

La industria láctea argentina: aspectos históricos, económicos y regulatorios (1930-1990)



Cecilia Gómez Falbo

Profesora en Historia por la Universidad Nacional de La Plata y Especialista en Historia Económica y de las Políticas Económicas por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Miembro del Centro de Estudios de Historia Económica Argentina y Latinoamericana (CEHEAL) en donde centra su investigación sobre el desarrollo histórico de la Industria Láctea Argentina y analiza las políticas públicas y la iniciativa privada dedicada al sector.

La Industria Láctea Argentina puede ser reconocida como una agroindustria que presenta relevancia para su investigación en el campo de la Historia Económica, de la Historia de la Industria y de las empresas. Produce alimentos fundamentales con un valor no sólo económico sino también social y que tiene un fuerte arraigo en la trayectoria histórica del país.

En función de esto, reconocemos que el período de entre-guerras constituye un momento histórico clave para estudiar al sector lácteo. De acuerdo con Aníbal Jáuregui y Andrés Regalsky podemos hablar de los inicios de la industria láctea argentina situándonos desde finales del siglo XIX y posee como referente insoslayable a la figura de Vicente L. Casares y la fundación de La Martona en 1889.¹

A partir de allí, en el contexto de desarrollo del modelo agroexportador, progresivamente se potenciaron las posibilidades de crecimiento para la cría del ganado destinado a la actividad lechera. Si abordamos la etapa formativa de la actividad, en la figura de Casares se encuentra un pionero en el manejo de rodeos, el mejoramiento de razas e innovación tecnológica, como la importación de la primera máquina homogeneizadora de leche, así como también el impulso hacia una pronta diversificación productiva.

Tempranamente, implementó la pasteurización de la leche, regulación que a nivel estatal quedó ratificada recién en el año 1961 con el decreto-ley correspondiente. La innovación de Casares tuvo lugar en un contexto de crecimiento inmigratorio, de llegada de capitales extranjeros, mecanismos de financiamiento y adelantos tecnológicos como la desnatadora mecánica a vapor que se presentó en la Exposición Rural en 1886. También este pionero de la lechería inaugura las cremerías diferenciándose así de la actividad exclusivamente tambera y avanzando en la

¹ Regalsky, A. y Jáuregui, A. Comercio exterior, mercado interno e industrialización: el desarrollo de la industria láctea argentina entre las dos guerras mundiales. Actores y problemas, *Desarrollo Económico*, 51(204), 2012, pp. 493-517.

elaboración de manufacturas para el sector y en la comercialización de los primeros productos lácteos a través de locales abiertos para tal fin.

Luego de 1914, la actividad productiva de las unidades tamperas presenta una considerable expansión a través de la producción y la exportación de manteca que, desde 1895, a través de La Escandinavia, se vendía a Inglaterra, gracias también a las posibilidades de refrigeración. A esto se suma la exportación de caseína, especialmente a los Estados Unidos. La crisis mundial del capitalismo liberal en 1930 impactó fuertemente en los modelos de economía agroexportadora que se habían insertado en el mercado internacional a través de relaciones de capitalismo dependiente. Pero el sector lácteo pudo establecer un camino de crecimiento gracias a su producción orientada al mercado interno.²

La década de 1930 nos coloca en un punto nodal del análisis y el debate historiográfico acerca de cómo evaluar el desarrollo de la industrialización en la Argentina. Las miradas clásicas ven a esta década como un punto de inicio de la primera fase de la sustitución de importaciones, mientras que otras miradas no desestiman el surgimiento y desarrollo de la industria nacional en etapas previas. No obstante, la década de 1930 puede pensarse como una etapa en la que se “construye un consenso” en relación con la intervención estatal orientada a la industrialización, según la posición de Marcelo Rougier y Juan Carlos Odisio.³ Aquel consenso evolucionará y perdurará durante varias décadas —hasta mediados de 1970—, atravesando diversas coyunturas políticas.

El crecimiento de la sustitución de importaciones impulsó el mercado interno, hecho más evidente en subsectores de la producción láctea (quesos y caseína). De acuer-

do con los datos manejados por Jáuregui y Regalsky, las estadísticas censales arrojaban, en 1937, continuidades con la situación de comienzos del siglo XX: concentración de la producción en las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, más la proliferación de emprendimientos industriales cooperativistas (como SanCor, creada en 1938 bajo el nombre “Fábricas de Manteca SanCor, Cooperativas Unidas”).

Los censos de la época dan cuenta de un significativo desarrollo industrial en el sector lácteo, con la existencia de 120 cremerías y 400 establecimientos dedicados a la producción de quesos, caracterizados por una baja densidad de mano de obra. Un ejemplo clave de ese proceso, enmarcado en el auge del Estado interventor, fue la puesta en marcha de la fábrica de caseína y manteca en Sunchales. Posteriormente, en ese mismo polo productivo se incorporó una fábrica de dulce de leche y, bajo la gestión del gobierno de Juan Domingo Perón, se inauguró en Gálvez (Santa Fe) el primer depósito de maduración de quesos.⁴ En este sentido, la consolidación del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) se nutrió de la agroindustria láctea, impulsada por un aumento sostenido en el volumen de leche industrializada, que registró un incremento del 130% durante el período 1935-1950.⁵

Por lo tanto, la valorización de los subproductos lácteos está estrechamente vinculada a la expansión del mercado interno. El fenómeno se vio impulsado por el incremento en la demanda nacional tanto como internacional de productos lácteos, lo que derivó en la proliferación de “lecherías-bares”. Estos establecimientos no solo marcaron un aumento en el consumo, sino que también con-

² *Ídem.*

³ Rougier, M. y Odisio, J. *Argentina será industrial o no cumplirá sus destinos. Las ideas sobre el desarrollo nacional (1914-1980)*, Buenos Aires, Imago Mundi, 2017.

⁴ Girbal, N. El auxilio del Estado o el pasado del presente agrario: SanCor y sus ochenta años en la industria láctea argentina, *Estudios rurales*, 8 (14), 2018, 222-239. Recuperado de: https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.13443/pr.13443.pdf

⁵ Regalsky y Jáuregui. *op. cit.*, p. 506.

solidaron una mayor valoración cultural hacia el producto. Asimismo, la consolidación de las ideas keynesianas, orientadas a fomentar el crecimiento del mercado interno, se ve reflejada en la *Revista de Economía Argentina*:

Habrà que aceptar en consecuencia, que ha llegado el momento de promover un reajuste racional hacia arriba [,] un reajuste que puede sintetizarse en dos palabras y varias formas, desde el ángulo según el cual se lo defina: crear mercado, crear trabajo, gastar más. Quizás ningún país está en mejores condiciones que la Argentina para realizarlo, en cuanto a su vida interna, debido a las condiciones excepcionalmente favorables para continuar en su actual tendencia hacia nuevos renglones en su producción y su industria.⁶

Si bien la constitución de la institucionalidad en torno al sector se remonta a 1907 con la creación de la Comisión Nacional de Lechería (CNL) y la Unión General de Tamberos (UGT) creada en 1920 para gestionar reclamos por la remuneración insuficiente que recibían los tamberos por cada litro de leche, destacamos la creación de la Junta Reguladora del sector lechero en 1933 en el marco del surgimiento del Estado interventor. Dicha Junta era parte de un entramado de Juntas Reguladoras de otros bienes primarios en los que el Estado buscaba desplegar un nuevo rol en donde éste junto con industriales y tamberos acordaran políticas de acción.

A los industriales que representaban a las 79 fábricas de manteca se les exigía fijar públicamente sus precios, mientras que a los tamberos proveedores de la materia prima se les otorgaron subsidios para mejorar la calidad de sus instalaciones y la producción, apuntando a regular el mercado lechero. Hacia 1937 la Junta fue disuelta y reemplazada por la creación de la Dirección de la Industria

Lechera. Sostienen los autores que el ingeniero Alejandro Bunge, basándose en el crecimiento del sector lácteo en Canadá, instó a la Argentina a implementar mejoras similares mediante una “integración vertical” que permitiera a los industriales poseer sus propios tambos. Si bien el sector aún debía capitalizar sus ventajas comparativas, para lograrlo resultaba imperioso elevar los estándares de calidad en la producción primaria.

Durante el gobierno de Perón, la leche pasó a ser considerada un “producto políticamente relevante”. El intervencionismo estatal, propio del Estado de Bienestar, se manifestó con claridad en el tratamiento que recibió el sector lácteo durante aquellos años: la sanción de los estatutos del Peón Rural y del Tambero Mediero, la exclusión de la leche del régimen de libre competencia y la carga simbólica otorgada al producto, asociado a la masificación de su consumo, impulsada por diversos agentes estatales, entre ellos, la Fundación Eva Perón. En palabras de Noemí Girbal, asistimos a:

Una política económica mercadointernista, conducida por un Estado dirigista y planificador, capaz de concretar la redistribución del ingreso en favor de la pequeña y mediana industria que produce para un mercado interno en expansión, es la que se implementa entonces en la Argentina acreedora de postguerra. La alianza entre los sectores más nuevos y pujantes de la burguesía industrial y la clase obrera organizada, con la garantía estatal, definen entonces la esencia del flamante gobierno populista.⁷

A través de los préstamos otorgados por el Banco Industrial durante ese período, es posible identificar la asistencia estatal recibida por empresas como Kasdorf y Cía. S.A., La Martona, La Vascongada y la ya mencionada SanCor. Estos créditos no solo permitieron la modernización de las instalaciones y la adquisición de equipamiento, sino

⁶ Bunge, A. *Revista Económica Argentina*, N° 181, 1933. Citado en: Rougier, M. y Odisio, J. *Argentina será industrial o no cumplirá sus destinos. Las ideas sobre el desarrollo nacional (1914-1980)*, Buenos Aires, Imago Mundi, 2017, pág. 58.

⁷ Girbal de Blacha, N. Acerca de la vigencia de la Argentina agropecuaria. Estado y crédito al agro durante la gestión peronista (1946-1955). *The Americas*, 56, 2000, 77-102.

que también reflejan la intención del Estado de integrar al desarrollo agroindustrial dentro de su plan económico general.

A partir de los préstamos otorgados por el Banco Industrial en estos años puede reconocerse que recibieron asistencia del Estado Kasdorf y Cía. S.A., La Martona, La Vascongada y SanCor. Esos créditos permitieron la modernización de las instalaciones y la compra de equipos, además reflejan la búsqueda de integración en el plan económico del Estado del desarrollo agroindustrial.⁸

Hacia la década de 1960 nos encontramos con el desarrollo del ISI en una nueva fase de la mano de la política económica desarrollista. Ese período coincide con la obligatoriedad de pasteurizar la leche a través del decreto-ley correspondiente sancionado en 1961. La inyección de capitales privados en la industria continuó y estuvo promovido por el Estado con la Ley de Radicación de Capitales Extranjeros que tiene lugar durante la presidencia de Arturo Frondizi. La cooperativa SanCor se suma a este encuadre sumando también la producción de leche en polvo, y hacia 1970 la fabricación de productos lácteos como yogures y postres.⁹

La industria láctea también debía, como las demás ramas industriales, tecnificar su estructura productiva. El objetivo de modernización económica planteado con perspectiva desarrollista y sostenido con discursos propios del denominado Estado Burocrático Autoritario, hacía énfasis en la incorporación de tecnología de avanzada como condición necesaria para lograr estándares de calidad. En un rubro alimenticio como el lácteo esto estaba ligado también a asegurar condiciones de higiene y salubridad

para alcanzar mejoras en la productividad del sector. La infraestructura tecnológica, el gobierno y la estructura productiva integraban lo que Jorge Sábato denominó “triángulo IGE” necesario para el desarrollo industrial. Junto con esto, Aldo Ferrer sostenía la importancia de atender a qué políticas debían desplegar las empresas nacionales para el fomento del ‘compre nacional’, la concentración de capitales para la capacidad financiera por parte del Estado para conducir el desarrollo y el rol de la burguesía nacional como componentes centrales de una política industrial.¹⁰

De acuerdo con la publicación del Banco de la Provincia de Buenos Aires se destacaba también la ordenanza municipal N° 17.342 en agosto de 1962 que prohibió en Capital Federal la venta de leche suelta sin pasteurizar. A esto se sumó, como se dijo, el Decreto Ley 6660/63 sobre la obligatoriedad en la tipificación de la leche. Desde la misma publicación se sostenía:

Es notorio que la constitución de controles estrictos tendientes a acrecentar la calidad de la leche obtenida y el estímulo a los productores más tecnificados y con mayor celo en el cumplimiento de medidas profilácticas son los aspectos más descolantes de este instrumento legal.¹¹

A esto se sumó que en 1967 se sancionó la Ley Provincial Bonaerense 7265 que extendió los alcances del decreto 9595/57 y estableció la obligatoriedad de la pasteurización de la leche para consumo dentro de la Provincia. La regulación mencionada trajo aparejado algunos cambios para el sector, como la adecuación de los establecimientos y el crecimiento del transporte destinado a la

⁸ *Ídem.*

⁹ Girbal, N. El auxilio del Estado o el pasado del presente agrario: SanCor y sus ochenta años en la industria láctea argentina. *Estudios rurales*, 8 (14), 2018, 222-239. Recuperado de: https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.13443/pr.13443.pdf

¹⁰ Rougier y Odisio, *op. cit.*, pp. 351 y 355.

¹¹ Poder Ejecutivo Nacional. Decreto-Ley N.º 6660/63 (*Normas básicas para la tipificación, el pago por calidad y la comercialización de la leche*), 9 de agosto de 1963, publicado en el *Boletín Oficial de la República Argentina* el 16 de agosto de 1963, n.º 20.207, p. 1. Citado en: *Banco de la Provincia de Buenos Aires, Síntesis informativa*, Año XIII, N°150, julio de 1976.

distribución de lácteos utilizando camiones tanques refrigerados y la instalación de estaciones colectoras y enfriadoras. Desde 1965 hasta 1974 la producción de leche se incrementó un 23,8% mientras que el crecimiento del consumo directo tuvo un porcentaje menor (17,4%) que el consumo destinado a la industria (27,1%).

La obligatoriedad en la pasteurización daba lugar a reflexionar sobre cuestiones vinculadas a aumentar la productividad (como seleccionar las mejores vacas, intensificar la inseminación artificial y agudizar los controles sanitarios). Para el período mencionado se reconocía que la leche en polvo era el producto lácteo de exportación que generaba mayores ingresos. El cierre de la década de 1970 estuvo marcado por el conflicto de las entidades representativas de la producción lechera independiente que se manifestaban en contra de la política de precios máximos impuesta por la Secretaría de Estado de Comercio. En primer lugar, señalaban preocupación frente a la caída de la producción y la falta de autoabastecimiento que había llevado a la importación de leche en polvo.

La tensión entre tamberos y usinas lácteas se reflejaba en el reclamo de los productores, quienes cuestionaban a la industria por mantener deprimidos los precios pagados. Paralelamente, la prensa daba cuenta de una caída en el consumo de leche que, lejos de compensar, acompañaba el descenso en los niveles de producción. Ese mismo año —1979—, tras una serie de negociaciones entre el gobierno de facto y los representantes de los criadores de Holando argentino y los tamberos, se obtuvo la liberalización de los precios. No obstante, el valor del lácteo siguió siendo un foco de conflicto; ante la escalada inflacionaria registrada en el último tramo del año, se acordó establecer un precio tope, según informó el entonces subsecretario de Comercio del Interior, Hugo Miguens.¹²

Aquella situación tensa en relación con los precios, la importación de la leche y cómo arbitraba el Estado continuó desarrollándose a lo largo de la década de 1980, y en el inicio de la década siguiente se informaba que la recesión se visualizaba en la caída del consumo de lácteos, un rasgo recurrente cada vez que la crisis económica se agudizaba en el país. En 1988 el Consejo Superior Productivo de Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) también se expresó en contra de la regulación de los precios por parte del Estado. En el documento que la entidad presentó explicaba que quería “dejar esclarecido que la libertad de precio por la que hemos bregado, tendrá que traducirse en momento de negociación para cada productor con su comprador [...]”.¹³

Entre las voces expresadas, la Confederación de Asociaciones Rurales de la Tercera Zona (CARTEZ) y el secretario de la Sociedad Rural Argentina, el doctor Guillermo Alchourrón, manifestaron su preocupación por la implementación de medidas proteccionistas en el sector lechero. Según argumentaban, esas políticas frenaban las exportaciones y limitaban la injerencia de la Secretaría de Comercio en la fijación de precios. En conjunto, es posible identificar un denominador común en los diarios de finales de las décadas de 1970 y 1980 —que se extiende hasta principios de la de 1990—: la exposición de la conflictividad entre tamberos e industriales y los reclamos al Estado para que interviniera en favor del sector, pero sin condicionar su rentabilidad mediante la fijación de precios máximos.

Lejos de ser un fenómeno novedoso, las tensiones constituían problemáticas persistentes desde la institucionalización del sector en la década de 1930. El rasgo distintivo de los reclamos registrados en la prensa a partir del desmantelamiento del modelo de sustitución de importaciones reside en la percepción de que la lechería se

¹² “Fijarían un precio tope para la leche”, *La Nación*, 5 de octubre de 1979.

¹³ “Precisiones de CRA acerca de la leche”, *La Nación*, 19 de febrero de 1980.

encontraba en una coyuntura crítica: debía consolidar su modernización tecnológica para garantizar una política competitiva tanto en el mercado interno como en el externo. Para abril de 1990, *Ámbito Financiero* titulaba: “Una combinación siniestra. Cae la producción, se paraliza la exportación y crecen los stocks. Otro símbolo de la recesión: cayó 30% el consumo de lácteos.”¹⁴

De este modo, se reflejaba una compleja situación marcada por la tensión entre tamberos e industriales, agudizada por factores externos como la caída de los precios internacionales. La alternativa principal para enfrentar este escenario era fomentar la exportación, dado que la reducción de precios o la disminución de la producción resultaban inviables debido al conflicto entre los actores sociales involucrados.

Ante el preocupante panorama, cabe indagar cómo registró la prensa los cambios que propiciaron un escenario más optimista para la lechería. En 1992, los medios daban cuenta de la expectativa que generaba la posibilidad de revertir la tendencia importadora y volver a colocar lácteos nacionales en el exterior. El contexto internacional favorecía esta visión, toda vez que los precios globales estaban en alza ante la disminución de la producción europea. Según Ricardo Jaime, referente de la Cámara de la Industria Láctea, la importación de materia prima —especialmente leche en polvo— por parte de la industria respondía al déficit de abastecimiento interno, provocado por la baja en la entrega de leche fluida y la volatilidad de los precios internacionales.¹⁵

Asimismo, se informaba que la oferta mundial de leche se distribuía de la siguiente manera: un 50% provenía de la Comunidad Económica Europea (CEE), un 25% de Nueva Zelanda y el porcentaje restante se repartía entre

países de Europa del Este, Estados Unidos y Argentina. En cuanto a la estructura del mercado interno, los datos indicaban que los quesos representaban el 50% de la producción, con SanCor como líder absoluto. Le seguían la leche fluida, con un 18% (La Serenísima concentraba la mayor parte del mercado en Buenos Aires); la leche en polvo, con un 20% (encabezada por Nestlé); y, finalmente, el segmento de productos frescos con un 2%, el cual, a pesar de su menor volumen, presentaba la mayor rentabilidad y una intensa competencia entre marcas.¹⁶

El cambio de época hacia condiciones más favorables para la industria láctea nacional también se vio reflejado en la prensa, al señalar que, a partir de 1991 y con el lanzamiento del Plan de Convertibilidad, la demanda de lácteos experimentó un salto significativo. Esto se consolidó al incrementar la demanda interna por encima de los 6.500 millones de litros anuales, superando la necesidad de importar para cubrir el consumo. Paralelamente, los tambos debían aumentar su capacidad productiva y profesionalizarse, transformándose en “tambos-empresa”.

Al vincular la evolución de la lechería desde finales de los años 70 con el modelo económico nacional, se observa que la implementación del esquema promovido por la última dictadura militar a partir de 1976 marcó la “ruptura del consenso industrialista” para dar paso a un modelo de especulación financiera.

De algún modo, el cambio estructural ya estaba anunciado y la industria pasaría a ocupar un lugar marginal en la dinámica económica nacional. En el plano de las ideas, la alternativa planteada por la política de Martínez de Hoz (reorientar la economía en función de las ventajas comparativas) implicó retrotraer el nivel de debate a los dilemas planteados en la Argentina de las primeras décadas del siglo.¹⁷

¹⁴ “Otro símbolo de la recesión: cayó 30% el consumo de lácteos”, *Ámbito Financiero*, 11 de abril de 1990.

¹⁵ “La industria láctea dejaría de importar y volvería a exportar”, *El Economista*, 19 de junio de 1992.

¹⁶ *Ídem*.

¹⁷ Rougier y Odisio, *op. cit.*, p. 427.

Este punto de inflexión que introduce la primera experiencia neoliberal en la Argentina impondrá un modelo económico que no podrá ser desarticulado durante el retorno del gobierno democrático en 1983. María Inés Gutman y Graciela Barbero caracterizaron los años de 1980:

Fueron años de reestructuración empresarial con la difusión de nuevas técnicas productivas y automatización de procesos (método *spray* para la elaboración de leche en polvo), la introducción de modernas tecnologías de frío y de packaging; y desarrollo de estrategias de diversificación de productos y segmentación de los mercados. Las grandes empresas industriales (usinas lácteas), con el propósito de aumentar la producción y la calidad de la materia prima, y disminuir la estacionalidad, se convierten en los agentes centrales en la difusión en la producción primaria de criterios y normas de calidad y de las innovaciones tecnológicas asociadas a los nuevos estándares, mediante acuerdos formales o informales con los tambos vinculados a las empresas, apoyándose en los servicios de extensión de las firmas.¹⁸

El modelo neoliberal se vio reforzado en la década de 1990 durante las dos gestiones de Carlos Menem, lo que implicó nuevos desafíos y reconfiguraciones para el sector lácteo. El marco regulatorio que estructuró al Estado argentino a partir de la llegada de Menem al poder se consolidó mediante tres pilares fundamentales: la Ley de Reforma del Estado (Ley 23.696), la Ley de Convertibilidad (Ley 23.928) y el Decreto 1853/93, que aprobó el texto ordenado de la Ley 21.382. A través de este “shock institucional” —término acuñado por Daniel Azpiazu y Martín Schorr—, el escenario de la época quedó marcado por la siguiente situación:

[...] el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado para garantizar que la economía y la industria argentina ingresaran en un sendero sostenido de

crecimiento y modernización, asociado, por un lado, a una correcta inserción en el mercado mundial (afinada en productos con probadas ventajas comparativas estáticas —básicamente la agroindustria y la elaboración de algunos commodities—) y por otro, a la obtención de ganancias agregadas de eficiencia.¹⁹

Para la industria láctea, eso se tradujo en la necesidad de enfrentar la competencia derivada de la apertura a la inversión extranjera directa. Fueron las grandes usinas locales las que lograron adaptarse a los exigentes parámetros de eficiencia, lo que derivó en una creciente concentración del capital en grandes grupos empresariales. Al respecto, Schorr señala la “existencia de una suerte de núcleo empresario estructural o perenne”. Dentro de este grupo de dieciséis empresas dedicadas a la producción de alimentos y bebidas —que incluye a Mastellone Hnos., SanCor y Nestlé, junto a Arcor, Bagley, Cargill, Cervecería Quilmes, Coca-Cola, Ledesma, Louis Dreyfus, Molinos Río de la Plata, Peñaflo, Refinerías de Maíz, San Sebastián, Swift y Terrabusi—, se ejemplifica cuáles fueron las firmas capaces de adecuarse al nuevo marco regulatorio.

Son firmas que tenían una larga y consolidada trayectoria histórica en el país. La Serenisima operaba desde 1929; Nestlé, multinacional de origen suizo, había establecido su primera filial comercial en Argentina en 1914 y una planta de producción en 1930; por su parte, la cooperativa SanCor funcionaba desde 1938. A partir de la trayectoria analizada por Gutman y Barbero, observamos que, para la década de 1990, el 60% de la producción estaba en manos de este núcleo de empresas. Asimismo, debe destacarse la creciente incorporación de tecnología en las plantas industriales, lo que permitió a la Argentina alcanzar estándares internacionales. Para las empresas transnacionales, los años 90 marcaron una etapa de fusiones y adquisiciones mediante la compra de firmas locales, con el fin de ampliar presencia y diversificar oferta.

¹⁸ Barbero, M. I. y Gutman, G. La industria láctea ante el proceso de reestructuración de la economía argentina en la década de 1990, *Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo*, 16(31), enero-junio 2008, p. 137.

¹⁹ Azpiazu, D. y Schorr, M. *Hecho en Argentina. Industria y Economía, 1976-2007*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2010, p. 142.

Como ejemplos de esta dinámica, cabe citar la adquisición de Santa Rosa por parte de la firma francesa Bongrain (en 1991), y la compra de La Vascongada —que se encontraba en convocatoria de acreedores— por parte de Parmalat (en 1993). Finalmente, se destaca el arribo de Danone, empresa conjunta con Mastellone denominada Industrias Lácteas Cañuelas, cuya diversificación trascendió los lácteos para abarcar también la fabricación de galletitas, snacks y aguas envasadas.²⁰

El complejo lácteo resultó un ámbito receptor de capitales provenientes de grupos económicos y fondos de inversión locales, que vislumbraron una oportunidad de acumulación mediante la expansión de la industria hacia el mercado regional configurado por el Mercosur. En este contexto, se registró una intensa inversión de firmas que buscaban fortalecer su posicionamiento en el rubro agroalimentario, orientando su estrategia hacia la diversificación productiva más allá del segmento lácteo.

Como un rasgo común a las empresas extranjeras que ingresan o se expanden en los noventa, cabe destacar que en todos los casos no sólo adquirieron empresas locales, sino que también hicieron fuertes inversiones [...] Para el sector lácteo en los noventa se combinan los traspasos de propiedad a firmas extranjeras con fuertes inversiones de éstas en nuevas plantas y en la modernización de las ya existentes acompañadas de reestructuraciones y cierres de plantas.²¹

En este contexto, Mastellone Hnos. y SanCor se mantuvieron como líderes de ventas, aunque debieron recurrir al endeudamiento mediante créditos bancarios. Ante la irrupción de firmas internacionales, las compañías nacionales se vieron forzadas a redefinir sus estrategias competitivas. No obstante, pudieron sortear el desafío gracias a que, en las décadas previas, habían iniciado un proceso de tecnificación y consolidados vínculos con su

red de tamberos para el abastecimiento de materia prima. Si bien el costo de adaptación fue elevado (las transnacionales tenían estructuras superiores para acceder a créditos destinados a tecnología e insumos), las empresas nacionales lograron preservar su liderazgo en el mercado interno. Esto fue posible gracias a su trayectoria histórica en innovación y diversificación, sumada a un conocimiento profundo de los gustos, las preferencias de los consumidores y las particularidades de los mercados locales.²²

A la tesis planteada por Gutman y Barbero debe añadirse que las décadas de 1930 y 1960 constituyen hitos fundamentales para la industria nacional, y para el sector lácteo en particular. El modelo de sustitución de importaciones consolidó, como se ha señalado, un consenso industrializador que permitió establecer una representación institucional duradera del sector. Ya desde la década del 30, comenzaban a formalizarse preocupaciones estratégicas en torno a la tecnificación y el desarrollo de la cadena: sanidad animal, higiene, pasteurización, envasado, salud pública, mecanismos de comercialización, regulación de precios al productor, políticas de subsidios y la necesidad de incrementar el consumo per cápita.²³

Esos ejes de intervención, tanto en el ámbito de la política pública como de la iniciativa privada, se consolidaron a partir de la década de 1930 y mantuvieron su vigencia en los años subsiguientes. El proceso alcanzó un punto de inflexión durante la década de 1960, cuando el contexto desarrollista permitió un salto cualitativo mediante la obligatoriedad de la pasteurización y la tipificación de la leche. En esa etapa, tanto a nivel nacional como provincial, el Estado asumió un rol protagónico en la fiscalización de toda la cadena de producción y comerciali-

²⁰ Azpiazu y Schorr, *op. cit.*, p. 144.

²¹ *Ídem.*, p. 151.

²² *Ídem.*, pp. 156-158.

²³ Rougier, M. y Odisio, J. *Argentina será industrial o no cumplirá sus destinos. Las ideas sobre el desarrollo nacional (1914-1980)*, Buenos Aires, Imago Mundi, 2017.

zación. Aquella intervención respondía, además, a una profunda dimensión sociocultural: la consolidación de la leche como un insumo indispensable en la dieta de los argentinos, especialmente durante la infancia, lo que terminó de cimentar la relevancia estratégica del sector.²⁴

La capacidad de regulación estatal persistió incluso durante la última dictadura militar. Prueba de ello fue la sanción del Decreto 2.687/77, que estandarizó las normas técnicas para la habilitación y el funcionamiento de los establecimientos lácteos, ratificando la continuidad de la fiscalización pública sobre la cadena de valor, más allá de los cambios de signo político en el poder central.²⁵

Este recorrido histórico permite sostener que la pervivencia y adaptación de las grandes empresas lácteas ante los condicionamientos del modelo neoliberal no fueron casuales. Si bien el sector fue reconocido en la década de 1990 como una industria portadora de ventajas comparativas —factor que sin duda influyó en su posicionamiento ante el Estado—, debe comprenderse que su capacidad de respuesta tuvo raíces profundas. La madurez institucional alcanzada a través de las transformaciones estructurales de las décadas de 1930 y 1960 resultó determinante: fueron precisamente esos procesos de tecnificación y consolidación normativa los que dotaron al sector de la solidez necesaria para afrontar la incertidumbre del nuevo escenario económico.

El proceso de transformación económica de la década de 1990 tuvo como piedra angular la Ley 23.696 de Reforma del Estado (1989), norma que declaró el estado de emer-

gencia en la Administración Pública Nacional para habilitar la intervención y privatización de empresas y servicios públicos. Esa ley no solo creó la Comisión Bicameral de Reforma del Estado para supervisar dicho proceso, sino que, en su artículo 2, sentó las bases para la participación irrestricta del capital privado. Se profundizaba así un modelo de reestructuración estatal cuyos antecedentes se remontaban a la política económica instaurada durante la última dictadura militar.

En lo que respecta específicamente a la industria láctea, el giro hacia la apertura externa se consolidó mediante la normativa sobre inversiones extranjeras. El Decreto 1.853/93, en consonancia con la Ley de Convertibilidad, garantizó la igualdad de tratamiento entre el capital nacional y el extranjero, eliminó la necesidad de autorizaciones previas y facilitó la remisión de utilidades al exterior. Esta medida supuso la derogación del artículo 16 de la Ley 21.382 (1980), que establecía cargas impositivas adicionales sobre los beneficios del capital foráneo. Bajo este marco legal, el concepto de “inversión económica” se tornó expansivo, abarcó la totalidad de las actividades industriales, comerciales, financieras y de servicios vinculadas a la producción y el intercambio de bienes.

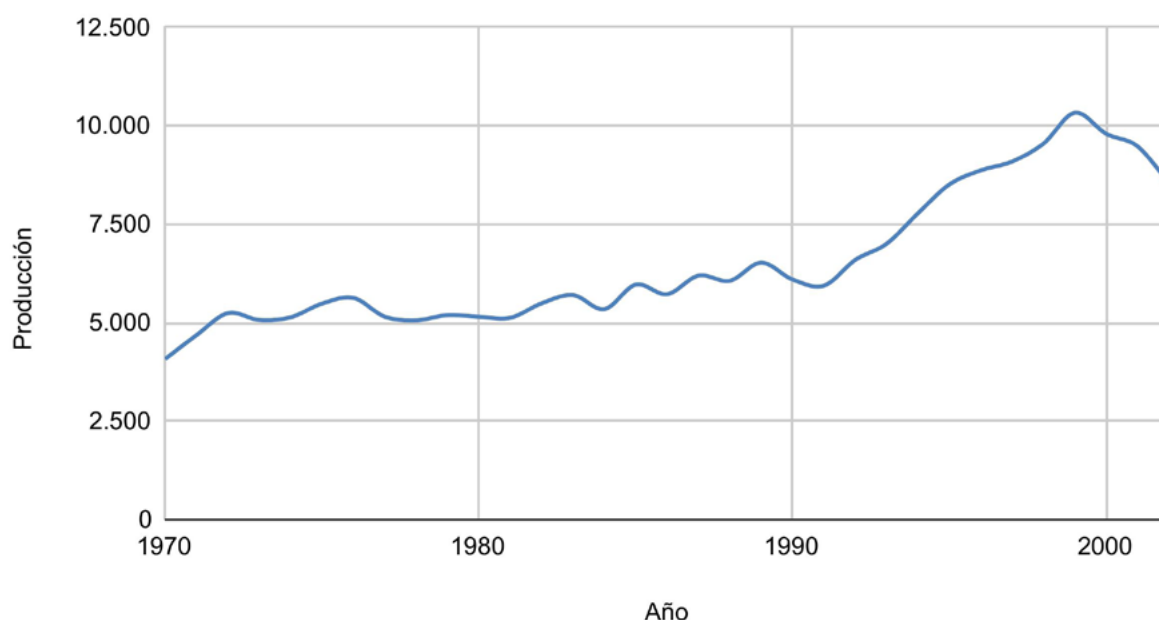
En consecuencia, al señalar que la Inversión Extranjera Directa (IED) constituyó uno de los vectores de cambio más relevantes para la industria láctea durante la Convertibilidad, cabe reconocer el impacto directo del marco jurídico que facilitó el desembarco de firmas globales en el escenario local (como Danone y Parmalat). La inserción de estas compañías no fue un fenómeno exógeno, sino una consecuencia prevista por la arquitectura legal vigente, que habilitó su irrupción bajo dos modalidades principales que alteraron de manera definitiva el desenvolvimiento histórico de la lechería nacional: la adquisición de participaciones accionarias en empresas locales preexistentes y el establecimiento directo de nuevas unidades de capital foráneo en el país.

²⁴ Gómez Falbo, C. Estado, empresas y tamberos en la agroindustria láctea argentina (1930-1960): iniciativa privada y política pública en el desarrollo del sector. Tesina de Especialización en Historia Económica y de las Políticas Económicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, 2025.

²⁵ Decreto 2687/77. Normas a las que deben ajustarse la habilitación y el funcionamiento de los establecimientos lácteos. Recuperado de: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=82872>

Gráfico 1. Evolución de la producción de millones de litros de leche.
Elaboración propia a partir de datos de la Dirección Nacional de Lechería.

Producción millones de litros de leche por año



A partir de los datos provistos por la Dirección Nacional de Lechería, es posible realizar un análisis exhaustivo —tanto cuantitativo como cualitativo— del comportamiento del sector. Resulta fundamental considerar como indicador primordial la producción nacional de leche, expresada en millones de litros, durante el período 1970-2002. Esta variable constituye la base material indispensable para dimensionar la capacidad de procesamiento de la industria láctea y su evolución a lo largo de las décadas (véase Gráfico 1).

A partir de la obligatoriedad de la pasteurización en la década de 1960, la industria láctea argentina inició una reconversión tecnológica que favoreció a las grandes usi-

nas. Las empresas con arraigo histórico desde los años 30 no solo lograron sostener su presencia, sino que se posicionaron estratégicamente ante los cambios de paradigma productivo.

Al analizar la serie estadística entre 1970 y 1999, se observa una clara tendencia al alza, pese a las fluctuaciones macroeconómicas. En la década de 1970, la producción alcanzó un pico de 5.625 millones de litros; en la década siguiente, el máximo se registró en 1989 con 6.520 millones. Tras un descenso inicial en 1991 (5.937 millones), la producción inició una fase de expansión sostenida que culminó en el año 1999 con un máximo histórico de 10.329 millones de litros.

Aquel incremento no puede dissociarse de la capacidad de procesamiento de las usinas, las cuales consolidaron un modelo de diversificación industrial. La industria láctea actuó como el eje articulador que absorbió la producción primaria, modernizando su escala tanto para abastecer el mercado interno como para impulsar una inserción exportadora inédita. Si bien desde los años de 1930 existía la premisa técnica de que el sector poseía potencial exportador, la realización efectiva de este perfil dependía de una adecuación productiva que solo maduraría décadas después.

Durante los años 70, el sector operó bajo una lógica de transición, pues predominaba la lechería tradicional (con una tecnología aún híbrida entre el ordeño manual y mecánico, y el consumo basado en el envasado en vidrio), que mantenía un techo productivo en torno a los 5.000 millones de litros. Los años 80, a pesar de las severas restricciones económicas, permitieron superar progresivamente esa barrera. Finalmente, la década de 1990 marcó el quiebre definitivo: el crecimiento no solo respondió a la mejora tecnológica, sino a una estrategia de integración vertical donde las grandes usinas absorbieron la propiedad de los tambos, optimizando la eficiencia de toda la cadena de valor.

En segundo lugar, al analizar la serie “Destino de la producción nacional a producto” (1989-2002), se evidencia una notable diversificación industrial, impulsada tanto por innovaciones tecnológicas en el procesamiento como por una transformación sustancial en los hábitos de consumo.

Un caso paradigmático de este proceso fue el auge de la leche esterilizada (UHT) o “larga vida”. Mientras que en 1989 su producción se limitaba a 77 millones de litros —posicionándose como producto de nicho—, para 2001 alcanzó un volumen de 703 millones, lo que representaba un incremento superior al 800%. El fenómeno ocurrió en detrimento de la leche pasteurizada tradicional, cuyo

consumo se estancó o retrocedió hacia finales del período, evidenciando una preferencia creciente del consumidor por la conveniencia y durabilidad del nuevo formato.

Paralelamente, la industria quesera registró una expansión masiva. Los quesos de pasta blanda casi duplicaron su volumen, al pasar de 917 millones de litros en 1989 a 1.892 millones en el año 2000. Asimismo, las variedades de pasta semidura mostraron un ascenso constante, alcanzando su cenit en 1999 con 1.477 millones de litros. Finalmente, resulta significativo el desempeño de la leche en polvo, que escaló de 822 millones en 1989 a 1.924 millones en 1999. Dado que este producto facilita la logística y el almacenamiento, su crecimiento exponencial en la década del 90 debe interpretarse en estrecha vinculación con la apertura del sector hacia nuevos mercados de exportación y su creciente utilización como insumo industrial.

Centrándonos en el comportamiento desde que estuvieron en vigencia las tres leyes pilares del nuevo marco regulatorio establecido a partir de la primera presidencia de Carlos Menem y de la mano también de encontrar cierta estabilidad institucional para actuar, observamos lo que sigue.

Entre 1994 y 1998 hubo un crecimiento sostenido marcado por la modernización tecnológica. En 1991 se producían unos 5.900 millones de litros; para 1999, esa cifra superó los 10.300 millones. A partir de 1999, el modelo de crecimiento basado en la convertibilidad empezó a mostrar signos de agotamiento que se reflejaron en el estancamiento, la disminución de la competitividad, que dificultaba exportar los excedentes mientras la crisis interna reducía el consumo frente al crecimiento de la pobreza, y la desocupación.

El crecimiento en la producción de leche en polvo, leches fluidas, quesos y otros productos como los yogures está vinculado con las siguientes características. La leche en

polvo fue el producto destacado de la exportación de lácteos como el principal *commodity* entre 1991 y 1999, y su producción se potenció con las inversiones en tecnología que permitían el secado. En ese sentido, el impacto del Mercosur fue relevante para la exportación de leche, y la leche en polvo encontró en Brasil su principal destino. La importancia de este producto fue tal que frente a la crisis del 2002 se pudo continuar vendiendo leche en polvo al exterior permitiéndole a las empresas obtener dólares como ingreso.

Con respecto a los quesos, se amplió la producción de los de pasta dura, semi dura y blanda. Históricamente, los quesos representan el destino de casi el 45-50% de la leche procesada en Argentina, y tienen una presencia importante en el mercado interno. Las leches fluidas (Pasteurizada y Larga Vida/UAT) también crecieron en producción y ello se vincula con la incorporación de nuevas tecnologías que ampliaban la vida útil del producto e hicieron que fuera un segmento muy competitivo en donde las grandes marcas ejercieron el liderazgo al poder contar con plantas de ultra pasteurización. Sumado a la tecnología, las campañas publicitarias y la visualización y comercialización de los productos lácteos en las novedosas cadenas de hipermercados también permitió posicionar yogures, postres y dulce de leche. Frente al impacto de la crisis a finales de la década y hacia 2002, este segmento disminuyó sus ventas por contar con productos con costo mayor frente a la reducción de la demanda.

¿Se considera a la industria láctea como una de las “ganadoras” dentro del periodo de la convertibilidad y la consagración del modelo neoliberal durante las presidencias de Carlos Menem? Tomando el análisis de Azpiazu y Schorr, se podría decir que sí, que si bien esta etapa se cataloga como “fase superior de la política desindustrializadora de la dictadura”, dentro del análisis de este escenario los autores distinguen que hay

industrias que conservaron un carácter dinámico en los 90 debido al reordenamiento del perfil industrial o una reconfiguración del perfil manufacturero:

La creciente gravitación agregada de la industria alimenticia, que durante el decenio 1984-1993 se consolidó como la actividad manufacturera de mayor significación económica. El comportamiento expansivo de las industrias aceiteras, lácteas, pesquera, de conservas (en parte asociado a una creciente inserción en los mercados internacionales) y de los propios frigoríficos trajo aparejada una presencia superior del sector en el plano global.²⁶

Con la reforma regulatoria en marcha hacia 1994, la situación de la lechería argentina era valorada como un sector que resistía a la crisis, con signos de crecimiento para las usinas mejor posicionadas, pero con necesidades que requerían de una mayor intervención estatal. En el marco de la Exposición Rural, *La Nación* publicaba un artículo titulado “La lechería, en un lecho de rosas en donde se ocultan algunas espinas.” En él se expresaban voces que manifestaban preocupaciones en torno a la evolución del sector, más allá de que la producción permitía cubrir las necesidades del consumo local habiendo alcanzado una producción anual de 8.000 millones de litros y una facturación de 2.800 millones de pesos.

Algunos sectores expresaban con preocupación la falta de una política lechera oficial defensora de los intereses del sector “contra la competencia desleal internacional que generan los subsidios”. Guillermo Draletti, presidente de la UGT, denunciaba que desde la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca no había una política para enfrentar la competencia de las importaciones. En sintonía con ese reclamo también se expresaba la CRA al sostener que la falta de política oficial vulneraba al productor que debía incrementar su producción para

²⁶ Azpiazu y Schorr, *op. cit.*, p. 162.

sostener el negocio. Por otro lado, el presidente de la Asociación de Criadores de Holando Argentino (ACHA), Leslie Widderson, el sector lechero, estaba en un proceso de reconversión significativo que se visualizó en el aumento de la cantidad de vacas de ordeño y en producción, la tecnificación del productor y el crecimiento de los excedentes que iban a ser orientados al mercado externo. En relación con esto último, Widderson planteaba que el Estado debía otorgar créditos para poder exportar permitiendo ampliar la rentabilidad del sector. Con mayor contundencia se expresó también Ricardo James, presidente del Centro de la Industria Lechera (CIL) al sostener que era clara la política del gobierno con la desregulación de los precios, que debía pautarse libremente entre productores e industriales. La política oficial, expresada desde la Secretaría de Agricultura, destacaba que la política sanitaria logrando que nuevamente las vacas argentinas sean consideradas libres de aftosa, era un paso clave para la colocación de productos lácteos en el mercado externo y para aumentar la proyección de una política exportadora.²⁷

No obstante, cabe preguntar si realmente estuvieron favorecidas industrias como la láctea en aquel escenario que impuso el marco regulatorio. Como se sabe, y esto es una idea esencial cuando se estudia el desarrollo histórico de la industrialización, cada industria se retroalimenta de otras para poder desarrollarse y en la interacción entre varias industrias se potencia la capacidad productiva e industrial de un país que apuesta a un modelo de desarrollo industrial. En la medida en que hubo una reprimarización de la industria en la Argentina, el sector lácteo debió recurrir fuertemente a la importación de tecnología para sostener su modernización y competitividad. Se puede enunciar todo un conjunto de industrias vinculadas y necesarias para la lechería:

industria agrícola, de fertilizantes, agroquímicos y farmacéutica aplicadas a la cría del ganado. El proceso de industrialización de lácteos requiere la industria metal-mecánica para el enfriamiento, ordeño mecánico, proceso de pasteurización, acero, construcción de tambos, plantas industriales y centros de almacenamiento. En la medida que se amplió la diversificación de productos lácteos, también se potenció el requerimiento de productos elaborados por la industria química como la industria de aditivos y enzimas para la elaboración de yogures, cultivos lácticos, espesantes, estabilizantes y cuajos para el queso.

El aumento de la competitividad y las estrategias de marketing, la visualización de los productos en góndolas y heladeras de los supermercados también llevó a un mayor desarrollo de las industrias vinculadas con el diseño de packaging a través de la industria del papel, el cartón, el plástico y el aluminio. Finalmente, es fundamental el desarrollo de las industrias que permiten implementar las técnicas de logística y transporte: la industria automotriz mediante los camiones cisterna refrigerados de acero inoxidable, la industria de la refrigeración y la energética, porque el suministro de electricidad debe ser constante para mantener la refrigeración.

Con toda esta cadena que requiere la industria láctea para funcionar cumpliendo con estándares de competitividad internacionales y garantizando que los productos tanto en el mercado interno como en el externo puedan responder a exigencias sanitarias, es preciso hacer notar que la desindustrialización del sector bienes de capital perjudicaba también al sector lácteo, porque lo forzaba a importar industrias básicas indispensables. Al dañarse el entramado productivo nacional con la sustitución de las importaciones, el modelo de desarrollo industrial era el afectado, más allá de las distinciones entre industrias "ganadoras" y "perdedoras" que suelen reconocerse.

²⁷ "La lechería en un lecho de rosas donde se ocultan algunas espinas". *La Nación*, 30 de julio de 1994.

Por lo tanto, la contracción industrial desde la política económica de la última dictadura militar y continuada durante el retorno a la democracia, junto con las políticas aperturistas de mercado afectan lo que Ferrer —según cita de Rougier— sostenía: el “desarrollo autosustentado”.

El desarrollo sostenido no puede importarse, porque requiere un profundo proceso de transformación interna. Las soluciones a los problemas de cada país deben gestarse desde dentro, como un proceso afirmativo de su capacidad endógena de crecimiento, de solidaridad y afirmación de su identidad cultural.²⁸

Es posible postular que la retracción de la industria de bienes de capital y de las industrias básicas durante la década de 1990 afectó la capacidad de respuesta endógena que Argentina podía articular para sostener el desarrollo industrial. Esta situación obliga a matizar la caracterización de la industria láctea como un ejemplo de «industria ganadora», dado que debe ser analizada como un eslabón dentro de un entramado productivo mayor, el cual resultó debilitado por las decisiones políticas e institucionales adoptadas. En ese contexto, la industria láctea logró demostrar cierta capacidad de respuesta a partir de diversos factores: su estructuración histórica en décadas previas, la explotación de ventajas comparativas, la consolidación de las grandes usinas dentro de un grupo empresarial dominante en el rubro de alimentos y bebidas, y las oportunidades comerciales derivadas de la creación del Mercosur.

En la actualidad, la industria láctea nacional enfrenta desafíos y problemáticas que se manifiestan con nitidez en el desprendimiento de Mastellone Hnos., de La Serenísima, en la quiebra de SanCor y otras empresas del sector. Dado que el análisis histórico permite estable-

cer un diálogo constante entre el pasado y el presente, resulta fundamental revisar la trayectoria de la lechería argentina para definir una hoja de ruta que potencie su desarrollo y su competitividad.



Diploma de Posgrado en Gestión Integral de
Empresas Industriales y de Servicios

<https://bit.ly/DipPosGIEIS>

²⁸ Rougier, M. *El enigma del desarrollo argentino. Una biografía de Aldo Ferrer*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2022, pp. 505-506.