

## RESEÑAS / REVIEWS

### **María Elena Nogueira. 2011. Estado y sector lácteo. Historia reciente de la construcción de políticas públicas: Argentina 1983-2008. Rosario: Prohistoria Ediciones. 216 p.**

#### **Denise Laurens**

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales  
Universidad Nacional de Rosario, Argentina  
[deniselaurens@hotmail.com.ar](mailto:deniselaurens@hotmail.com.ar)

El libro que aquí se reseña trata acerca de los procesos de concertación en actividades productivas de características sectoriales. Se aborda particularmente la importancia de la generación de políticas públicas en la lechería argentina, puesto que este producto y sus derivados son alimentos de primera necesidad y de consumo inelástico. La hipótesis de trabajo se vincula con el modo en que la problemática láctea adquiere trascendencia y acciona como una variable de peso para la comprensión de los procesos de concertación para el período 1983-2008 -subdividido en tres etapas-. El elemento innovador que presenta este estudio es el análisis de un momento particular en los procesos de políticas, es decir, se adopta como punto de partida la agenda social en tanto unidad analítica distinta, que tiene como resultante un curso de acción específico y donde puede visualizarse el complejo actoral que circunda la problemática y que supone considerarlo en tanto, una cuestión de interés.

En el primer capítulo se desarrolla el marco teórico de la investigación, el cual contempla la perspectiva de construcción de agenda, enfoques neocorporatistas y estudios sobre la acción colectiva como ejes centrales e integradores. Partiendo de la noción de política pública en tanto proceso circular o ciclo, la autora se posiciona desde el enfoque que presenta a la heterogeneidad como característica principal, y donde los movimientos de la relación Estado-sociedad aparecen con distintos matices: neocorporatismo, neoinstitucionalismo y *policy community*. Por su parte, la agenda es concebida como un espacio de poder en el cual se dirimen cuestiones que han alcanzado notoriedad social. A partir de los conceptos abordados, Nogueira propone la perspectiva del neocorporativismo para comprender los procesos de concertación entre los distintos actores intervinientes en el complejo lácteo.

El segundo capítulo refiere a la caracterización general del sector lácteo en Argentina y las particularidades productivas e institucionales que tornan relevante el caso de la provincia de Santa Fe. En este sentido, la autora plantea la modernización llevada adelante desde los años de 1960, hasta la actualidad como punto de inicio para comprender la transformación del sector en las últimas décadas a nivel nacional. Se presta especial atención al desarrollo de los vaivenes de la actividad láctea desde 1970 hasta 1998, es decir, desde una etapa de expansión hasta un desplazamiento de la misma por otras más rentables. La formación del MERCOSUR supuso un crecimiento de las exportaciones hacia Brasil, pero también la buena aceptación de los productos de aquel país por parte de los consumidores argentinos.



En este sentido, Nogueira se detiene en señalar cómo las variables referidas a los precios de la leche y sus derivados se convirtieron en el detonante de los conflictos sectoriales dentro del complejo. Para el caso de Santa Fe, señala las especificidades propias de la provincia y su participación en la producción nacional. Se destacan además, dos atributos que le dan relevancia: por un lado, su protagonismo en las instancias de diálogo propuestas por el Estado nacional así como también su rol en la gestión de políticas concertadas sectorialmente en el espacio provincial; y por otro, la identificación de este territorio con una extensa trama asociativa que se re-significa entre 2002 y 2003 a partir del surgimiento de nuevas entidades de trascendencia para entender la relación agenda/actores/concertación.

En el tercer capítulo se analizan las formas de organización en el interior del sector y sus principales transformaciones en el período de análisis. Resulta destacable el recorrido que emprende la autora por los diversos orígenes de las primeras asociaciones vinculadas al sector lácteo, de bases sociales diferentes y objetivos de acción contrapuestos. Posteriormente, se presenta la aparición de una mayor dispersión de estas agrupaciones y la emergencia de nuevos actores con múltiples dinámicas y modos de proceder - innovadores para aquel entonces-. A partir de este escenario se distinguen a nivel sectorial, dos grandes grupos: las entidades “tradicionales” -denominadas así por su historia, solidez institucional y áreas en que actúan-, y las “nuevas” -que presentan un estilo más informal, no jerárquico y con acciones esporádicas de trascendencia-. La hipótesis planteada al respecto es que unas y otras inciden en la configuración de los procesos de concertación en los distintos momentos.

En el cuarto capítulo se desarrollan las agencias como capacidades estatales, así como también los marcos regulatorios existentes en cada caso. Aquí es manifiesto el contexto de formación de agenda en las distintas etapas del período en estudio, e influencias de éste respecto a dos variables: las capacidades estatales y el grado de movilización sectorial que inciden en las potenciales soluciones para los problemas. En la etapa 1983-1990 se desplegaron alternativas de políticas conformando un marco regulatorio, pero el resultado estuvo signado por la falta de coordinación y el avance de los intereses corporativos sobre los organismos estatales. En la etapa 1991-2001 la administración justicialista ejecutó medidas alineadas con un modelo neoliberal, donde el rol del Estado en la elaboración de políticas públicas y espacios de diálogo se vio disminuido. En la etapa 2002-2008, luego de la violenta salida de la convertibilidad a finales de 2001, surgieron líneas de políticas con un Estado más involucrado en la adopción de decisiones y la participación de entidades y organizaciones sectoriales en los procesos de diálogo. Sin embargo, la autora se refiere a un “Estado remanente” conformado por “lo que quedó”, con cambios parciales para una adaptación rápida a los nuevos requerimientos sectoriales.

El quinto capítulo se centra en los “tipos de concertación”, posibles de identificar en cada etapa del período de análisis. La primera etapa (1983-1990) es denominada de “concertación trunca” ya que se da una mayor formalización en términos de los mecanismos institucionales para la resolución de la cuestión, pero se presenta una debilidad de la Secretaría de Agricultura para resolver conflictos sectoriales, y una escasa coordinación y comunicación entre ésta y el resto de las agencias involucradas en la cuestión. La segunda etapa (1991-2001) fue de “concertación ausente”, donde el Estado deja de lado la mayoría de sus funciones de agente proveedor de bienes y servicios. La tercera etapa fue de “concertación latente” (2002-2008), dándose una relación simbiótica entre la agenda y las acciones de las entidades de representación, ya que gran parte de la introducción de la cuestión láctea en agenda es movilizada y constituida por las acciones de aquellas.

En cuanto a las conclusiones, se destaca aquella que sostiene que los contextos de formación de problemas sociales y por tanto, la constitución de agenda pública, contribuyen a explicar la “no” concertación en cada caso. Pero además del contexto, se requiere

considerar los atributos de dos variables: las capacidades estatales y la movilización sectorial. En este sentido, en las tres etapas analizadas es notoria la delegación del Estado - a manos de distintos actores sectoriales- en la elaboración de políticas públicas para la lechería. Se destaca además, que en materia de producción láctea, el resultado ha sido una *despolitización de la política pública* que revela una privatización de ésta, vinculada a la invariable debilidad en las capacidades sostenidas por el Estado.

Para finalizar, Nogueira afirma que la generación de políticas públicas para el sector lechero requiere de un comprometido rol del Estado así como la participación responsable de los actores sectoriales en los procesos de concertación, factores que complementan la legitimidad democrática sobre la que se formulan las mencionadas políticas. El estudio de la autora demuestra que a lo largo del período analizado, no se producen consensos reales ni mecanismos claros de concertación en el sector. No obstante, resulta interesante retomar el último período (2002-2008), donde la cuestión se torna relevante en un contexto de agendas activas, para pensar de allí en adelante, en un nuevo papel del Estado que no delegue responsabilidades y acciones a terceros actores y se involucre directamente en el tratamiento de asuntos socialmente ponderados, es decir, aquellas problemáticas que son consideradas de importancia para el conjunto de la ciudadanía, y de esta manera alcanzar un equilibrio estable entre aquello que el Estado puede hacer y ofrecer y lo que los ciudadanos demandan como cuestiones prioritarias.

En definitiva, el libro de María Elena Nogueira presenta una reflexión sobre la problemática de la lechería que supone pensarla en clave de entramado actoral, formación de agenda, ingreso de la cuestión láctea a la misma y los intentos de concertación para el mencionado sector. Es interesante rescatar el elemento innovador que trabaja la autora basado en el análisis de un momento particular en el proceso de formación de políticas, es decir, la conformación de la agenda social en tanto unidad analítica distinta que tiene como resultante una política pública específica, donde puede visualizarse el complejo actoral que circunda la problemática y que supone considerarlo en tanto cuestión de interés. En este sentido, la perspectiva de análisis resulta sugerente al contemplar una faceta del proceso de formación de la política poco explorada y que sumados a la precisión analítica de la autora, dan como resultado un libro de ineludible lectura para aquellos interesados en la materia.

**Fecha de recibido:** 10 de octubre de 2011

**Fecha de aceptado:** 20 de mayo de 2012

**Fecha de publicado:** 27 de agosto de 2012