



## El clúster lechero regional (Santa Fe, Argentina) como estrategia de desarrollo territorial rural

*Méndez, Lautaro Andrés<sup>1</sup>*

### Resumen

El siguiente trabajo corresponde a un primer acercamiento y discusión bibliográfica sobre el término Desarrollo Territorial Rural (DTR) y los programas aplicados en Argentina en la primera década del 2000, poniendo énfasis en el Clúster Lechero Regional (CLR) y la reconversión de la actividad lechera en el departamento San Cristóbal (Santa Fe) en el período 2008-2018. Nos planteamos dos objetivos, el primero es debatir acerca de las estrategias del gobierno nacional en proponer la figura del clúster (CL) como estrategia de DTR donde diferentes autores advierten de la “borrosidad” y complejidad del mismo, además que no correspondería a una estrategia acertada para dicho cometido. El segundo, por su parte, es revisar la conformación del CLR y que elementos y procesos se estarían dando en el territorio que lo identifican como estrategia de DTR y como CL.

El CLR surge ante la preocupación de los productores lecheros de la región debido al complejo contexto del sector del 2008 y la búsqueda de políticas/subsidios para disminuir el riesgo de pérdidas. La propuesta es llevada adelante por el Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP) el cual canaliza el financiamiento para estos tipos de proyectos a través de sus iniciativas; tales como la conformación de CL, de desarrollo o de transferencia de innovación a través del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. El gobierno nacional, a través de dicho ministerio, propone al CL con el propósito de alcanzar cierto grado de desarrollo.

El artículo propone una metodología cualitativa e interpretativa que combina fuentes primarias (entrevistas semiestructuradas a los actores sociales del CLR realizadas en 2018 y 2021<sup>2</sup>) con secundarias (documentos, publicaciones oficiales y textos académicos). La información obtenida de estas, nos permitió describir, analizar y estudiar el CLR y poder

---

<sup>1</sup>Facultad de Ciencias Agrarias-Universidad Nacional del Litoral

Email: [lautaroamendez@gmail.com](mailto:lautaroamendez@gmail.com)

ORCID: 0000-0002-5926-379

<sup>2</sup> En este último año, la entrevista se realizó virtualmente debido al contexto de pandemia de Covid-19.

discutir si este es una estrategia de DTR. El CLR manifiesta múltiples problemáticas en su interior y su escasa logística complica la idea de una región desarrollada. Ante nos preguntamos ¿se podrían abordar estrategias de desarrollo en un espacio rural con escasa infraestructura?

### **Palabras clave**

Clúster; lechería; Estado; desarrollo

## **The regional milk production cluster (Santa Fe, Argentina) as a rural territorial development strategy**

### **Abstract**

The following work corresponds to a first approach and bibliographical discussion on the term Rural Territorial Development (DTR) and the programmes applied in Argentina in the first decade of the 2000s, with emphasis on the Regional Dairy Cluster (CLR) and the reconversion of the dairy activity in the department of San Cristóbal (Santa Fe) in the period 2008-2018. The first is to discuss the strategies of the national government in proposing the figure of the cluster (CL) as a strategy for RTD where different authors warn of the "blurriness" and complexity of it, and that it does not correspond to a successful strategy for such a task. The second is to review the conformation of the CLR and what elements and processes are taking place in the territory that identify it as a DTR strategy and as a CL.

The CLR arises from the concern of dairy farmers in the region due to the complex context of the sector in 2008 and the search for policies/subsidies to reduce the risk of losses. The proposal is carried out by the Provincial Agricultural Services Programme (PROSAP) which channels funding for these types of projects through its initiatives, such as the formation of CL, development or innovation transfer through the Ministry of Agriculture, Livestock and Fisheries of the Nation. The national government, through the Ministry of Agriculture, Livestock and Fisheries, proposes the CL with the aim of achieving a certain degree of development.

The article proposes a qualitative and interpretative methodology that combines primary sources (semi-structured interviews with CLR social actors carried out in 2018 and 2021) with secondary sources (documents, official publications and academic texts). The information obtained from these allowed us to describe, analyse and study the CLR and to be able to discuss whether it is a DTR strategy. The CLR manifests multiple problems within itself and its poor logistics complicate the idea of a developed region. We asked ourselves, could development strategies be addressed in a rural area with poor infrastructure?

### **Key words**

Cluster; dairy; State, development

### **Introducción**

En las últimas décadas, el Estado nacional ha llevado adelante una serie de estrategias para alcanzar cierto grado de desarrollo en el territorio. Estas herramientas o políticas públicas apuntaban, principalmente, a mejorar sustancialmente las diferentes actividades productivas. No obstante, se trataba de financiamiento que, a consideración de algunos autores tal como veremos a continuación, no supondría ser lo adecuado para el “desarrollo”. Una de esas estrategias fue de constituir CL en ciertos aglomerados productivos suponiendo que, bajo esta denominación, alcanzarían un potencial productivo lo cual lograría que se inserten en un mercado mucho más grande.

El CL es entendido como una estrategia de desarrollo, capaz de transformar la realidad de la producción y/o de la actividad económica e insertarse en el mercado nacional e internacional (PROSAP, 2012). Ante esto, nos pareció interesante incorporar autores críticos quienes advierten fallas, dificultades y la complejidad de llevar adelante estrategias de «desarrollo» en territorios periféricos del mercado global (Fernández *et al.*, 2006; Fernández y Vigil, 2007; Lattuada, Márquez y Neme, 2012; Lattuada, 2014).

De igual forma, el Estado Nacional a través del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP) promovió la constitución de CL apoyándose en el paradigma del Desarrollo Territorial Rural (DTR), el cual, de acuerdo a Lattuada, Nogueira y Urcola (2015), es

controversial. Tales autores mencionan que este paradigma responde a un modelo de Estado posfordista con tendencias y políticas de corte neoliberal, cuyos programas de DTR solo “ayudarían”, subsidiarían y adecuarían los espacios rurales marginados en el nuevo régimen de acumulación. En este sentido, las diferentes administraciones gubernamentales nacionales y provinciales entre 2008 y 2018, junto a organismos financieros internacionales, retomaron una serie de programas dirigidos a campesinos, pequeños y medianos productores (y también para actividades y producciones no rentables) cuyo objetivo sería subsistir en el mercado. Si bien el DTR desembarca oficialmente en 2006 en Argentina (luego de discusiones de diferentes instituciones como veremos más adelante), los programas de desarrollo rural de la década anterior se retoman en el presente siglo apoyados desde tal paradigma.

En este sentido, el Estado tomó estos conceptos y los canalizó en una propuesta de política pública: la conformación de CL en diversas actividades económicas y producciones agropecuarias; por citar algunos ejemplos, se conformó el CL de la Nuez Pecán (Entre Ríos), CL de la Fruta Fina (Río Negro, Neuquén y Chubut), el CL de la Maquinaria Agrícola (Santa Fe y Córdoba) o el Lechero Regional (Santa Fe y Santiago del Estero).

Este último surge mediante la organización de un grupo de productores y cooperativas tambeiras/lecheras del departamento San Cristóbal (provincia de Santa Fe) y del departamento Rivadavia (provincia de Santiago del Estero) en 2008-2009. Junto a técnicos del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), trabajaron en una propuesta para disminuir los riesgos y pérdidas de la actividad ante eventos meteorológicos<sup>3</sup> y en su búsqueda de soluciones ante esto, tomó fuerza el programa CL propuesto por el Estado. Comenzaba así, un proceso de constitución de un nuevo eje cooperativo y de asociación lechera pero con ciertas limitaciones y complejidades en su interior.

Es por ello que nos proponemos debatir la construcción del Clúster Lechero Regional (CLR) en el departamento San Cristóbal (Santa Fe) en el período 2008-2018 pensado como una estrategia de DTR. A continuación, planteamos las partes las cuales componen al artículo. En primer lugar, abriremos el debate teórico acerca las controversias del concepto de DTR y el rol de Estado en ello; en segundo lugar, analizaremos cómo la política pública y el Estado nacional recuperó esos debates y los canalizó bajo la estrategia del CL; sin embargo, tal como veremos a continuación, el CL no sería una estrategia adecuada para llevar adelante el DTR.

---

<sup>3</sup> La preocupación de los productores fue a partir del evento de déficit hídrico de 2008-2009 que perjudicó, con mayor énfasis, al noroeste de la provincia de Santa Fe.

Por último, el caso de estudio: el CLR; en este apartado veremos su constitución y en ello son cruciales los aportes de diferentes autores relacionados a la temática como así también recuperar las voces de los actores clave de dicho CL a través de las entrevistas semiestructuradas mencionadas anteriormente.

Desde el punto de vista metodológico, este trabajo es predominantemente cualitativo e interpretativo bajo un estudio de caso que combina fuentes primarias (entrevistas) con secundarias (documentos, publicaciones oficiales y textos académicos). Ante esto, resulta interesante aclarar que las entrevistas semiestructuradas fueron realizadas en dos años: 2018 y 2021. La información obtenida de estas, nos permitió describir, analizar y comprender el CLR, estudiarlo bajo un período de acuerdo a variables identificadas y a sus procesos interactivos (Giacobbe y Moscoloni, 2000).

### **Controversias del concepto de Desarrollo Territorial Rural (DTR) y el rol del Estado**

Tal como mencionamos en la introducción, el concepto de DTR es controversial y se presta a interesantes discusiones. Por un lado, se inscribe como propuesta de ajuste estructural y en las corrientes post consenso de Washington (Lattuada, 2014) y por el otro, en proponer programas compensatorios y asistenciales.

Con respecto a su definición, Lattuada, Márquez y Neme (2012) retoman a Schejtman y Ramírez quienes indican que el DTR es:

Un proceso de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza. La transformación productiva tiene el objetivo de articular competitiva y sustentablemente la economía del territorio a mercados dinámicos. El desarrollo institucional tiene los propósitos de estimular y facilitar la interacción de los actores locales entre sí, entre ellos y los agentes externos relevantes y de incrementar las oportunidades para que la población participe del proceso y sus beneficios (2012, p. 95).

Por lo tanto, el concepto alude a que el territorio beneficiario de programas de DTR debería articularse con mercados dinámicos y promover así la interrelación de los actores que

intervienen para lograr o estimular procesos de desarrollo, siempre que tales territorios articulen con otros sectores, actores y territorios, superando disputas y logren posicionarse en mercados dinámicos (Manzanal, 2007).

No obstante, el desarrollo que propone el DTR no se instalaría desde un Estado de Bienestar sino lo contrario (Lattuada, Nogueira y Urcola, 2015). El DTR se consolida desde un modelo que cuestiona el rol e intervención del Estado en la sociedad y mercado mientras que propone programas asistencialistas y compensatorios a aquellos sectores que estarían condenados a la exclusión en el nuevo contexto de acumulación e integración económica mundial. Es decir, los autores indican que el Estado promueve los programas de DTR para compensar aquellos espacios rurales que estarían destinados a la marginalidad en el mercado. Por lo tanto, el hecho que se promuevan en Argentina, puede indicar dos cuestiones: por un lado, que los territorios beneficiados por estos programas “compensatorios” estarían resignados a la exclusión económica y productiva y por el otro, que sean simplemente programas de subsidios a través del financiamiento externo, pero sin la amenaza de exclusión económica o de desaparecer. Cabe preguntarse si el hecho de recibir subsidios o ser programas compensatorios se traduce en procesos de desarrollo.

El DTR se basa en postulados neoinstitucionalistas y son estos los que reivindican la importancia del capital social y enfatizan la idea de un territorio determinado por los actores sociales involucrados; su escala territorial de abordaje es local y rara vez abarca una provincia o el mismo país. Entendemos, por lo tanto, que el paradigma de DTR propone desarrollar ciertos espacios rurales; no obstante, quedaría en evidencia que no se lograría con fondos asistenciales o no reembolsables. Por su parte, el Estado argentino -que no fue un “generador de ideas” (Fernández y Alfaro, 2011)- “territorializó” los programas recomendados por instituciones o teniendo en cuenta experiencias de otros países sin considerar las dinámicas propias de las regiones que recibieron dichos programas. Es necesario, por lo pronto, recuperar las discusiones sobre las posibilidades de alcanzar un umbral de desarrollo en la periferia y si el DTR es capaz de articular estos espacios locales-regionales con las cadenas agroalimentarias globales o con los mercados dinámicos.

Fernández *et al.* (2006), señalan que el Estado es el que lleva adelante procesos de construcción de comportamientos y organizaciones que conducen al DTR. Asimismo, no todas las regiones pudieron hacer frente al desafío del desarrollo, por lo que llevó a respuestas diversas y desiguales y no solo en los espacios periféricos sino también en los centrales. En

este nuevo régimen de acumulación flexible, “el Estado se desplaza desde su lugar de “conductor político” para ser un “gestor” encargado de la construcción y cuidados de los equilibrios macroeconómicos” (ibid., p.72) y es aquel “cuyo papel consiste en gestionar la escasez (...) y a veces, también, organizar esa escasez” (Wajnsztein, 1996, p.2). Con estas citas, indicamos que el Estado se ocupará, junto al capital trasnacional, de organizar y gestionar en qué territorios y regiones se llevará a cabo la reproducción y acumulación de capital. En otras palabras, el Estado se convierte en un elemento esencial del capital cuando este último accede a la totalidad del primero.

Bajo este contexto, el Estado nacional desde 2009 canalizó la propuesta de DTR bajo el concepto de CL, cuya definición alude a una aglomeración de actores vinculados o interrelacionados en una actividad económica específica en un territorio determinado. En el apartado siguiente, retomamos los debates teóricos acerca del concepto de CL y su territorialización en nuestro país.

### **“Fallas” conceptuales del concepto CL y su aplicación en Argentina**

En este apartado nos interesa debatir y ahondar sobre el concepto CL, discutiendo sus “fallas” y el propósito del mismo. El objetivo de ello es debatir porqué el Estado nacional en Argentina tomó al CL como una estrategia de DTR lo cual, a nuestro parecer, es un concepto confuso, complejo y con ciertas limitaciones espaciales y empíricas.

Ahora bien, se define como CL según lo recuperado de la definición propuesta por el PROSAP (2012):

Un aglomerado productivo en el cual: i) prevalece una actividad económica compartida: producto, negocio o mercado: ii) existe una masa crítica mínimamente relevante de productores, empresas e instituciones; iii) y se comparte un territorio o área geográficamente acotada que posibilita la interacción y participación de los actores (ibid., p.5).

Por consiguiente, el CL se presenta en un territorio donde empresas e instituciones se interrelacionan en una actividad económica específica, por esta razón no sólo hablamos desde una vecindad espacial de actores sociales sino también de una especialización sectorial económica. En este sentido, permite a sus miembros funcionar y operar de manera más productiva para conseguir insumos, acceder a la información y tecnología, coordinar con otros actores relacionados, medir y motivar mejoras (Porter, 1998).

Ese territorio con vecindad espacial de actores se traduciría en una «región». En la década de los 90 resurge un modernizado discurso regional en el seno del neoliberalismo bajo el concepto de “desarrollo endógeno”, ante ello, Manzanal (2007) indica que focalizar el desarrollo en territorios locales-regionales potenciaría la competencia territorial. De esta manera, el concepto de CL toma relevancia porque tiene el propósito de alcanzar cierto grado de desarrollo y posicionar a las regiones como escenarios claves en el proceso de acumulación de capital. Ya en 2009, el Estado toma al CL como instrumento de alcance regional para alcanzar, en los espacios rurales, el DTR.

Por su parte, Fernández *et al.* (2006) sostienen que los relatos exitosos de espacios regionales desarrollados fueron, principalmente, en determinados espacios de los países centrales. En el mismo sentido, autores plantean y advierten la problemática de la territorialización del CL señalando que “es un concepto caótico que logró una amplia difusión como instrumento de política pública porque su elasticidad permitía utilizarlo en cualquier nivel espacial o segmento económico” (Carné *et al.*, 2018, p. 4).

De acuerdo a Fernández y Vigil (2007), el término CL tendría “tres fallas de origen” lo que pondría en debate el hecho de impulsar estas estructuras productivas en el territorio. Ellas son: 1. imprecisión conceptual; 2. un imaginario armónico y homogéneo al interior del CL y 3. una desconexión entre el CL y su entorno meso y macro. No obstante, nos atrevemos a considerar una falla más y que si bien tales autores la mencionan, no la consideran una falla, y es la dificultad de delimitación de los CL. Si tenemos en cuenta la definición propuesta por el PROSAP<sup>4</sup>, un CL se sustentaría en “un territorio o área geográficamente acotada”. Sin

---

<sup>4</sup> El PROSAP es un programa federal cuyos proyectos y políticas son diseñadas por los gobiernos provinciales y constituyen la base para su inversión, es decir, son las provincias las cuales proponen estrategias o proyectos de mejora en infraestructura para incrementar el valor agregado de las cadenas productivas de ciertos sectores. Por otro lado, el programa se apoya en tres iniciativas de mejora competitiva, las cuales “se articulan entre sí y conforman un conjunto de alternativas que coadyuvan al desarrollo rural y territorial” (PROSAP, 2012:5). Las mismas son: a. Iniciativas de Desarrollo de Clústers (IDC); b. Iniciativas de Desarrollo Regional (IDR); c. Iniciativas de Transferencia de Innovación (ITI).

embargo, el mismo PROSAP (2012) considera como “CL de la Nuez Pecán” a la provincia de Entre Ríos en su totalidad o el “CL de la Fruta Fina” en territorios de tres provincias diferentes; por lo que surgen algunos interrogantes: ¿qué entiende el programa por territorio acotado? ¿Qué y cómo se permitiría la interacción de los actores involucrados en espacios tan amplios? Farrugia y Guerrero (2004) señalan que el CL se sustenta en la “región”, “una estructura flexible cuyos límites pueden ser precisados en función de múltiples aspectos: los eslabonamientos con los sectores y procesos productivos, las nuevas formas organizativas y de articulación social” (ibid., p. 20), es decir, se convierte en un territorio específico según la delimitación propuesta por los actores que intervengan. Ante esto: el territorio de una provincia como Entre Ríos ¿se puede considerar como una región? ¿Cómo establecemos los límites y qué criterios toman desde el PROSAP para constituir un CL en una región? Aún así, esto supone una gran problemática al intentar delimitar un CL y qué es lo que permitiría o no la interacción entre los actores.

Por otro lado, desde el gobierno nacional y PROSAP posicionan al CL como una política pública capaz de alcanzar el DTR. En 2004, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) junto a consultoras, realizaron encuentros, seminarios y talleres culminando en 2006 con dos documentos y propuestas: una que refiere a la estrategia del DTR y otra a la construcción de la institucionalidad necesaria (Lattuada, 2014). En 2009, los programas referidos a DTR se llevaron adelante mediante la coordinación de la organización de la Unidad de Financiamiento Internacional (UFI), el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MAGyP) y la Unidad para el Cambio Rural (UCAR). Esta última tiene como objetivo concentrar la planificación y seguimiento de los programas de DTR con financiamiento externo; de acuerdo a esto, inicia así el proyecto de mejoras competitivas y de crecimiento económico propuestos por el PROSAP (2012). Desde 2009, el gobierno nacional promovió los programas de iniciativas de CL desde el PROSAP que, a su vez, posiciona a tal iniciativa como estrategia de DTR.

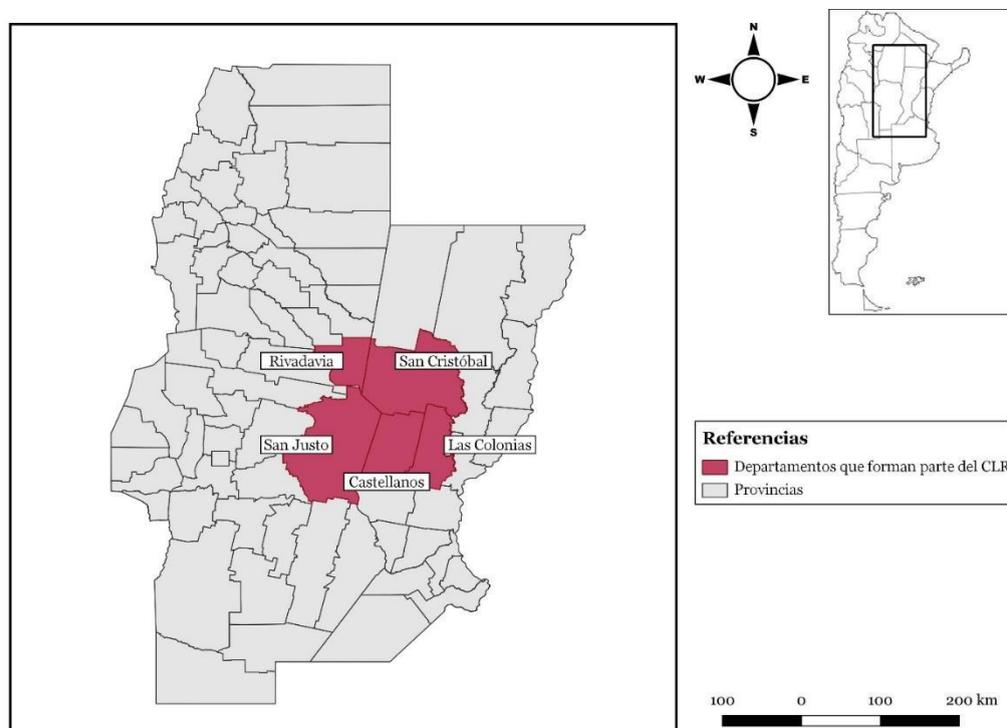
El CLR surge con las discusiones de los productores preocupados por el impacto de la sequía en el departamento San Cristóbal en 2008-2009. Ante ello, el gobierno nacional facilita financiamiento a través del PROSAP y de la constitución de un CL, en este caso, lechero. A continuación, analizaremos el proceso de constitución conjunto a sus principales desafíos y problemáticas.

## El Clúster Lechero Regional (CLR) entre el DTR y las fallas de origen del CL

Si recuperamos lo planteado y discutido en los apartados anteriores, es cuestionable que el CLR sea considerado como una “región exitosa” y que forme parte de las cadenas de valor globales. Quizás podría considerarse como una región beneficiada ante la territorialización del financiamiento externo y en la reproducción de capital de algunos actores de la cadena de valor de leche, tal como los productores que participan.

Si bien las reuniones de quienes participan del CLR comienzan en 2008-2009, la institucionalidad y personería jurídica se da en 2011 bajo el nombre de “Asociación para el Desarrollo Regional de la Cadena Láctea del NO de Santa Fe y SE de Santiago del Estero” cuyo objetivo general es el de “impulsar una lechería competitiva, inclusiva y sustentable con producción del desarrollo regional” (Varaldo, 2021, p. 1). En la Figura N°1, podemos observar el área geográfica que ocupa el CLR. La misma se extiende sobre los departamentos San Cristóbal, Castellanos y Las Colonias (Santa Fe), Rivadavia (Santiago del Estero) y San Justo (Córdoba)<sup>5</sup>.

**Figura N°1.** Expresión territorial del Clúster Lechero Regional



**Fuente:** elaboración propia en base a entrevistas y documentos oficiales del CLR.

<sup>5</sup> El CLR surge con los departamentos San Cristóbal (Santa Fe) y Rivadavia (Santiago del Estero) en 2008-2009; en 2014 se anexan Castellanos y Las Colonias (Santa Fe) y San Justo (Córdoba), en 2018.

El área geográfica del CLR nos permite retomar las discusiones abordadas en los anteriores apartados ya que podríamos inferir una imprecisión territorial. El CLR se presenta en cinco departamentos; ahora bien, las unidades territoriales que componen a estos, ¿todos participan? ¿todos los tambos presentes en el territorio participan del CLR? ¿Por qué el CLR no se ajusta a las unidades territoriales que verdaderamente tienen Unidades Productivas (UP) con tambo, cooperativas u otros actores vinculados al CLR? No obstante, estas preguntas no forman parte de los objetivos del trabajo por lo que no los abordaremos.

Con respecto a los agentes que formaron parte del Consejo y la mesa de discusiones del CLR entre 2008 y 2018, fueron, mayormente, cooperativas y productores, sin la presencia de industrias<sup>6</sup>, un dato curioso si pensamos que el concepto de CL hace referencia a todos los actores que forman parte de la cadena de valor de una actividad específica. Las industrias lácteas que sí participaron lo hicieron de manera indirecta, a partir de la comercialización de leche con las cooperativas y productores no cooperativizados o participando de charlas de buenas prácticas agropecuarias.

De acuerdo a Asoli y Pacilio (2017), Varaldo (2021) y de las entrevistas realizadas (2018 y 2021), el CLR surge luego de la sequía que afectó a gran parte del noroeste santafesino en 2008-2009; es así que productores e instituciones relacionadas a la actividad lechera se reunieron con el objetivo de pensar acciones conjuntas frente al evento y ante “la necesidad de evitar la desaparición de aquellos tambos que no lograban recuperarse ante las inclemencias climáticas con profundo impacto en los pequeños productores y sus familias” (Varaldo, 2021, p. 159). Por otro lado, debemos recordar la crisis económica de 2008 que puso en jaque los precios internacionales de los commodities y otras materias primas, lo cual también podría ser condicionante ante el surgimiento del CLR; es decir, la caída de rentabilidad de productos agropecuarios también influyó en los precios de la lechería, agravando aún más la situación de esta actividad en Argentina. Sin embargo, en una entrevista realizada en julio de 2018 a integrantes del CLR, uno de ellos, sostenía lo siguiente:

Entrevistado1 (E1):

---

<sup>6</sup> En el año 2019 se incorporó Manfrey (ubicada en Freyre, Córdoba) y en el 2020, Tregar (en Gobernador Crespo, Santa Fe). Esta última forma parte del Consejo de Gobierno. Ambas incorporaciones son fuera del período de estudio (2008-2018).

Nosotros acá en 2008-2009 tuvimos una sequía histórica, que no tenía antecedentes en la zona, entonces lo que uno veía era que íbamos instituciones por separado a pedir ayuda, uno al Ministerio de la provincia de Santa Fe otro a Buenos Aires... Yo tenía la experiencia de los CL que impulsó la Secretaría de Ciencia y Técnica donde participé muy tangencialmente del CL apícola de Tucumán. Entonces leí un poco (...) me gustó mucho el concepto, la idea que tenía, donde se generaban instancias de planificación con prospectivas compartidas donde no solamente estaba el sector de la cadena sino también la parte pública. (...) Con esa idea empezamos a trabajar con un técnico en una cooperativa y prendió, después nos empezamos a juntar con los técnicos, les gustó la idea y ya empezamos a hacer reuniones con algunas cooperativas en toda la zona. Contemplamos que esté la industria sentada, era una cuestión de pensarnos entre todos la cadena la cadena de valor, más los municipios y generar nuevas ideas para que realmente no tengamos esos problemas que ante un evento climático extremo tengamos esa fragilidad de los tambos.

En este relato, podemos observar una primera estrategia por parte de estos agentes territoriales en la búsqueda de soluciones para evitar el cierre de los tambos y perpetuar la actividad lechera a través de sentarse en una mesa todos los actores que intervienen en la cadena láctea. Así lo menciona Varaldo (2021), quien indica que la Agencia de Extensión Rural (AER) del INTA Ceres realizó una convocatoria en 2008 a los actores nucleados en la actividad lechera para reflexionar sobre el presente y futuro de la misma, “priorizando la continuidad de los productores locales y su influencia en el desarrollo regional” (ibid., p.159).

En la entrevista realizada en 2018, un miembro del Consejo de Gobierno<sup>7</sup> (E2) define al CLR como “una red de instituciones que busca dinamizar diferentes grupos de trabajo (...) ser intermediarios entre los productores y organismos públicos y privados”. Menciona además que establecen líneas de trabajo con las industrias lácteas para lograr una mayor eficiencia y productividad como así también para reutilizar el suero de desecho. A su vez, resalta la importancia del PROSAP y el financiamiento estatal alcanzado hasta el momento lo que permitió, a su vez, la legitimidad territorial del CLR. Este tiene cierta sustentabilidad

---

<sup>7</sup> El CLR se organiza en un Consejo de Gobierno, Vocales, una Coordinación y una Administración. El Consejo (constituido por el presidente, el vicepresidente, el secretario y el tesorero) tiene la responsabilidad jurídica del CL, mientras que la Coordinación se ocupa de articular proyectos, elaborar y coordinar talleres y capacitaciones, entre otras funciones y la Administración, por su parte, se encarga del cobro de la cuota societaria en conjunto del registro de las diferentes actividades que se llevan a cabo.

económica desde el 2017 ya que puede cubrir sus gastos corrientes con el cobro de las cuotas societarias, sin embargo, en la entrevista a la Coordinación en 2021, los grandes avances del CLR lo hicieron por el financiamiento del programa federal, tal como la compra de maquinaria agrícola o préstamos para tratamiento de residuos en el tambo a ciertos productores.

En tal entrevista, se consultó sobre los desafíos y líneas de trabajo a lo que se nos compartió un documento de divulgación realizado por el CLR donde se mencionan tales cuestiones. No obstante, en tal informe no se menciona el DTR (siendo este el objetivo del programa federal y del CL pensado por el Estado nacional) sino que se trata de un CL cuyos integrantes “se benefician con la gestión de acciones orientadas a potenciar la cadena láctea en la región. Donde la creación de redes a nivel territorial resulta clave para alcanzar estos resultados” (Varaldo, 2021, p.160). En este sentido, surge la primera observación: el CLR no formaría parte de una estrategia de DTR sino que, en lo que respecta a la actualidad y en el territorio, sería una organización/red que nuclea cooperativas e instituciones públicas y privadas; una estrategia de supervivencia en un mercado altamente competitivo para potenciar el crecimiento de la lechería, pero no el desarrollo. Por lo tanto, podríamos indicar que el financiamiento del PROSAP se traduce en subsidios y programas para modernizar la producción, a la vez que no permitiría que desaparezca la actividad o la exclusión económica de esta.

Por otro lado, en relación a la expresión territorial de estos productores, hay una gran representatividad del departamento San Cristóbal frente al resto de los departamentos de las provincias participantes, lo cual nos hace pensar en posibles dificultades a la hora de reunir a los miembros del CLR para diseñar alguna política en común a todos los productores siendo que cada uno tendrá diversas inquietudes o problemáticas. En relación a esto, otro entrevistado en 2018 (E3) indica lo siguiente:

E3: No, yo no lo veo como un riesgo... Yo lo veo como con mayor potencial. Hoy el CL debe estar nucleado. Lo que yo creo es que hoy el problema es que te estás quedando corto de estructura (...) Vos no podés decir tengo una sede, tengo una camioneta para ir a visitar a productores. Hoy hay dos personas nomás: un administrativo y un coordinador.

En este diálogo, el E3 manifiesta que por más que el departamento San Justo (Córdoba) se anexó en 2018, el problema no radicaría en la distancia o en la expansión de los límites del CL, sino su acotada infraestructura y limitado personal. El E2, por su parte, nos comentó que quienes llevan adelante las tareas de la Administración y de Coordinación tienen asignada una jornada de trabajo reducida y no de tiempo completo. Quizás, pensar en una estructura orgánica sólida, de jornada completa, con personal e infraestructura acorde al trabajo que vienen realizando, potenciaría lo ya logrado hasta el momento y permitiría un crecimiento del CL.

### **Desafíos actuales y problemáticas al interior del CLR**

Tal como se mencionó anteriormente, el concepto de CL presentaría fallas lo que dificultaría su implementación y constitución en una región que busca ser desarrollada. Una de ellas era la de “imaginario armónico y homogéneo” en su interior, sin embargo, en el caso de estudio abordado, se observan ciertas problemáticas que dificultarían la organización del mismo.

Algunos de los desafíos presentes son: el financiamiento, la escasa infraestructura en el territorio y las relaciones con los agentes públicos provinciales (principalmente con el de Santa Fe: gobierno provincial y locales, Senador, otros). Con respecto al financiamiento, los integrantes señalan el atraso del pago de la cuota societaria y la complejidad de conseguir líneas de créditos estatal a través de, por ejemplo, los Aportes No Reembolsables (ANRs). En la entrevista grupal de 2018, relatan un encuentro con el ex titular de la Subsecretaría de Lechería del Ministerio de Agroindustria de la Nación (2016-2019), Alejandro Sanmartino y el ex Director de Producción Primaria, Javier Braudacco (2017-2018) con respecto a la obtención de fondos y líneas de financiamiento para el funcionamiento del CL:

E3: Después del cierre del evento del CL, vamos a esas jornadas de financiamiento y tuvimos una pequeña reunión con Alejandro y Javier. Le dijimos "Mirá, nosotros estamos en esto, precisamos ayuda por tal y tal motivo, dejamos de depender de PROSAP pero el CL en sí viene de inundación, sequía, inundación y es difícil generar recursos... Nosotros necesitamos una ayuda, ¿viste?". "Bueno", nos dice. Pasó la inundación de 2016, nos juntamos todas las cooperativas... pero Alejandro dice: "hay recursos, pero ustedes tienen que unirse entre todos para bajarlos". Y ahí es cuando las cooperativas marcan y le dan

confianza a la institucionalidad del CL diciendo “bueno, nosotros estamos todos dentro de la institución CL y puede ser el CL por donde se bajen los fondos”

E1: Sí, porque la plata esta del Estado estaba destinada a las cooperativas. Las cooperativas direccionaron esto para darle más sustentabilidad a lo que es el CL y ahí es donde se consigue un fondo que hoy está siendo re-prestado a los productores de 3.000.000 de pesos y hay otro en trámite que es de 2.000.000.

En este relato no solo podemos observar que tomaron acciones que significaron ir a reuniones con funcionarios, sino que el financiamiento (en materia de subsidios o ANR) destinado para cooperativas, se concentró y canalizó por el CLR, dándole institucionalidad y territorialidad al mismo. El hecho de canalizar los fondos por aquí permitió una mayor presencia territorial ya que las cooperativas y productores vieron en el CLR una posibilidad de acceder a subsidios, ayudas y préstamos para mejorar y potenciar su producción. No obstante, los fondos o ANRs no son otorgados con fluidez sino al contrario, son escasos o se encuentran devaluados cuando se entregan.

Con respecto a la deficiente relación con los agentes provinciales (principalmente con el de Santa Fe), nos comentan lo siguiente:

E3: Con Santiago siempre estuvimos en relación más fluida. [nombran a un técnico del INTA Rafaela] siempre participó activamente en reuniones de equipo técnico y de Consejo dando su punto de vista, “esto sí, esto no, ¿qué les parece?” Siempre nos dio buenos consejos. La parte de Santa Fe participó un poco menos.

Y continúan con:

E1: ¿Te acordás (a E3) cuando venía gente de la provincia? “Pero, pero ustedes ya están trabajando con el Estado nacional”, es como que “para qué nos necesitan”

E3: Sí, “o ellos o nosotros”.

E1: Eso también nos generó una cierta resistencia por parte de la provincia. Lo único que tuvo que hacer la provincia fue firmarnos un aval que si ellos no lo firmaban no podíamos empezar a trabajar.

En este relato surgen interesantes cuestiones, sin embargo la más relevante quizás sea que los organismos de la provincia de Santa Fe no hayan participado del CLR. Si bien la estructura del Ministerio de Producción durante las gobernaciones del Frente Progresista Cívico y Social, se constituía de Secretarías y Direcciones referidas a la Lechería, Desarrollo Rural o Arraigo Territorial (García Puente, 2020; Fernández, *et al.*, 2006), ninguna cumplió con el cometido por el cual fueron creadas según lo relatado en las entrevistas.

Al ser consultados en la entrevista respecto al accionar del Senador provincial en relación al apoyo al CLR, todos acordaron en que no está presente y que no responde a estas necesidades, “trae dos latas de pintura para las escuelas, tres carpetas para la otra... eso no es desarrollo” indica un entrevistado. Otra problemática similar se dio con el Ministerio de Educación provincial santafesino, al no poder articular las escuelas agrotécnicas de la región con el CLR. En este sentido, los entrevistados sostienen que no se reconocían los cursos dictados para los docentes sobre lechería ni tampoco habría una articulación entre los contenidos de asignaturas escolares referidas a la lechería y el CLR.

El E3 también indica la ausencia de una política clara en el sector lechero y la no continuidad de líneas de trabajo ante cambios de gobiernos (municipales/comunales y provinciales) ya que todo lo que refiere a proyectos o programas, se ve truncado ante dicho hecho.

Con respecto a las relaciones entre el CLR y las industrias, los integrantes entrevistados en 2018 señalan la importancia de que estas sean parte del Consejo de Gobierno o que participen de las reuniones que realizan desde la Coordinación. Así lo indica E1 en el siguiente fragmento recuperado:

E1: Otro problema que tuvimos es que la industria nunca se sentó a la mesa del CL. Porque bueno, yo calculo que en un principio habrá sospechado que era una entidad gremial, que iba a pelear los precios, se la veían venir.

Sin dudas, la industria sería un eslabón muy importante al interior del CLR. Según Vértiz (2017), apenas cinco empresas controlan más del 60% de la producción láctea en el país y son las que, por otro lado, cuestionan los agrupamientos o pools de venta por parte de los productores ya que señalan, de acuerdo al autor nombrado, que “no resulta factible, o al menos conveniente, que los productores comercialicen en forma grupal su producción” (ibid., p.78). Además, señala que en tiempos de sobreoferta, los pools son muy castigados por las usinas lácteas mientras que, en una situación de escasez de producción, representan una interesante herramienta de negociación por el precio. Sin embargo, los integrantes del CLR rechazan ser un agrupamiento o pool y siguen apostando al diálogo con la industria. Esto se ha conseguido y en la actualidad (desde el 2019), industrias tales como Tregar o Manfrey, participan del CLR siendo parte del Consejo de Gobierno. Por último, señalar que como principal desafío se está trabajando en varios proyectos de tratamiento de efluentes debido a que, en el nuevo contexto productivo y de consumo, las empresas y el Estado (a través del INTA), incentivan esto. Además, se debe a una cuestión o medidas de cuidado ambiental y de una producción sustentable, por lo que “debemos fomentar una lechería que vaya por el camino de la agroecología”, indicaron en la entrevista en 2021. Sin embargo, creemos que esto debería ir acompañado de líneas de financiamiento para aquellos productores que no pueden realizar tal inversión.

Quizás es el mayor desafío presente es la deficiente (e inexistente en algunos casos) infraestructura territorial tanto de energía, hídrica o vial. El departamento San Cristóbal no cuenta con eficientes líneas de tensión trifásica para mejorar la situación energética de la región, tampoco acueductos o gasoductos que potenciarían la industrialización de la leche cruda, ni caminos rurales o red vial pavimentada (o al menos en buen estado) acorde a las necesidades de la población y de la producción. Todo ello fue señalado en las entrevistas en 2018 y 2021.

Por último, habría una ausencia de legislaciones y políticas en común de las tres provincias para el CLR. Como este abarca cinco departamentos de tres provincias distintas, deben adecuarse a las normativas de cada una de ellas. Esto dificultaría, por ejemplo, en pensar en un proyecto de infraestructura hídrica, de gasoductos o electrificación en común. Sería quizás beneficioso para esta región constituir un Comité donde participen los actores involucrados en el CLR y se evalúen diferentes propuestas. En palabras del E2, “el principal objetivo del CLR

es mejorar la infraestructura”; no obstante, consideramos que esto excedería ampliamente las posibilidades reales del CLR. Si bien puede trasladar el reclamo, no podría gestionarlo o asumirlo como entidad y proyecto a futuro. Por otro lado, el E3 menciona que se está trabajando con el Consejo Federal de Inversiones (CFI) para priorizar diferentes proyectos de infraestructura. Sin esto último, sería imposible proyectar un desarrollo de la actividad lechera de la región.

Para finalizar, entendemos que el CLR se propone como objetivo “gestionar líneas de acción en las que se priorice la infraestructura interna y externa y mejorar la eficiencia productiva y económica de las empresas de la región” (Varaldo, 2021, p.163), es decir, contribuir a un desarrollo en dicho territorio y llevar a cabo un objetivo del PROSAP que es fortalecer el entorno institucional.

## **Conclusiones**

El Estado nacional propuso la categoría CL en algunas actividades productivas para lograr un desarrollo; sin embargo, el término tendría ciertas “fallas” que genera que su correlato territorial sea aún más confuso y ambiguo. El PROSAP, programa estatal de inversión rural, propone al CL como fomento de DTR, pero ¿qué garantías habría por las cuales se alcanzaría un DTR en los territorios donde surge la etiqueta de un CL? ¿Qué sucede en el territorio del CLR?

Desde ciertas aproximaciones y valoraciones, el CLR no supondría una “región exitosa”, tampoco formaría parte de una estrategia de desarrollo ya que, recuperando lo discutido y analizado anteriormente, el desarrollo no sería posible ante la dependencia productiva, económica y política de nuestro país y de las condiciones de infraestructura vial, energética e hídrica de la región.

La propuesta del Estado nacional y provincial, a través de Secretarías y oficinas gubernamentales referidas al desarrollo, no cumplen con el cometido como tal, sino que otorgan subsidios y ANRs a través del CLR a los productores y cooperativas que lo requieran y necesiten, lo que, a nuestro criterio, no sería suficiente.

El Estado tuvo un rol fundamental en la propuesta del CLR. Compartimos con los autores expuestos el hecho de que el Estado debería promover estrategias de desarrollo en áreas que

por sí solas no podrían alcanzarlo, sin embargo, entendemos que el CL no es la solución a ello ya que no supondría un instrumento adecuado para llevarlo a cabo. Los programas estatales que persiguen el ideario de DTR son pensados para subsidiar y no para desarrollar y he aquí la gran controversia de ello. Los programas de DTR, como en este caso es el CL, funcionarían como paliativos, subsidiarios y compensatorios en diferentes actividades productivas y, tal como hemos trabajado en el presente trabajo, en la lechería de la región del CLR (específicamente la del departamento San Cristóbal, unidad territorial de análisis).

El espacio rural que ocupa el CLR no podría alcanzar el DTR aún; la infraestructura escasa de la región y conflictos que se dan al interior del mismo no daría cuenta de un aparente proceso de desarrollo. ¿Qué estrategias de desarrollo podrían abordar cuando la infraestructura productiva, energética, vial e hídrica es deficiente y/o escasa? El Estado promueve la constitución de CL en diversas actividades sin un acompañamiento en otras cuestiones, como la ya mencionada infraestructura. Quizás el hecho de mejorar, adecuar e invertir en esta cuestión permitiría al CLR avanzar y cubrir otras necesidades.

## **Bibliografía**

Asoli, C. y Pacilio, L. (2017) Clúster lechero regional. Recuperado de: <https://inta.gob.ar/videos/cluster-lechero-regional>

Carné, M.; Davies, C.; Seval, M. y Fernández, V. R. (2018) Apuntes y desafíos metodológicos para el análisis de la territorialización de la política clúster en Argentina: las experiencias recientes de la producción láctea y nogalera. *XII Jornadas de Investigación en Geografía "Territorio, sociedad y recursos hídricos"*, FHUC-UNL, Santa Fe.

Farrugia, O. y Guerrero, I. (2004) El clúster lácteo y el desarrollo regional: una aproximación metodológica. En Renold, J. M. y Lattuada, M. (2004) *El complejo lácteo en una década de transformaciones estructurales (1991-2001)* Buenos Aires: Editorial Biblos.

Fernández, V. R. y Alfaro, M. B. (2011) Ideas y políticas del desarrollo regional bajo variedades de capitalismo: contribuciones desde la periferia. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, N°120. Brasil. Pp. 57-99.

Fernández, V. R.; Güemes, Ma. C.; Magnin, Juan P.; Vigil, José I. (2006) *Capacidades estatales y desarrollo regional. Realidades y desafíos para América Latina*. Santa Fe: Editorial UNL.

Fernández, V. R. y Vigil, J. I. (2007) Clústers y desarrollo territorial. Revisión teórica y desafíos metodológicos para América Latina. *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, vol. VI, N°24. México. Pp. 859-912.

García Puente, J. (2020) *Transformaciones del Estado y desarrollo industrial: capacidades estatales de la provincia de Santa Fe, (2000–2013)*. Santa Fe: Editorial UNL.

- Giacobbe, M., Moscolini, N. (2000) *Aprender investigando ciencias sociales*. Rosario: Cerider.
- Lattuada, M. (2014) Políticas de desarrollo rural en la Argentina. Conceptos, contexto y transformaciones. Revista *Temas y Debates*. Vol. 27. Pp. 13-47. Recuperado de: <https://temasydebates.unr.edu.ar/index.php/tyd/article/view/274>
- Lattuada, M.; Márquez, S.; Neme, J. (2012) *Desarrollo rural y política. Reflexiones sobre la experiencia argentina desde una perspectiva de gestión*. Buenos Aires: Editorial Fundación Ciccus.
- Lattuada, M.; Nogueira, M. E.; Urcola, M. (2015) *Tres décadas de desarrollo rural en la Argentina: continuidades y rupturas de intervenciones públicas en contextos cambiantes (1984-2014)*. Buenos Aires: Editorial Teseo, Universidad Abierta Interamericana.
- Manzanal, M. (2007) Territorio, poder e instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio; en Manzanal, M.; Arzeno, M.; Nussbaumer, B. (2007) *Comp. Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto*. Buenos Aires: Editorial Ciccus. Pp. 15- 49.
- Méndez, R. (2018) *La telaraña financiera. Una geografía de la financiarización y su crisis*. Chile: Editorial RIL. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales.
- Porter, M. (1998) *Clústers and the new economics of competition*. *Harvard Business Review*. vol. 76 (6), 77-90.
- Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (2012) *Iniciativas de Mejora Competitiva*. Pp. 1-78. Recuperado de: [https://issuu.com/comunicacionydifusionucar/docs/dossier\\_web](https://issuu.com/comunicacionydifusionucar/docs/dossier_web)
- Varaldo, E. (2021) Clúster Lechero Regional: una red que promueve el desarrollo inclusivo y sustentable. *Revista de Investigaciones Agropecuarias*, Vol. 47, N°2. INTA. Buenos Aires.
- Vértiz, P. (2017) La cúpula agroindustrial del complejo lácteo argentino: integración subordinada de la producción primaria a la dinámica del capital industrial. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios* N°46. Pp. 59- 103.
- Wajnsztejn, J. (1996) La autonomía relativa del Estado. En Pastone, M.; Wajnsztejn, J.; Schulze, B. (1996) *La crisis del Estado-Nación. Antisemitismo, racismo, xenofobia*. Barcelona, Editorial Alikornio.