Pero está temporizado por organizaciones de productores que responden a nuevos criterios (la Cuenca), más horizontales e informales, con modos distintos de representación. En este mundo, las PyMEs (como El Nuevo Amanecer, Luz Azul) son esenciales. La permeabilidad con la industria es fuerte, pero a pesar de eso logran imponer en el sector una lógica local, una participación más horizontal, un acceso personalizado al Estado y sus organizaciones, que hace claramente a que las políticas públicas generadas y aplicadas en esta región tengan fuertes singularidades.

## **Conclusión General de la Tesis.**

En la presente tesis se analizaron las diversas formas de participación de los actores de la producción primaria del Sector lácteo argentino. A partir de la bibliografía especializada, de los informes técnicos y de la prensa consultada se desprenden claramente el interés de tomar en cuenta las transformaciones de los modos de representación y de participación para entender las reiteradas crisis que enfrentó el Sector, así como las dificultades en lograr acuerdos y definir una agenda común.

Aplicando los aportes teóricos de la sociología del sujeto, llegamos rápidamente a un esquema explicativo del Sector lácteo actual, en el cual se destacan los siguientes puntos:

- la diferenciación entre el sector lácteo y el sector agrario en general, aunque sin una autonomía completa ya que los actores tradicionales del sector agrario siguen teniendo un rol activo en los momentos de crisis;
- La exclusión fuera del Sector de los pequeños productores pluriactivos e informales;
- La dispersión de la representación de los productores;
- la poca presencia del Estado en el Sector y en los mecanismos de concertación en particular;
- la priorización de respuestas inmediatas a los problemas que surgen sin dar una respuesta a largo plazo.

La literatura analizada destacó la fragmentación de la representación y la multiplicación de los actores, aunque con una base social cada vez más estrecha ya que en 20 años se redujo a un tercio de lo que era. En este sentido es interesante, como lo

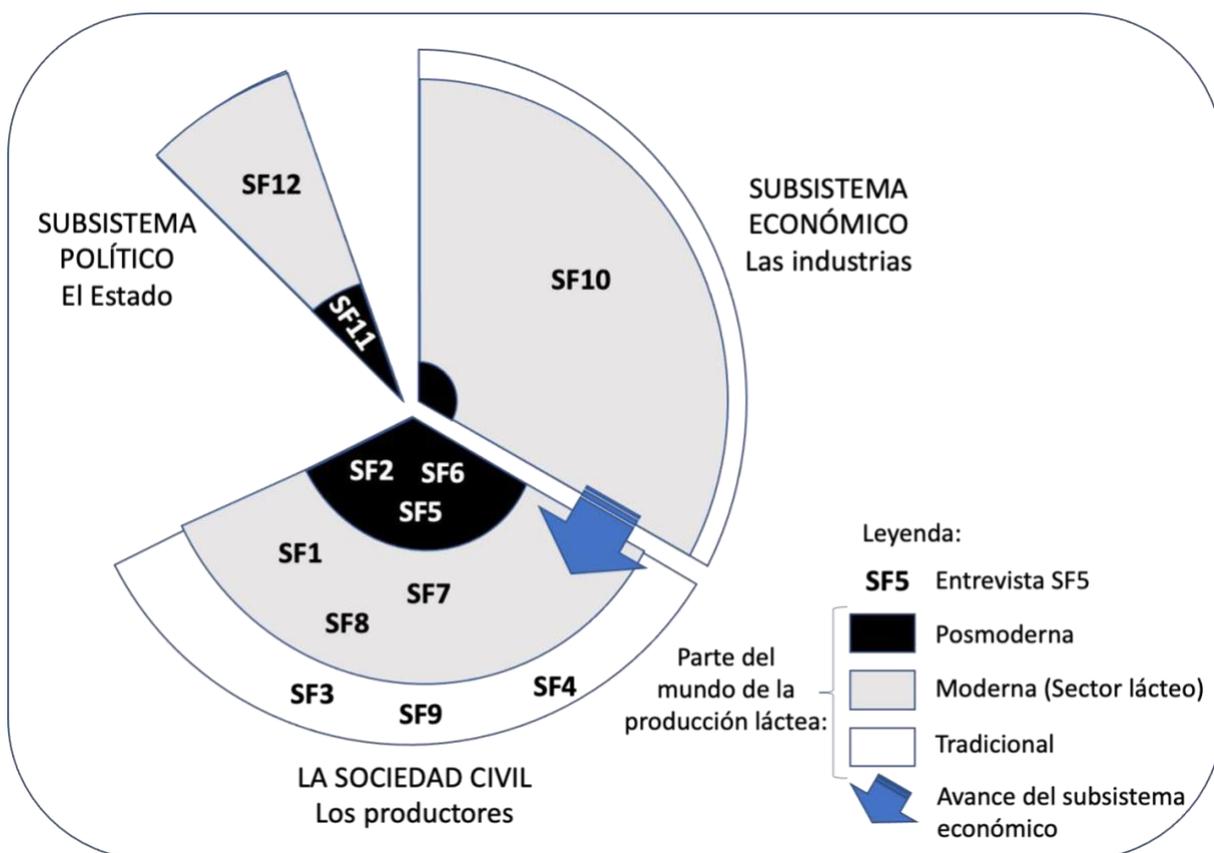
destaca Nogueira (2010), recordar la hipótesis de “dispersión/concentración” que Lattuada enunció para el sector lácteo (Lattuada, 2003).

¿Cuáles son, en este contexto adverso, las capacidades de los actores de la producción primaria para participar en la formación de la agenda pública de la actividad láctea en Argentina? Con la finalidad de contestar a esta pregunta, hemos decidido dar la palabra a los actores para que nos den su propia visión de la actividad en la cual participan y del contexto organizacional en el cual se insertan. Analizando y comparando los discursos de los actores, hemos privilegiado un análisis de la agenda social a partir del mundo de las ideas que comparten entre ellos, las cuales pueden ser complementarias, en tensión u opuestas y por lo tanto utilizamos el enfoque de coaliciones de causa. Este enfoque está, en efecto, centrado sobre la dimensión cognitiva de la formación de la agenda pública.

Para evidenciar las representaciones de la actividad desde la producción primaria, trabajamos en dos cuencas concretas y contrastadas. En cada una de ellas, hemos descubierto una fuerte coherencia de las representaciones y a su vez una diferencia bien marcada entre las dos cuencas estudiadas. El hecho de tener dos sistemas de representaciones en cada lugar nos confirma la validez de la noción de “cuenca”: la Cuenca no es solo una extensión espacial, sino que es un territorio con un sistema de actor propio con su institucionalidad y sistemas de saberes diferentes. A partir de ahí hemos esbozado dos visiones de la producción láctea que constituyen ámbitos muy diferentes para la formulación de políticas públicas.

En el caso del Centro de la Provincia de Santa Fe, todos los discursos de nuestros interlocutores convergieron, desde posiciones diferentes, hacia una representación única que es la presentada en la figura N° 10. Esta figura presenta tanto nuestros avances, en particular en las secciones del gráfico donde hemos tenido testimonios directos

(representados por los números de encuesta del cuadro N° 3), como las hipótesis que permiten completar estos avances.



**Figura N° 10 – Una representación de la producción láctea en el Centro de la Provincia de Santa Fe basada en los discursos de los actores de la producción láctea (fuente: elaboración propia).**

Conforme al marco teórico representado en figura N° 6, y en particular al proceso de transformación (la “modernización”) colocado en el centro del modelo por Cohen y Arato, identificamos tres partes de la producción láctea para cada uno de los actores del “triángulo de hierro” (según la expresión de Aguilar Villanueva (1993; 45), o sea: Estado-Sociedad Civil-Subsistema económico). La parte tradicional está representada por actores como los entrevistados SF3, SF9 y SF4 que si bien se modernizaron parcialmente siguen con una lógica más “tradicional”. Probablemente sigan existiendo algunas fábricas muy

tradicionales pero esta afirmación es más bien una hipótesis. Lo cierto es que las industrias han sido uno de los motores del proceso de modernización en la actividad.

El segmento moderno, representado por los discursos de los interlocutores SF1, SF7 y SF8, es el principal horizonte para los productores de este mundo y además es la base productiva por excelencia de lo que se llama “el Sector”. Esa parte moderna de la producción láctea de Santa Fe está representada por el color gris. Está dominada por las industrias (SF10), acompañadas de una parte importante de los organismos de ciencia y tecnología (SF12).

También notamos una fuerte presencia, pero fuera del sector, de productores (informales o no) que son típicos de un modo posmoderno de vida y de producción (SF5 y SF6 en las partes de color negro de la figura) que a veces reciben el asesoramiento de técnicos del estado. No todos son pequeños emprendimientos. Es el caso del entrevistado SF2 mediano productor capitalizado que muestra una lógica diferente del sistema de los tambos clásicos modernizados. Esa lógica está armada sobre la raza Jersey, un sistema pastoril y una mejora de la calidad de vida de los empleados tamberos, entre otros aspectos, a partir de un proyecto muy personal de jóvenes hermanos profesionales, cuyo padre es un asesor de las grandes industrias lácteas.

En esta figura, el Estado no ocupa todo el espacio que debería ocupar, ya que toda la literatura y nuestras entrevistas, subrayan su débil presencia, a tal punto que un especialista llegó a hablar de una “privatización (por las industrias) del espacio público” (Nun, 1991). Nogueira (2011) mostró en particular la debilidad del Estado en todos los procesos de concertación.

La Cuenca de Santa Fe Centro, cuna de actores históricos como SanCor, entre otras, tiene una fuerte cultura de organización de los productores según los esquemas de representación de los años '60 -70. Pese a la retracción de estas organizaciones gremiales

y más que todo cooperativistas, y pese al descreimiento de los productores con relación a estos actores históricos, no perdieron la creencia en que al cooperativismo y al asociativismo sean la vía real para permitir la participación de los productores en la formulación de políticas públicas. Sin embargo, el desmantelamiento de SanCor marca un fuerte movimiento de avance de las industrias sobre el mundo de los productores y de sus organizaciones, como lo muestra la flecha de la figura.

Lo que hemos representado, en la figura anterior, es la descripción, basada sobre los discursos de los actores de la producción primaria y algunos otros más vinculados estrechamente a ellos, de la estructuración de los grandes actores de la actividad. En esta estructura tiene que emerger, entre otras cosas, una concertación en el caso de que una política pública busque este tipo de interacción. También en esta estructura los actores deben elaborar una estrategia política y de comunicación para poder participar en la construcción de la agenda pública. Retomando la definición que hemos dado de este concepto en la parte del marco teórico (Aguilar Villanueva, 1992; 26), esa estructuración de la actividad es una forma de representar la visión del espacio público por parte de los actores de la actividad primaria. Es más, esa representación está basada en las creencias y conocimientos de los actores, que según nos dice el enfoque de Coaliciones de Formas es un recurso esencial para influir sobre las políticas públicas.

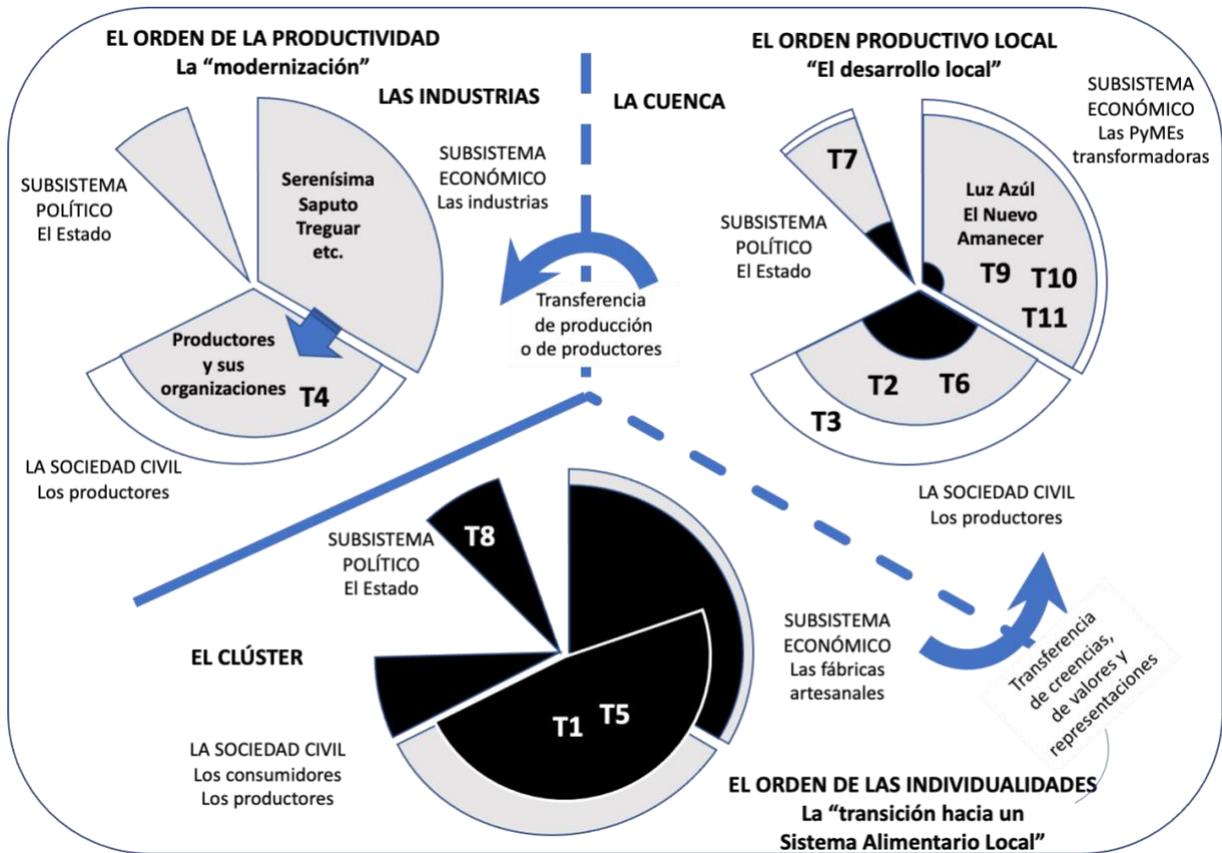
En el caso de nuestro terreno en Santa Fe pudimos observar la fuerte significación que tiene el concepto de “cuenca”: aunque los actores tienen teorías espontáneas que podrían aplicarse a la actividad láctea a nivel nacional, ellos lo piensan para su cuenca en particular. Estas visiones de los actores nos confirman los avances de los científicos sociales como los de Lattuada sobre la tensión “concentración (de la industria) vs dispersión (de los actores de la producción primaria)”, o también la débil participación del Estado en la estructuración de la actividad y al fin en el espacio público. Asimismo,

podimos constatar el surgimiento (en color negro en la figura anterior) de nuevas formas de practicar la actividad, desde emprendimientos muy personalizados y nuevas formas de participación en la sociedad, más en coherencia con lo que la literatura llama las “nuevas modalidades de la acción colectiva”. Sin embargo, esas experiencias son demasiado dispersadas para modificar sustancialmente el funcionamiento del espacio público que queda esencialmente en el poder de las industrias, tal como lo afirma Nun con su concepto de “privatización del espacio público”. Lo interesante de esta cuenca es ver con que representaciones los productores terminan adhiriendo a las creencias que hacen posible esa dominación de la industria, como lo vimos en el capítulo sobre el “orden del precio”. Luego de este trabajo parece claro que las políticas públicas, siguiendo la lógica de las coaliciones de forma imperantes, deben aplicarse a la cuestión de la formación del precio. No importa que la industria decida o no incorporar criterios de calidad en la leche: es la formación del precio que domina y con ella creencias que son favorables a la dominación de las industrias.

En contraste, como lo muestra la siguiente figura, tenemos el caso de la Cuenca Mar y Sierras, haciendo hincapié en Tandil. En este caso las experiencias de producción, basadas sobre proyectos muy personales (lo que llamamos la “lechería de autor” para retomar una idea de Albaladejo 2022, aplicándola al sector que nos interesa...), es lo suficientemente fuerte y organizado para construir su propio espacio público, articulado alrededor del Clúster Quesero. Es así como en el mundo de las industrias figuran solamente los emprendimientos guiados por una lógica de modernización. Es el “orden de la productividad” para el cual podemos hacer la hipótesis que es completamente hegemónico, apenas conteniendo productores con un tinte aún “tradicional” pero en necesaria y rápida transformación. Las creencias entre “el orden de las individualidades”

sostenido por el Clúster y el de la industria son totalmente diferentes y la línea continua en la figura que los separa muestra que son mundos separados, para los cuales no tiene sentido concebir políticas públicas comunes. Si bien están separados entre sí, hay un mundo intermedio permeable a los dos: la Cuenca Mar y Sierra. Ese universo es parecido al de Santa Fe Centro, pero en tensión entre el del Clúster y el de la industria. Con el Clúster es permeable a sus creencias sobre la calidad de los productos, la venta directa, el respeto al medio ambiente. Con la industria la permeabilidad es más bien forzada por la necesidad de los tamberos no logran más vender a las PyMEs que les transforman la leche (PyMEs esenciales a este mundo intermedio), una necesidad que conduce a los productores a pasar brutalmente a la gran industria o a desaparecer. Cuando desaparecen la consecuencia es que finalmente la producción la termina asumiendo las industrias porque aumentan la productividad, por eso pusimos en la figura “transferencia de producción o de productores”.

En la figura los números de encuestas permiten vincular esa interpretación con los datos empíricos de Tandil y Olavarría.



**Figura N° 11 – Una representación de la producción láctea en la Cuenca Mar y Sierra basada en los discursos de los actores de la producción láctea**

(fuente: elaboración propia).

N.B.: La leyenda de esta figura es la misma que la de la figura anterior).

T5 nos explicó en detalle la lógica propia del Clúster, del cual es coordinador, y T1 es interesante por ser un productor que no es socio del Clúster, pero que es totalmente adherente al orden de las individualidades, un orden que encuentra un apoyo del Estado nacional a través de la universidad en particular, y esencialmente del Estado municipal. Lo interesante es la superposición entre los actores de la producción primaria y los de la transformación, porque muchos realizan las dos operaciones. También nos parece que debemos agregar a los consumidores en la sociedad civil de este tipo de espacio público, porque ellos si bien no tienen asociaciones activas participan a través de sus elecciones

de consumo y del contacto con los productores que les comparten el mismo sistema de creencias. La alimentación, una alimentación más local y de calidad, es una dimensión fundamental y nos parece que el proceso transformador en el centro de este espacio público no es la modernización, sino que “la transición”, una transición hacia un sistema productivo local apto a contribuir a una alimentación saludable, de la ciudad cercana y más allá.

En contraste, el mundo de la Cuenca nos parece guiado por un proceso complejo que es el del “desarrollo local”. En este proceso se mantienen, de manera inestable, a productores y a PyMEs fuera de las grandes industrias. Es en efecto el rol que asume la Cuenca si retomamos la definición de Arroyo (2016, p.8) que ya citamos de “potenciar al desarrollo económico - productivo de una localidad, entendiendo como "desarrollo", crecimiento económico con inclusión social”. Proteger los tambos medios y pequeños es una función de inclusión social.

En conclusión, podemos evidenciar que muchas de las políticas públicas no pueden ser diseñadas para todo el universo de la producción láctea porque coexisten diversos “modelos de desarrollo” para retomar el concepto de Albaladejo (2017) y Gasselin (2021). Las diversas políticas deben ser coherentes con las formas de producir ya que no solo son de una cuenca en particular, sino que de un grupo particular de actores. La participación no puede ser concebida solo a nivel nacional y para un mundo lácteo único, sino que debe ser operacionalizada en submundos en las cuales cobra sentido.

## Tambos visitados

### Megatambo “La Ramada”



### Tambo mediano tirando a pequeño “Familiar”



## Pequeño productor familiar



## “Lechería de autor”



## Cooperativa el Nuevo Amanecer



## ANEXO II

### Tabla de Siglas

|           |  |
|-----------|--|
| AACREA    | Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola    |
| ACA       | Asociación de Cooperativas Argentinas  |
| ACF       | Advocacy Coalition Framework   |
| ACHA      | Asociación Criadores de Holando Argentino.                                   |
| APL       | Asociación de Productores Lecheros   |
| APLECOR   | Asociación de Productores Lecheros de la provincia de Córdoba                |
| APLENOBA  | Asociación de Productores Lecheros del Norte de Buenos Aires                 |
| APLESAFE  | Asociación de Productores Lecheros de Santa Fe                               |
| APLESOBEP | Asociación de Productores del Sudoeste de Buenos Aires y La Pampa            |
| APYMEL    | La Asociación de Pequeñas y Medianas Empresas Lácteas                        |
| ATILRA    | Asociación de Trabajadores de la Industria Lechera de la República Argentina |
| CAI       | Complejo Agroindustrial  |
| CAPROLEBA | Cámara de Productores de la Provincia de Buenos Aires                        |
| CARBAP    | Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa.            |
| CARSFE    | Confederación de Asociaciones Rurales de la Pcia. de Santa Fe                |
| CEPT      | Centro Educativo para la Producción Total                                    |
| CIL       | Centro de la Industria Lechera   |

|           |   |
|-----------|---|
| CONINAGRO | Confederación Intercooperativa Agropecuaria   |
| CRA       | Confederaciones Rurales Argentinas  |
| CREA      | Consortio Regional de Experimentación Agrícola  |
| FAA       | Federación Agraria Argentina  |
| FAPROLE   | Federación Argentina de Productores de Leche  |
| FECET     | Federación de Centros Tamberos  |
| FUNPEL    | Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Cadena Láctea Argentina  |
| INTA      | Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria   |
| INTI      | Instituto Nacional de Tecnología Industrial   |
| MBA       | Fondo de inversiones, conjunto de bancos.   |
| NMSs      | Nuevos Movimientos Sociales   |
| OCLA      | Observatorio de la Cadena Láctea Argentina  |
| PAL       | Pruebas de Anillo en Leche  |
| PLASSACO  | Productores Lecheros Asociados del Sur de Santa Fe y Córdoba  |
| PYMES     | Pequeñas y Medianas Empresas  |
| SANCOR    | Cooperativa de segundo grado, formada por muchas más pequeñas, con sede en la "cuenca lechera central" argentina en la frontera entre las provincias de Santa Fe y Córdoba. |
| SENASA    | Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria  |
| SRA       | Sociedad Rural Argentina  |
| UGT       | Unión General de Tamberos   |
| UNL       | Universidad Nacional del Litoral  |
| UNLP      | Universidad Nacional de La Plata  |

## **Lista de Cuadros**

|   |     |
|---|-----|
| Cuadro 1 – Ranking de las industrias lecheras en Argentina en % de la leche procesada total ..... | 13  |
| Cuadro 2 – Lista de los entrevistados informantes calificados del Sector.....                     | 65  |
| Cuadro 3 – Las entrevistas realizadas en 2019 en la provincia de Santa Fe.....                    | 81  |
| Cuadro N° 4– Entrevistas realizadas de octubre 2020 a enero 2023 en Tandil.....                   | 115 |

## Lista de Figuras

|  |     |
|--|-----|
| Figura 1 – Consumo de leche en Argentina.....  | 9   |
| Figura 2 – Evolución del número de tambos en Argentina .....   | 10  |
| Figura 3 – Concentración de la producción de leche en Argentina .....  | 11  |
| Figura 4: Distribución de las vacas de tambo de Argentina según estrato de superficie de los tambos .....  | 12  |
| Figura 5: Localización de las principales cuencas lecheras en Argentina.....   | 16  |
| Figura N° 6 – Un modelo en cuatro partes para representar el mundo de la producción láctea.....  | 47  |
| Figura N° 7– Importancia en 2020 de los tambos pequeños y medianos en el sector lácteo argentino. Fuente: Observatorio de la Cadena Láctea (OCLA) 2020.....            | 78  |
| Figura 8 - Las empresas del Clúster son en mayoría PyMEs.....  | 117 |
| Figura 9 - Los productos del Clúster no son quesos estándares .....  | 118 |
| Figura N° 10 – Una representación de la producción láctea en el Centro de la Provincia de Santa Fe basada en los discursos de los actores de la producción láctea..... | 146 |
| Figura N° 11 – Una representación de la producción láctea en la Cuenca Mar y Sierra basada en los discursos de los actores de la producción láctea.....                | 151 |

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. (1992). *La hechura de las políticas públicas*. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno. Estudio introductorio*. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Alasino, C. M., & Arana, H. M. (2014). Políticas y Desempeño del Sector Lechero Argentino entre 2003 y 2011. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 3(6), 127-148.
- Albaladejo, C. (2009). *Médiations territoriales locales et développement rural. Vers de nouvelles compétences d'accompagnement de l'activité agricole. Les agricultures familiales dans les transformations territoriales en Argentine, au Brésil et en France*. (HDR Habilitation à Diriger des Recherches, Géographie et Aménagement). Université de Toulouse II Le Mirail, Toulouse.
- Albaladejo, C. (2017). Coexistencia en el territorio de diferentes modelos de desarrollo agropecuario: la teoría de los pactos territoriales aplicada al caso argentino. In D. Nieto, P. Palacios, P. Carricart, C. Albaladejo, & A. L. de Carvalho Fiúza (Eds.), *Transformaciones Territoriales y la Actividad Agropecuaria. Tendencias globales y emergentes locales (Actas del Seminario Internacional, La Plata 2016)* (pp. 27-52). Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE).
- “<http://libros.fahce.unlp.edu.ar/index.php/libros/catalog/book/96>”
- Albaladejo, C.(ed.) (2022). *Diversidad y coexistencia de modelos de desarrollo agropecuario y forestal. El desempeño profesional frente a nuevos escenarios*.

Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.  
<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/148479>

Alemaný, C. E. (2003). Los cambios de la extensión del INTA y su relación con los paradigmas del desarrollo. In R. Thornton & G. Cimadevilla (Eds.), *La extensión rural en debate. Concepciones, retrospectivas, cambios y estrategias para el Mercosur* (pp. 137-172). Buenos Aires: INTA.

Arendt, H. (2004). *La condición humana (introducción de Manuel Cruz)*. Buenos Aires: Paidós.

Arroyo, D. (2016). *Los ejes centrales del Desarrollo Local en Argentina*. Paper presented at the Diploma Superior en Desarrollo local, territorial y economía social, Buenos Aires.

Barsky, O., & Gelman, J. (2001). *Historia del agro argentino. Desde la Conquista hasta fines del siglo XX*. Buenos Aires: Grijalbo Mondadori.

Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.

Binolfi, L., & Lattuada, M. J. (2004). Experiencias de concertación intersectorial en el complejo lácteo argentino. In J. M. Renold & M. J. Lattuada (Eds.), *El complejo lácteo en una época de transformaciones estructurales* (pp. 127-165). Buenos Aires: Biblos.

Bisang, R., Porta, F., Cesa, V., & Campi, M. (2008). *Evolución reciente de la actividad láctea: el desafío de la integración productiva.:*  
<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/3612>

Bonamusa, M., & Villar, R. (1998). *Estructura de oportunidades políticas y advocacy: Elementos para un modelo político del Tercer sector*. Paper presented at the

Primer Encuentro de la Red de Investigaciones sobre el Tercer Sector en América Latina, Rio de Janeiro, abril 22-24, 1998, Rio de Janeiro, Brasil.

Boyezuk, D., Albaladejo, C., Cieza, R., Copello, L. & Delgado, I. (2022): El modelo agropecuario familiar. In: “Diversidad y coexistencia de modelos de desarrollo agropecuario y forestal”, Albaladejo C. (ed.), UNLP, Edulp, colección Libros de Cátedra, La Plata, pp. 119-142.

Butler, L. (2020). Posibles riesgos y consecuencias de la agricultura familiar al salir de la informalidad productiva para desarrollarse en el territorio. Tesis de Maestría PLIDER. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales, La Plata.

Cáceres, D. (2014). Amenazas y desafíos que enfrenta el campesinado en Argentina. ¿Descampesinización o Persistencia? In C. Craviotti (Ed.), Agricultura Familiar en Latinoamérica. Continuidades, Transformaciones y Controversias (pp. 205-232). Ciccus.

Cadena Láctea Argentina. (2008). Plan estratégico para la cadena láctea argentina 2008-2020. Informe de avance.

[https://www.inti.gob.ar/lacteos/pdf/PEL\\_PlanEstrategico2008-2020.pdf](https://www.inti.gob.ar/lacteos/pdf/PEL_PlanEstrategico2008-2020.pdf)

Carricart, P. (2012). Cooperativas rurales y territorios en la Región pampeana argentina. Transformaciones sociales, económicas y organizacionales. Buenos Aires: La Colmena.

Castignani, H., Zehnder, R., Gambuzzi, E., & Chimicz, J. (2005). Caracterización de los sistemas de producción lecheros argentinos, y de sus principales cuencas. INTA.

Castignani, M. I., Castignani, H., Osan, O., & Cursack, A. M. (2008). Caracterización de la producción primaria del complejo lechero de la provincia de Santa Fe, Argentina: Indicadores estructurales y tecnológicos. Paper presented at the 10°

Congreso Panamericano de la Leche realizado en Costa Rica del 8 al 10 de abril del 2008, organizado por FEPALE, Dos Pinos, y Cámara Nacional de Productores de Leche, Costa Rica.

Castignani, H., Zehnder, R., Gambuzzi, E., & Chimicz, J. (2015). Caracterización de los sistemas de producción lecheros argentinos, y de sus principales cuencas. Rafaela: INTA.

Cheresky, I. (2001). Hipótesis sobre la ciudadanía argentina contemporánea. In I. Cheresky & I. Pousadela (Eds.), *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas* (pp. 261-288). Buenos Aires: Paidós.

Cohen, J. L., & Arato, A. (2000). *Sociedad civil y teoría política* (Capítulo IX. Teoría social y sociedad civil). Méjico: Fondo de Cultura Económica.

Craviotti, C., & Vértiz, P. (2020). Traspaso trunco: la continuidad de los productores lecheros familiares, en cuestión. *Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial* (FLACSO Ecuador y CEDET) (18), 119-136.

Craviotti, C., Vértiz, P., & Walked Sánchez, N. (2020). Los vínculos productores-industrias lácteas. In C. Craviotti (Ed.), *Lechería, territorios y mercados* (pp. 147-170). Lugar Editorial, Buenos Aires.

Cominiello, S. (2011). Un siglo de trabajo ímprobo. Procesos de trabajo en los tambos argentinos, 1900-2010. *Documentos de Jóvenes Investigadores*, 29, 89.

De Piero, S. (2012). *La orientación del Estado ante la conflictividad emergente (O acerca de cómo volver a discutir el desarrollo)*.

[https://www.academia.edu/7196258/La\\_Orientaci%C3%B3n\\_del\\_Estado\\_O\\_acerca\\_de\\_cómo\\_volver\\_a\\_discutir\\_el\\_desarrollo\\_](https://www.academia.edu/7196258/La_Orientaci%C3%B3n_del_Estado_O_acerca_de_cómo_volver_a_discutir_el_desarrollo_)

- De Piero, S., & Gradin, A. (2015). La sociedad civil "desorganizada". Protestas y oposición en la sociedad civil a los gobiernos kirchneristas. *Revista Estado y políticas Públicas (FLACSO Argentina)*, 2015(5), 19-39.  
[https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1445969597\\_19-39.pdf](https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1445969597_19-39.pdf)
- de Sousa Santos, B. (2001). Los nuevos movimientos sociales. *OSAL Observatorio Social de América Latina (CLACSO Buenos Aires)*, 09/2001(5), 177-188.  
[http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Los\\_nuevos\\_movimientos\\_sociales\\_OSAL2001.PDF](http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Los_nuevos_movimientos_sociales_OSAL2001.PDF)
- Demazière, D., & Dubar, C. (1997). Analyser les entretiens biographiques. L'exemple des récits d'insertion. Paris : Nathan.
- Dubar, C. (2000). *La crise des identités. L'interprétation d'une mutation*. Paris: PUF.
- Dubet, F., & Wieworka, M. (1995). Penser le sujet. Fayard.
- Dubet, F. (2002). *Le déclin de l'institution*. Paris: Seuil.
- Dubet, F., & Lustiger Thaler, H. (2004). The Sociology of Collective Action Reconsidered. *Current Sociology*, 52(4), 557-573.  
<https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0011392104043491>
- Elias, N. (1990). A sociedade dos indivíduos. Jorge Zahar.
- Elias, N. (1991). *La société des individus*. Paris: Fayard.
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico, Buenos Aires*, 35(140 (enero-marzo 1996)), 529-562.
- Fernández, V. R., & Vigil, J. I. (2007). Custers y Desarrollo Territorial. Revisión teórica y desafíos metodológicos para América Latina. *Revista Economía, Sociedad y Territorio (Colegio Mexiquense / Consejo Nacional de Cinética y Tecnología CONACYT México)*, 29.

- Forni, F. H. (1992). Estrategias de recolección y estrategias de análisis en la investigación social. In F. H. Forni, M. A. Gallart, & I. Vasilachis de Gialdino (Eds.), *Métodos cualitativos II. La práctica de la investigación* (pp. 9-106). Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Gaignard, R. (1989). La Pampa argentina. Ocupación - poblamiento - explotación, de la conquista a la crisis mundial (1550-1930). Buenos Aires: Solar.
- Gallart, M. A. (1992). La integración de métodos y la metodología cualitativa. Una reflexión desde la práctica de la investigación. In F. H. Forni, M. A. Gallart, & I. Vasilachis de Gialdino (Eds.), *Métodos cualitativos II. La práctica de la investigación* (pp. 107-152). Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- García Delgado, D. (1994). De la movilización de masas a los nuevos movimientos sociales. In *Estado y sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural* (pp. 177-210). San José, Provincia de Buenos Aires, Argentina: FLACSO & Norma.
- Gasselin, P., Lardon, S., Cerdan, C., & Loudiyi, S. (2021). Coexistence et confrontation des modèles agricoles et alimentaires. Un nouveau paradigme du développement territorial ? Quae.
- Giddens, A. (1998). *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu Editores.
- Gómez Lee, M. I. (2012). El marco de las coaliciones de causa - Advocacy Coalition Framework. *Revista Opera, Universidad Externado de Colombia, Bogotá*(12), 11-30. “<https://www.redalyc.org/pdf/675/67530270002.pdf>”
- Goulet, F., Compagnone, C., & Labarthe, P. (2015). *Les acteurs privés du conseil en agriculture*. Paris et Dijon: Quae et Educagri Editions.

- Gras, C., & Hernández, V. (2009). *La Argentina rural. De la agricultura familiar a los agronegocios*. Buenos Aires: Biblos.
- Gras, C., & Hernández, V. (2016). *Radiografía del nuevo campo argentino, del terrateniente al empresario transnacional*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Guiguet, E., Rossini, G., García Arancibia, R., Vicentín Masaro, J., & Coronel, M. (2013). *Cambios y tendencias en las políticas lecheras de los principales participantes del mercado internacional (2000-2012)*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral, Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Economía Aplicada Litoral (IECAL).
- Gutman, G. E., & Rebella, C. (1990). El subsistema lácteo. In G. E. Gutman & F. Gatto (Eds.), *Agroindustrias en la Argentina. Cambios organizativos y productivos (1970-1990)* (pp. 79-111). Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Gutman, G. E. (1999). Desregulación, apertura comercial y reestructuración industrial. La industria láctea en Argentina en la década de los noventa. In D. Azpiazu (Ed.), *La desregulación de los mercados. Paradigmas e inequidades de las políticas del neoliberalismo* (pp. 33-163). Buenos Aires: FLACSO y Grupo Editorial Norma S.A.
- Gutman, G. E., & Gorenstein, S. (2003). Territorio y sistemas agroalimentarios. Enfoques conceptuales y dinámicas recientes en la Argentina. *Desarrollo Económico, Buenos Aires*, 42(168), 563-587. <https://www.jstor.org/stable/3455905?seq=1>
- Gutman, G. E., Guiguet, E., & Rebolini, J. (2003). *Los ciclos en el complejo lácteo argentino: Análisis de políticas públicas lecheras en países seleccionados*. <http://www.carbap.org/lecheria/Los%20ciclos%20en%20la%20lecher%C3%ADa%20argentina.pdf>

- Gutman, G. E., & Ríos, P. M. (2010). *Estudio Sectorial. Sector lácteo de Argentina*.  
<https://hdl-bnc-idrc.dspace.org/bitstream/handle/10625/45333/131799.pdf>
- Habermas, J. (1987). *Teoría de la acción comunicativa. Volumen 1: Racionalidad de la acción y racionalización social*. Madrid, España: Taurus.
- INDEC. (2021). Censo Nacional Agropecuario 2018. Resultados definitivos. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
- Lattuada, M. J. (2003). Transformaciones institucionales en las corporaciones empresarias agrarias a fines del siglo XX. El caso de Federación Agraria Argentina. In M. Bendini de Ortega, J. Salette Barbosa Cavalcanti, M. Murmis, & P. Tsakoumagkos (Eds.), *El campo en la sociología actual. Una perspectiva latinoamericana*. Buenos Aires: La Colmena.
- Lattuada, M. J. (2006). *Acción colectiva y corporaciones agrarias en la Argentina. Transformaciones institucionales a fines del siglo XX*. Bernal, provincia de Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.
- Martinón Quintero, R. (2007). La incorporación de las ideas al análisis de políticas públicas en el marco de las coaliciones promotoras. *Gestión y Políticas Públicas, DF Méjico, XVI(2)*, 281-318.
- Melucci, A. (1993). Vie quotidienne, besoins individuels et action volontaire. *Sociologie et sociétés, 25(1)*, 189-198.
- Melucci, A., & Avritzer, L. (2000). Complexity, cultural pluralism and democracy: collective action in the public space. *Social Science Information (Maison des Sciences de l'Homme / Sage Publications)(39)*, 507-527
- Melucci, A. (2001). *Vivencia y convivencia. Teoría social para una era de la información*. Madrid: Editorial Trotta .

<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/053901800039004001>

Mitchell, J. C. (1983). Case and situation analysis. *The Sociological Review*, 31(2), 187-211.

Moore, M. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona, España: Paidós.

Nogueira, M. E. (2009a). Agendas de gobierno y concertación en el sector lácteo argentino. Dilemas para la construcción de política pública (1983-2008). (Doctorado en Ciencia Política Doctorado en Ciencia Política). Universidad Nacional de Rosario, Rosario.

Nogueira, M. E. (2009b). Cambios recientes en las formas de organización sectorial en lechería. Sus efectos sobre la conformación de la agenda de gobierno y la implementación de políticas. Paper presented at the XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Nogueira, M. E. (2010). La problemática láctea desde una mirada política: actores y formas de representación sectorial en el último tiempo. *Mundo Agrario, Revista de estudios rurales, Universidad de La Plata*, 11(21).

[http://163.10.30.53/ojs\\_viejo/index.php/mundoagrario/article/view/v11n21a02](http://163.10.30.53/ojs_viejo/index.php/mundoagrario/article/view/v11n21a02)

Nogueira, M. E. (2011). *Estado y sector lácteo. Historia reciente de la construcción de políticas públicas: Argentina 1983-2008*. Rosario: Prohistoria Ediciones.

Nogueira, M. E., & Urcola, M. (2013). La jerarquización de la agricultura familiar en las políticas de desarrollo rural en Argentina y Brasil (1990-2011). *Revista IDEAs (Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade)*, 7(2), 96-137.

- Nun, J. (1991). La política lechera: un caso de privatización del espacio público. In J. Nun & M. J. Lattuada (Eds.), *El gobierno de Alfonsín y las corporaciones agrarias* (pp. 73-105). Buenos Aires: Manantial.
- Oszlak, O. (1997). Estado y Sociedad: nuevas reglas del juego? *Revista Reforma y Democracia*, CLAD (Caracas, Venezuela) (9), 9-60. Retrieved from <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/OSZLAK-Estadoysociedad.pdf>
- Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1976). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación In B. Kliksberg & J. Sulbrant (Eds.), *Para investigar la Administración Pública*. Madrid, España: Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Pagani, M. L. (2010). *Introducción a las organizaciones públicas: marco conceptual y dimensiones de análisis*. Paper presented at the VI Jornadas de Sociología de la UNLP, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Departamento de Sociología, 9 y 10 de diciembre de 2010, La Plata.
- Peruzzotti, E. (2001). La democratización de la democracia. Cultura política, esfera pública y aprendizaje colectivo en la Argentina posdictatorial. In I. Cheresky & I. Pousadela (Eds.), *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas* (pp. 289-307). Buenos Aires: Paidós.
- Peruzzotti, E., & Smulovitz, C. (2002). *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*. Buenos Aires: Editorial Temas.
- Perotti, E. (2010). Sector lácteo argentino. Rosario, Argentina: Bolsa de Comercio de Rosario, Departamento de Capacitación y Desarrollo de Mercados.

- Petrecolla, D. (2016). Estudio sobre las Condiciones de Competencia en el Sector Lechero de la República Argentina -Informe público-. Buenos Aires.
- PwC Argentina. (2011). Análisis Sectorial N° 3. Industria Láctea. Retrieved from Rosario.
- Renold, J. M., & Lattuada, M. J. (2004). *El complejo lácteo en una década de transformaciones estructurales*. Buenos Aires: Biblos.
- Rosanvallon, P. (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.
- Rossler, N., San Martín, S., Osan, O., & Castignani, H. (2013). Factores determinantes del abandono de la producción de leche en productores del Centro de Santa Fe. *FAVE. Secc. Cienc. agrar.*, 12(1).
- Sabatier, P. A. (2007). *Theory of the Policy Process*. Cambridge: Westview Press.
- Sanchez, C., Suero, M., Castignani, H., Terán, J. C., & Marino, M. (2012). *La lechería argentina: Estado actual y su evolución (2008 a 2011)*. Paper presented at the 47th. Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Agraria, Corrientes, Argentina.
- Sánchez de Puerta Trujillo, F. (2006). Los tipos ideales en la práctica: significados, construcciones, aplicaciones. *EMPIRIA, Revista de Metodología en Ciencias Sociales*, Enero-Junio 2006(11), 11-32.
- Sautu, R. (2005). *Todo es teoría. Objetivos y métodos de investigación*. Buenos Aires: Lumiere.
- Scobie, J. R. (1968). *Revolución en las Pampas. Historia social del trigo argentino, 1860-1910*. Buenos Aires: Ediciones Solar.

- Sislian, F. E. (2013). Políticas Públicas y Agricultura familiar. Los Acuerdos territoriales de desarrollo rural con inclusión como herramientas para una nueva política nacional de desarrollo rural. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 2(13), 67-98.
- Thornton, R., & Cimadevilla, G. (2003). *La extensión rural en debate. Concepciones, retrospectivas, cambios y estrategias para el Mercosur*. Buenos Aires: Ediciones INTA.
- Touraine, A. (1995). La formation du sujet. In F. Dubet & M. Wieworka (Eds.), *Penser le sujet. Autour de l'œuvre d'Alain Touraine*. Paris: Fayard.
- Touraine, A. (2006). *Un nuevo paradigma para comprender el mundo de hoy*. Buenos Aires: Paidós.
- Velarde, I., Vimo, P., Carradetti, M. A., Vértiz, P., Otero, J., Raimundi, J., Espinoza, F. (2010). *Las nociones de calidad percibidas por productores queseros de Tandil, Argentina: diversidad de estrategias y tensiones en procesos de desarrollo territorial*. Paper presented at the Seminario Internacional EAAE-SYAL "Dinámicas Espaciales de los Sistemas Agroalimentarios". Parma, Italia, 27-30 de octubre de 2010, Parma, Italia.
- Vértiz, P. (2016). El rol de la pluriactividad en la persistencia de la producción familiar láctea en la cuenca de Abasto Sur de Buenos Aires. *Trabajo y Sociedad (Sociología del trabajo – Estudios culturales – Narrativas sociológicas y literarias)*, Santiago del Estero, Argentina (27), 475-499.
- <https://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/27%20VERTIZ%20Pluriactividad%20Ofamiliar.pdf>

- Vértiz, P., Craviotti, C., & Hang, G. (2011). *Cambios en la dimensión trabajo en explotaciones tamberas: el caso de los partidos del Chascomús y Lezama*. Paper presented at the VII Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales, 1 al 4 de noviembre de 2011, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
- Vértiz, P. (2017a). El complejo lácteo argentino: integración subordinada de la producción primaria a la dinámica del capital agroindustrial (período 2002-2015). Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad Nacional de La Plata]. La Plata, 299 p.
- Vértiz, P. (2017b). La cúpula agroindustrial del complejo lácteo argentino: integración subordinada de la producción primaria a la dinámica del capital industria. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios (UBA)*, Buenos Aires (46), 59-103.
- Villar, R. (2003). Introducción. De la participación a la incidencia de las osc en políticas públicas. In I. González Bombal & R. Villar (Eds.), *Organizaciones de la Sociedad Civil e incidencia en políticas públicas* (pp. 8). Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Weible, C. M., Sabatier, P. A., Jenkins-Smith, H. C., Nohrstedt, D., Douglas, H., & de León, P. (2011). A Quater Century of the Advocacy Coalition Framework: An Introduction to th Special Issue. *The Policy Studies Journal*, 39 (3), 349-360. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1541-0072.2011.00412.x>
- Wright Mills, C. (1997). *La imaginación sociológica*. México: Fondo de Cultura Económica.

Zeller, N. (2000). Marco conceptual metodológico para el estudio de las políticas públicas focales. Jornadas de reflexión académica “Ciudadanía y Calidad democrática”  
Octubre de 2000, Buenos Aires.