

«ESTADO Y SECTOR LÁCTEO. HISTORIA RECIENTE DE LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: 1983–2008»

de **María Elena Nogueira (2011)**.
Rosario: Prohistoria ediciones.

por **María Laura Pérez Frattini** (*)

Estado y sector lácteo. Historia reciente de la construcción de políticas públicas: Argentina, 1983–2008, de María Elena Nogueira, tuvo su origen en la tesis doctoral de la autora, desarrollada a partir de la obtención de una Beca Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Desde el título del libro, el lector puede anticipar que tomará contacto con un trabajo que hace foco en los procesos de concertación de políticas públicas sectoriales (en éste caso, del sector lácteo) surgidas desde 1983. El marco temporal del análisis no se debe a la inexistencia de experiencias de concertación láctea anteriores (en rigor, la creación de la Junta Reguladora de la Industria Lechera en 1934 podría citarse como el primer antecedente al respecto), sino porque, como la misma Nogueira indica, la investigación se enmarca en un debate que únicamente pudo tener lugar con la vuelta de

los regímenes democráticos a la Argentina a saber, el de mejorar la «calidad» democrática a partir del «buen funcionamiento» de las instituciones políticas.

Al tratarse los productos lácteos, y en especial la leche fluida, de bienes salario de rango prioritario, la referencia al papel jugado por las políticas públicas en el sector productivo lácteo son ineludibles en la mayor parte de los trabajos que refieren a la cuestión lechera en nuestro país; sin embargo, tales alusiones o bien refieren al modo en que dichas políticas, tomadas como resultado de tomas de decisión, afectaron a la actividad a lo largo de la historia, o bien versan sobre las diferentes perspectivas de los actores involucrados. En este sentido, Nogueira ofrece una mirada novedosa al postular como unidad analítica la agenda pública o social, considerada como punto de partida de los procesos que dan lugar a una política pública determinada; en efecto,

(*) Instituto de Geografía “Dr. Romualdo Ardisson”, FFyL (UBA) // E-mail: lperezfrattini@gmail.com

el momento y la forma en que los diferentes actores sectoriales y estatales construyen el ingreso de la cuestión láctea en la agenda pública incidirá en los procesos de concertación sectorial, que no tienen otro objetivo que la construcción de consensos. En otras palabras, el modo de ingreso de las cuestiones en la agenda social y los contextos en que se realiza son definitorios de los procesos de concertación y de sus resultados.

A partir de esta perspectiva renovada, Nogueira formula su tesis principal: en Argentina, el ingreso en la agenda pública de la problemática láctea ha ocurrido siempre en la emergencia es decir, su tratamiento ha tenido lugar en momentos de crisis, coincidiendo tanto con un conjunto de debilidades en las formas de organización sectorial, como con coyunturas críticas para la actividad, lo que se aúna con capacidades estatales deficientes en la búsqueda de consensos reales. Debido a que el ingreso en la agenda de la cuestión láctea ha sido históricamente contingente, las soluciones sectoriales concertadas, a casi un siglo del esbozo de los primeros intentos, han arrojado pobres resultados.

El libro se divide en cinco capítulos y un acápite con las conclusiones finales. La investigación de Nogueira presenta una perspectiva histórica que retoma los enfoques neocorporativistas con acento en las capacidades estatales y en la acción colectiva conjunta, poniendo en juego diferentes técnicas de construcción de la información; trabaja con entrevistas en profundidad a informantes clave, así como también construye una matriz de información periodística para lechería a partir de la consulta de periódicos, documentos oficiales, leyes promulgadas, actas de sesiones del Congreso y lectura de documentos del trabajo en comisiones. El análisis se complementa con datos de tipo cuantitativo.

El primer capítulo es el de mayor exten-

sión del libro. En él, Nogueira presenta de manera detallada su marco conceptual que tiene como ejes vertebradores la perspectiva de construcción de agenda y los enfoques neocorporativistas en tanto propuestas teóricas complementarias para abordar el análisis de políticas públicas. Para ambos temas, la autora retoma concisamente las posturas de sus principales referentes teóricos centrales.

Partiendo de concebir a la política pública como un *ciclo* que excede el momento de la decisión política es decir, trasciende la decisión del gobierno como un momento unívoco, plantea que, precisamente, es la construcción de la agenda el primer momento en la formulación de una política pública en tanto se trata de un espacio de poder en donde se dirimen cuestiones que han sido socialmente problematizadas; de ésta manera, la forma en que los problemas se inscriben en la agenda tendrá efectos sobre su tratamiento. Por otra parte, para presentar la perspectiva teórica del neocorporativismo, la autora aborda en principio el concepto de corporativismo indicando que el primero, a diferencia del segundo, implica considerar que las diferentes organizaciones que articulan los intereses de la sociedad civil tienen la libertad de aceptar (o no) su relación con el Estado, siendo además capaces de contribuir a la definición de políticas.

A lo largo del desarrollo de su marco de análisis, Nogueira discute una serie de conceptos ordenadores tales como Estado, capacidades estatales, acción colectiva y concertación, para culminar introduciendo el caso de análisis en clave neocorporativista.

A lo largo del segundo capítulo, titulado «El sector lácteo en Argentina (1983–2008)», Nogueira, en primer lugar, caracteriza a la estructura productiva general del sector, introduciéndose en el análisis de todos los eslabones de la cadena: el primario, el indus-

trial y el de comercialización. En un segundo momento, la autora menciona los efectos de la integración de Argentina en el Mercosur para, por último, atender a los aspectos que atañen al caso santafesino.

Como punto de partida para la caracterización de la estructura productiva láctea, Nogueira realiza un breve recorrido a lo largo de las principales transformaciones que afectaron al sector; a tal fin, debe ampliar su período de análisis a los años sesenta, toda vez que, a partir de esta década, el complejo en su totalidad se vio reestructurado por el establecimiento de las normativas de pasteurización las cuales impulsaron la implementación de nuevas tecnologías (aplicadas tanto a los procesos como a los productos), introdujeron la variable «calidad» como articuladora de los procesos productivos y anunciaron el peso que a partir de entonces cobrarían dentro de la cadena las grandes usinas industriales. Con este puntapié inicial, la autora profundiza en la descripción de cada uno de los eslabones de la cadena, mencionado, para todos ellos, los principales efectos que ha tenido la modernización tecnológica previamente analizada, así como introduciendo referencias a los diferentes contextos (en ocasiones favorables y en otras adversos) en que se ha desarrollado la actividad.

Entre los efectos que la integración al Mercosur produjo en el sector lácteo argentino, Nogueira destaca el aumento de la demanda de leche fluida para la fabricación de productos de exportación así como también el incremento de la competencia para los productos nacionales; al respecto, Brasil es tanto el principal estímulo como la mayor debilidad de la estructura del comercio exterior de lácteos argentina. La falta de claridad evidenciada por nuestro país en cuanto a una política láctea se ve replicada en la instancia supra-estatal, lo que explica gran parte de los vaivenes de la participación en el Mercosur de los produc-

tos argentinos. La autora menciona que la carencia de una política lechera, la inserción local y de exportación ligadas a la coyuntura, la ausencia de formas consensuadas y de coordinación intersectorial y la competencia con producciones más rentables por el uso del suelo, se constituyen en las debilidades constantes del sector lácteo argentino. A la vez, debido a que los precios de la leche no se fijan en los mercados internacionales sino que están influenciados por las políticas domésticas y el mercado interno, el problema de los precios y los plazos de pago han sido históricamente los detonantes de los conflictos sectoriales.

Finalizando el capítulo, Nogueira realiza una mención particular al caso de la Provincia de Santa Fe por entender que requiere un análisis más detallado, no sólo por tratarse de la primera productora nacional y de América Latina, sino por el protagonismo que los productores de la provincia han adquirido en los procesos de luchas y reclamos por mejoras para el sector, como en el surgimiento de asociaciones que se convirtieron en actores relevantes en los espacios de diálogo sectorial.

El tercer capítulo, «La problemática láctea desde una mirada política: actores y formas de representación en el sector», versa sobre las diferentes formas de organización al interior del sector lácteo y sus principales transformaciones. De esta manera, Nogueira distingue la estructura de representación en la fase primaria, haciendo hincapié en el hecho de que la misma estuvo fragmentada desde sus orígenes en cuanto a sus bases sociales y sus objetivos de acción; a la vez, las demandas de las diferentes organizaciones fueron cambiando en relación a los regímenes de acumulación circundantes y las transformaciones internas a partir de su estructuras organizacionales y lógicas políticas.

La autora recorre, en detalle, las diferentes experiencias asociativas sectoriales, partiendo de las primeras asociaciones, coincidentes con aquellas relacionadas al sector agropecuario en general, para luego referir a la conformación de asociaciones sectoriales más específicas, mencionando las prácticas del cooperativismo lechero que, a lo largo del tiempo, exhibieron roles primero más visiblemente gremiales y luego estrictamente comerciales y empresariales. Nogueira comenta que, con la salida de la convertibilidad, se desencadenaron nuevas formas de representación sectorial, más ligadas a la acción directa sobre situaciones en particular. En la actualidad, la dispersión numérica existente en el universo de asociaciones que representan al sector tiene una gran debilidad en cuanto a la conformación de una asociación de representación superior lo que, desde una lectura neocorporativista, relativiza seriamente el éxito de las soluciones concertadas. En contraposición, las entidades que representan al sector industrial en las mesas de diálogo presentan una mayor homogeneidad y sus comportamientos no han variado sustancialmente a lo largo del tiempo, manteniendo sus roles originales.

Por su parte, los agentes de la Gran Distribución (principalmente, supermercados), los trabajadores y los consumidores, aparecen como ausentes en las mesas de diálogo sectorial. La ausencia de las grandes empresas de distribución minorista contrasta con el papel clave que poseen dentro de la cadena por el poder que detentan merced a su capacidad de compra y concentración del producto. En relación con los trabajadores, la autora señala que mientras los asalariados del sector industrial tienen algún grado de representación sindical, no ocurre lo mismo con los trabajadores del eslabón primario (familiares remunerados, no remunerados

y tamberos medieros). Finalmente, se han conformado asociaciones de consumidores, pero todavía de corta trayectoria.

A continuación, Nogueira sintetiza el mapa general de las asociaciones que conforman todo el complejo lácteo argentino con independencia del eslabón de la cadena y del tipo de sujetos que representen, diferenciando aquellas que adjetiva como «tradicionales o viejas» (de carácter más generalista, ligadas al sector agropecuario, con un alcance territorial nacional y con un alto grado de institucionalización) de las «nuevas o específicas» (propias del sector lácteo, con un alcance territorial restringido a las zonas productoras, más débilmente institucionalizadas y cuyo accionar se inscribe en la lógica de los movimientos sociales). Es así como la autora avanza sobre las características de estos dos grandes tipos de asociaciones, toda vez que sus comportamientos en los distintos contextos y sus modos de movilización inciden en los procesos de concertación.

En el cuarto capítulo, «Agencias y capacidades estatales en juego», Nogueira se adentra en la indagación de los procesos de formación de políticas públicas, recorriendo los marcos regulatorios que tuvieron lugar. La autora identifica los actores y las capacidades estatales presentes en el período, focalizando el análisis en tres etapas: 1983–1990, 1991–2001 y 2002–2008. Cabe destacar que la elección de tal periodización tiene que ver con la búsqueda de aspectos comunes y diferenciales de la concertación sectorial, teniendo en cuenta principalmente los contextos estructurales de creación de políticas públicas (régimen de acumulación); de tal forma, se trata de tres momentos de análisis cuyos cortes no son necesariamente tan abruptos. Es así como, a lo largo del período, se producen transformaciones que redefinen las fronteras entre el dominio de lo público

y lo privado; se transforman las estructuras organizacionales pero también la capacidad reguladora del Estado.

La primera etapa (1983–1990) estuvo signada por la transición democrática, por lo que las políticas de concertación resultaban necesarias para sostener la gobernabilidad. En particular, la cuestión láctea aparece como relevante debido a la situación de crisis que atraviesa el sector, enmarcada en un contexto de alta inestabilidad económica (ligada a los altos índices de inflación) y política. Así, se constituye una agenda que logra conformar un marco regulatorio a partir de la construcción de algunos elementos de política sectorial los cuales, si bien responden a un contexto de emergencia, son considerados por el gobierno radical como objetivos de muy largo plazo. En dicha ocasión, tales herramientas fueron apropiadas por las organizaciones sectoriales aunque con cierto descreimiento, lo que se puso de manifiesto cuando defendieron su disolución en el año 1991. En síntesis, Nogueira menciona que las soluciones propuestas no prosperaron pero sin embargo, se constituyeron en el referente más claro de los ejercicios de concertación de políticas lácteas.

La segunda etapa (1991–2001) se caracterizó por el desmantelamiento de los instrumentos de concertación conformados durante la etapa anterior y la delegación en el mercado del curso de la economía en un contexto macroeconómico enmarcado en el Plan de Convertibilidad, a partir del cual se reorganizaron las funciones y capacidades estatales sobre la lógica del pensamiento neoliberal. El hecho más visible fue la eliminación de la mayor parte de los organismos de regulación y generación de políticas para el sector: las agencias estatales ligadas al sector agropecuario se limitaron a cumplir tareas meramente técnicas y de servicios a la producción. En consecuencia, la autora afirma

que en ésta etapa la cuestión láctea no estuvo en agenda, y si bien se propusieron algunos proyectos infructuosos, el debate por ellos fue más mediático que político en términos de su resolución.

La tercera etapa (2002–2008) se caracterizó por la dramática salida de la convertibilidad y posterior devaluación que re–posicionó el rol del Estado en algunas áreas. La cuestión láctea asomó a la luz ante la conjunción de tres factores: caída de los precios internacionales, devaluación de la moneda brasileña y caída en los consumos del mercado interno, todo lo cual provocó una inesperada movilización sectorial sin precedentes. Nogueira menciona que ante esta situación, comenzaron a evidenciarse algunas líneas políticas con mayor protagonismo del Estado, si bien la imagen existente es la de un «Estado remanente». De ésta forma, se crearon algunos espacios de concertación regional y provincial que resultaron novedosos y, al interior del sector, se conformaron nuevas organizaciones con distintos grados de institucionalización. Con todo, la conclusión a la que arriba Nogueira es que no han existido marcos institucionales estables y permanentes de regulación sectorial.

En el último capítulo de su trabajo, «La problemática láctea en agenda: experiencias de concertación sectorial», la autora desarrolla el aspecto crucial de su investigación: la relación entre la formación de agenda, las capacidades estatales y los actores sectoriales involucrados en los procesos de concertación, afirmando que tanto las capacidades que las agencias estatales sustentan como el grado de movilización en el interior del sector son explicativos de los procesos de concertación, así como también lo son las formas de ingreso en la agenda pública, ya que esto no solamente deja una fuerte impronta en tales procesos sino que en buena medida, dan cuenta de gran

parte de su fracaso. Asimismo, es menester considerar que en la formación de agenda no solo actúan condicionantes endógenos sino también factores independientes del sector.

Retomando el análisis del caso en cada una de las etapas de su período de investigación, Nogueira procede a vincular las relaciones establecidas en los distintos contextos con la incidencia que tuvieron en las opciones de políticas públicas sectoriales. Así, indica que durante 1983–1990, la incapacidad de las asociaciones sectoriales para actuar de forma unificada, un gobierno extremadamente flexible a las demandas corporativas (que favoreció un proceso de acumulación de poder en los privados), la existencia de un contexto desfavorable, la construcción de la cuestión láctea como un problema de emergencia en la agenda pública y por tanto, el tratamiento *ex post* de la problemática, condujeron a que los procesos de concertación resultaran poco exitosos o, más bien, trancos. En la segunda etapa (1991–2001) los procesos de concertación estuvieron ausentes como consecuencia de la modificación en el rol del Estado y el debilitamiento de sus capacidades, la anulación de todas las instancias regulatorias, el silenciamiento de las asociaciones tradicionales y la conformación de una agenda pasiva o de «dejar hacer». El período 2002–2008 es identificado como el de mayor complejidad, debido al dinamismo exhibido en todas las dimensiones: agenda, actores y concertación. Al respecto, Nogueira destaca como significativo el hecho de que la cuestión láctea ingresara en agenda a partir del «espectáculo político» representado fundamentalmente por las nuevas asociaciones del sector lácteo; se abre así, para la autora, un momento donde los procesos de concertación permanecen latentes.

Finalizando el capítulo, Nogueira brinda una síntesis de la relación capacidades estatales–actores sectoriales–agenda para cada una de

las etapas analizadas, explicando cómo cada combinación particular da lugar a diferentes tipos de concertación los cuales presentan, sin embargo, dos constantes a lo largo de todo el período de análisis a saber, la debilidad de las capacidades estatales y la «emergencia» como factor de activación del ingreso de la cuestión láctea en la agenda (de hecho, entre 1991–2001, cuando los precios eran altos y las exportaciones crecían, la problemática láctea estuvo ausente de la agenda).

En el apartado de las Conclusiones, Nogueira retoma el marco conceptual explicitado en el primer capítulo para dar cuenta de cómo el mismo le ha permitido indagar en la construcción de políticas de concertación para el sector lácteo y, de esta forma, arribar a las siguientes observaciones teóricas:

- Las agendas públicas son construcciones sociales en las que se juegan las posiciones de distintos actores, contextualizando los problemas y dándoles el atributo de «cuestión», todo lo cual inicia el *ciclo* de la política pública. Por lo tanto, siempre habrá agendas para el tratamiento de las cuestiones sectoriales, variando según los casos sus aspectos constitutivos. Los distintos «tipos» de agenda se articulan con capacidades estatales y actores sectoriales; de las diferentes combinaciones es posible distinguir distintos procesos de concertación.
- Los escenarios (contextos) en que operan Estado y actores sectoriales resultan determinantes de la forma en que la problemática sectorial se constituye como cuestión y sobre el rumbo que toman los procesos de concertación.

Así, la autora indica que, para el caso Argentino y durante el período 1983–2008, los contextos de formación de problemas y, por lo tanto, la construcción de la agenda

pública, son variables que explican, sólo en parte, la «no concertación» observada para el sector lácteo. En efecto, la explicación debe complementarse con la consideración de las capacidades estatales y la movilización sectorial. Precisamente, Nogueira considera que el sutil equilibrio entre el Estado y los actores sectoriales es la pieza clave para que las políticas públicas resulten verdaderas construcciones democráticas y que, en su caso de estudio, la evidente privatización de la política pública se vincula a una invariable debilidad de las capacidades estatales.

A lo largo de su trabajo, Nogueira vincula dos campos disciplinares: el de la Ciencia Política y el de los Estudios Sociales Agrarios, privilegiando como eje de análisis al sector lácteo por considerar que, en Argentina, la problemática láctea resulta un referente empírico para la comprensión de las dificultades en la construcción de consensos.

Para los lectores cercanos a los enfoques neocorporativistas y a las perspectivas de construcción de agenda, la lectura del libro resulta un valioso aporte gracias a la precisión analítica de la autora; en tanto, para aquellos interesados en la cuestión láctea, el trabajo ofrece una nutrida caracterización del sector tanto en lo que atañe a su historia técnico-productiva reciente, como a los contextos en que se inscribe la actividad y al complejo entramado actoral que lo conforma. En el espacio de intersección de los campos de estudio mencionados, ya ha sido señalada al comienzo de esta reseña la mirada renovada que ofrece la autora al basar su análisis en un momento particular en el proceso de formación de políticas (la conformación de la agenda pública o social); asimismo, el trabajo invita a reflexionar sobre la factibilidad de adoptar dicha mirada para otras realidades sectoriales y para otros contextos.

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Pérez Frattini, María Laura (2013). «Reseña bibliográfica: *Estado y sector lácteo. Historia reciente de la construcción de políticas públicas: 1983–2008*, de María Elena Nogueira», *DAAPGE*, año 13, N° 20, pp. 195-201. UNL, Santa Fe, Argentina.
