

EL SECTOR LECHERO Y LA ASOCIATIVIDAD TERRITORIAL EN LOS LAGOS Y LOS RÍOS: **¿CLÚSTER, ATOMIZACIÓN O REDES DE COOPERACIÓN?**

Gonzalo Delamaza y Sandra Ríos

1. Introducción

En el estudio del desarrollo territorial la vocación productiva de los territorios ocupa un importante lugar. Cuencas, valles o territorios geográficamente determinados se van especializando en ciertas faenas productivas a lo largo de la historia, con mayor o menor estabilidad y potencial de desarrollar efectivamente el territorio. Sin embargo, los resultados de tales dinámicas no dependen solamente de la ubicación geográfica, aspectos climáticos o la disponibilidad de recursos. Sobre todo, en los rubros donde se experimentan grados de industrialización y se constituyen cadenas de valor complejas, cimentadas en relaciones sociales que van dando lugar a culturas locales específicas. Estas cadenas de valor están condicionadas por factores de mercado, dependiendo del control que posean sobre los recursos del territorio y los procesos principales. También serán afectadas negativa o positivamente por las políticas públicas y la acción estatal que creará condiciones favorables o desfavorables para el desarrollo del territorio.

En la presente investigación hemos tomado como territorio la macro-región formada por las actuales regiones de Los Ríos y Los Lagos, hasta 2008 parte de la misma región administrativa (Región de Los Lagos), en la zona sur de Chile, a unos 800 km. de la capital. En una gran proporción de dicho territorio se desarrolla una importante actividad ganadera y de producción láctea, la cual ha marcado en gran medida las características de la región, al menos desde el segundo cuarto del siglo XX.

La producción y comercialización de leche fue estimulada por un amplio desarrollo de organizaciones cooperativas, muchas de las cuales se ubicaron en esta región. A partir de comienzos de los años 80 la zona sur de la región comenzó una acelerada transformación producto del crecimiento del cultivo de salmones, orientada al exterior, lo cual en cierto modo cambió el centro de gravedad económico de la misma hacia su capital regional, Puerto Montt (Barton et al., 2016). La producción lechera e industrialización de productos lácteos, sin embargo, siguió siendo una actividad fundamental en la región de Los Ríos, así como en las provincias de Osorno y en menor medida Llanquihue en Los Lagos.

El interés en el sector lácteo nace de la necesidad de conocer la evolución y transformaciones de un sector tradicional de la economía regional del sur de Chile a la luz de los cambios en las condiciones económicas y sociales de los últimos treinta años. ¿En qué medida un rubro tradicional, caracterizado por la producción extensiva, propiedad dispersa, orientado al mercado interno, ligado a la experiencia cooperativa y al estímulo estatal ha subsistido y se ha adaptado a los nuevos entornos? ¿Tiene la producción lechera capacidad de encadenamiento como para impactar en el desarrollo endógeno de la macro-región?

2. Abordando la asociatividad en el sector lácteo

En este trabajo se aborda el sistema de producción, industrialización y comercialización de productos lácteos en el territorio, con el fin de responder preguntas de investigación relativas a la naturaleza y evolución de las relaciones asociativas en el territorio que se originan en el actual modelo de producción lechera. ¿Existe uno o más modelos de relación asociativa entre los diferentes actores de la producción, la industria y la comercialización? ¿Han evolucionado dichos modelos y sus correspondientes interacciones? ¿Por qué

no se ha desarrollado suficientemente la agregación de valor en el rubro (variables culinarias, culturales, de prácticas productivas)?

Se abordan también dos preguntas complementarias: ¿cuán autónomos son los actores del territorio para establecer sus relaciones mutuas o cuánto dependen de dinámicas exógenas (mercado externo, propiedad multinacional, reglas sanitarias y comerciales, etc.)? ¿Cuál es el rol cumplido por las agencias públicas y de qué modo sus acciones inciden sobre las relaciones asociativas? Con estas preguntas se espera contribuir a esclarecer aspectos clave del desarrollo de los territorios.

Hemos distinguido tres dimensiones de análisis, realizando para cada una de ellas diferentes operaciones metodológicas: económica, institucionalidad y actores, y conocimiento.

En el aspecto económico el sector lechero en la macro-región se caracteriza por articular la gran inversión (especialmente plantas procesadoras de leche fluida) con los productores locales en el territorio. Nuestra hipótesis general indica que no se produce un encadenamiento virtuoso tipo clúster, por tres razones: i. el modelo de articulación existente tiende a excluir a los productores menos “eficientes” y con menor capacidad de inversión modernizadora (Dirven, 2001); ii. la fuerte asimetría existente entre el segundo eslabón (industria procesadora) y los productores, en términos de volumen de inversión y concentración de la industria en pocas empresas versus muchos y muy diversos productores; y iii. la cadena de valor está crecientemente dominada por el eslabón de la comercialización a través del retail, concentrado y externo a la región

A esta hipótesis general de “desencadenamiento”, se agrega una más específica que se pregunta: ¿Es posible determinar un patrón o modelo que presente algunas características de encadenamiento territorial más positivo a partir de la experiencia de las Cooperativas Lecheras que han logrado éxito en el campo industrial y la comercialización? Esto estaría determinado por la estructura de la propiedad (cooperativa de productores) y por el origen y vinculación territorial, en la medida que exista una razonable autonomía para actuar.

En esta dimensión interesa caracterizar el sector lechero en el territorio seleccionado: volumen de producción, evolución en el tiempo, e importancia dentro de la economía local (inversión, gasto, consumo, empleo, etc.) diferenciando sus actores. También abordamos el grado y tipo de encadenamiento entre los diferentes eslabones de la cadena de valor, estableciendo eventuales diferencias en el caso de las cooperativas: fijación de precios, asistencia técnica, gestión de la innovación, gestión de proveedores, etc. Por último, nos interesan las condiciones de trabajo (niveles salariales, tipo contrato, salud y pensiones, y ejercicio de la negociación colectiva) y pobreza.

Por otra parte, interesa identificar los actores involucrados en el desarrollo del sector, así como la institucionalidad que lo regula y el impacto de las políticas públicas a lo largo del tiempo. Al respecto debe señalarse que no existe una política regional o local en pro del desarrollo para el sector lechero y consecuentemente la institucionalidad regional y local en la materia es débil o inexistente. El Estado desarrolla programas de “adaptación” de los productores locales a las condiciones de operación fijadas por la industria, las que son consideradas insuficientes por estos. Los actores subordinados (productores y sindicatos de trabajadores) cuentan con instancias de agremiación, pero sus estrategias son fundamentalmente defensivas (en el caso de los productores defender el precio de compra de la leche), o bien, buscan principalmente aprovechar los recursos públicos existentes, sin contar con instrumentos e instancias de participación para incidir en las orientaciones de las políticas (nacionales) destinadas al sector, ni promover la asociatividad del complejo productivo. Esto último ha comenzado a cambiar a partir de 2016.

En esta dimensión el estudio apunta a la identificación y caracterización organizacional de los actores sociales relevantes: gremios empresariales, asociaciones de productores, sindicatos, y ONG. También se identificaron las principales instituciones nacionales y regionales, así como los principales programas de fomento del sector, examinando su orientación, red de relaciones y recursos más importantes.

Por último, se abordan aspectos relacionados con el papel del conocimiento, en particular, la incorporación de investigación y desarrollo tendientes a la innovación en el sector. Se aprecia que se ha debilitado

el rol de la universidad como productor de conocimiento (ciencia y tecnología) y como actor de desarrollo (investigación y desarrollo) en el sector lechero, sin que ello se haya trasladado en cantidad y calidad suficiente a la industria. Se analizó el rol, evolución y situación actual del Instituto de la Leche (Universidad Austral) y la presencia del tema en los planes estratégicos y las carreras de las universidades regionales.

Para el estudio se utilizaron estadísticas básicas y otras fuentes secundarias, las que se complementaron con diez entrevistas en profundidad a informantes clave, relacionados al estudio, las que se llevaron a cabo principalmente durante 2014.

3. Características y dinámica económica del sector lácteo en el país

En esta sección abordamos una caracterización general de los principales aspectos que definen al sector. Luego de ello se muestra la dinámica que este ha seguido en términos de producción, elaboración y comercio exterior.

3.1 Principales características del sector

Los diferentes estudios y fuentes secundarias consultadas coinciden en la caracterización del sector lechero y el análisis de su evolución a partir de la reestructuración con posterioridad a la crisis económica de 1982 que se tradujo en desaceleración, quiebra de empresas y la intervención del sistema bancario en el país. Se constata un crecimiento continuo de la producción, con destino principalmente orientado al mercado interno y *“considerables avances en el rendimiento de la producción primaria y en la capacidad y diversificación en la fase de elaboración”* (Dirven y Ortega, 2001, p. 143). Hacia fines de la década de los noventa se verifica una incipiente apertura hacia la exportación (Dirven y Ortega, 2001; Ríos, 2009; FIA, 2013) la cual ha experimentado un gran dinamismo, ocupando algunos nichos abiertos por los tratados de libre comercio y las políticas de fomento estatal al consumo de lácteos en países como México (FIA, 2013).

Se trata de un sector fuerte y crecientemente concentrado en varios sentidos: por una parte, se concentra su producción de materias primas en la zona sur del país, especialmente en las zonas aquí estudiadas, por un factor de localización de cuenca. Por otro lado, la dinámica económica del sector indica que la producción se ha ido concentrando cada vez más en los productores grandes y, finalmente, tanto la elaboración como la comercialización han ido sufriendo un continuo proceso de concentración en pocas empresas. Así, dos regiones concentran sobre los dos tercios de la producción y tres empresas concentran tres cuartas partes de la recepción y elaboración de productos lácteos. La contraparte de lo anterior es la atomización y pérdida de poder relativo de la pequeña producción lechera. Una política con sentido regional debiera tomar en cuenta especialmente la gran cantidad y diversidad de los productores, mayoritariamente ubicados en estas regiones. Dicha política no está articulada claramente con el circuito del procesamiento de leche en polvo y líquida –que presiona los precios a la baja y que se relaciona principalmente con un pequeño número de productores grandes- ni con el de la comercialización, comandado desde las grandes cadenas de supermercados ajenas al territorio. El caso de la empresa COLUN será estudiado por diferenciarse parcialmente de esta pauta. También se señala que la producción se concentra en los productos básicos (leche en polvo, fluida, yogurts y dos o tres variedades de quesos), sin que se aprecie un incremento significativo en el valor agregado a los productos, aunque ello va cambiando con el tiempo en un sentido de mayor diversificación.

De las condiciones anteriores se desprende que el sector de la pequeña y mediana producción encuentra muchos problemas para subsistir y desarrollarse. En primer lugar, sólo un pequeño porcentaje de los productores de menor tamaño entrega leche a las procesadoras. En el caso de los que sí lo hacen, su ubicación en la cadena de valor sufre desmedro no sólo por el precio que alcanzan, sino que, además,

por el incremento de la importancia de las grandes cadenas de supermercados. Estas también están muy concentradas en un par de empresas como canal principal de comercialización y captan una gran porción del excedente e imponen las condiciones de la producción y el procesamiento. Este es un fenómeno que afecta a todo el sector agroalimentario (Ríos y Coq, 2010).

La concentración geográfica indica que el impacto de la producción lechera sobre las regiones donde se produce (y donde parcialmente se procesa) es relevante en términos de empleo y de encadenamientos especialmente hacia atrás y, algo menos, hacia adelante. La dinámica de la producción, elaboración y comercialización, sin embargo, no está regulada regionalmente, sino que depende principalmente de las condiciones de mercado más amplio. No impacta tanto el mercado nacional, que aún tiene déficits de desarrollo, sino más bien el mercado internacional, pues: a) dos de las principales empresas procesadoras son las principales multinacionales del rubro (la neozelandesa Fonterra, dueña de Soprole, y la suiza Nestlé), que actúan en función de su realidad global; b) la significativa producción lechera de los países vecinos –Argentina, Uruguay, Brasil– que también impacta en los precios y los mercados; c) la falta de regulaciones que limiten el peso de las variables internacionales en una industria orientada principalmente al mercado interno; y d) entrada de la multinacional neozelandesa (Manuka), que es actualmente el principal productor lácteo.

En general, la concentración e internacionalización empresarial que domina el rubro, “*ha desestructurado varios de los eslabones locales y nacionales. Al mismo tiempo se han formado otros eslabones, más bien en el área servicios*” (Dirven y Ortega, 2001, p. 144). Pero no es posible apreciar una dinámica de desarrollo de un “clúster lácteo”, puesto que “*el balance desde el punto de vista del valor agregado regional o nacional, creación de empleos y conocimientos, o el desarrollo del complejo productor a más largo plazo, no está muy claro*” (Ibíd.) Este diagnóstico, realizado a inicios del siglo, no parece haber variado significativamente al día de hoy, viéndose confirmado por estudios más recientes (Dalberg, 2010; Díaz, 2011; Olivares, 2011; Consorcio Lechero, 2014).

Las políticas públicas han influido en el desarrollo del sector a través de varios instrumentos. El más importante, permanentemente destacado por los gremios lecheros, refiere a los precios. Ellos están vinculados a la política cambiaria –y las tasas arancelarias– y de precios al productor. Los vaivenes internacionales impactan sobre el tipo de cambio y este sobre las condiciones de operación de las multinacionales que dominan la industria de procesamiento. Al mismo tiempo la concentración de las empresas receptoras y elaboradoras de la leche y las exigencias de modernización tecnológica del sector van presionando los precios del productor a la baja e imponiendo condiciones que no todos pueden cumplir, lo que expulsa productores que se vuelven “inviabiles económicamente”.

Además, las condiciones de acceso al crédito son relevantes, así como los programas de fomento y de transferencia tecnológica, que, en algunos casos, ayudan a los productores más débiles a enfrentar las condiciones de la competencia. Así sucedió, por ejemplo, con los Centros de Acopio, mediante los cuales se trató de viabilizar la continuidad de la participación de los pequeños y medianos productores en la entrega de leche en las condiciones más exigentes impuestas por la industria, las normas sanitarias (higiene, transporte, trazabilidad), etc. En la medida que aumenta la exportación, esas condiciones se generalizan e incrementan. Una dimensión no estudiada con respecto a la acción estatal, pero de gran importancia, es la compra de leche y sus derivados para los programas de alimentación escolar y complementaria, que se viene realizando de forma continua en los últimos 60 años. Finalmente, como se verá para el caso de COLUN y otras empresas, también es relevante el tratamiento impositivo brindado por el Estado a las cooperativas a través de excepciones tributarias.

La pequeña producción láctea tiene importancia para quienes viven de ella y agrupa a la inmensa mayoría de los productores, con un perfil de menor especialización en la leche. Aunque es significativa en algunos rubros como el queso fresco, representa una fracción muy pequeña de la producción total, además de estar disminuyendo y encontrarse desarticulada de la dinámica descrita anteriormente, pues

no tiene condiciones para la entrega de leche a las grandes cadenas de elaboración y comercialización. Los programas de INDAP son los que se dirigen a este sector.

Los modelos productivos y las estrategias empresariales no son, sin embargo, homogéneos. En el caso de la industria procesadora, Nestlé ha encabezado la estrategia exportadora (principalmente a México), mientras se verifica una importante penetración de la industria neozelandesa –la principal exportadora a nivel mundial- a través de la propiedad de Soprole por el *Dairy Board* de los productores de ese país. Sin embargo, el aspecto más relevante de la diferenciación empresarial es la presencia de la cooperativa local de productores COLUN como la principal receptora, elaboradora y comercializadora de productos lácteos en el país.

Esta empresa responde al desarrollo original de la industria en el país a través del cooperativismo impulsado desde el estado. A diferencia de muchas otras experiencias frustradas o que no lograron subsistir a los cambios introducidos en la economía en los años ochenta y noventa, esta empresa tiene autonomía en el financiamiento, además de haber experimentado crecimiento y expansión continua, llegando a ser la principal en el mercado. Su arraigo local, su política laboral, su carácter cooperativo y su buen desempeño la convierten en un modelo a estudiar para los efectos de explorar alternativas de mayor impacto territorial y asociativo de la producción lechera. Ello ha sucedido a partir de 2016, a través de la colaboración entre las asociaciones Aproleche y Agrollanquihue con la Universidad de Los Lagos, originando nuevas experiencias cooperativas. En el ámbito de la producción han ocurrido cambios, como el ingreso de la neozelandesa Manuka como principal productor con modelos innovadores, algunos de los cuales han causado rechazo en el medio regional. En cuanto a comercialización impacta la importación de leche, especialmente neozelandesa, a bajos precios, posibilitado por la mayor escala de producción de ese país, su alto desarrollo tecnológico y el apoyo estatal a la industria.

Como se verá, la balanza comercial de la leche es deficitaria a partir del 2015. A pesar del incremento del tipo de cambio en los últimos años, la estrategia de fomento de la exportación se ha visto enfrentada a la crisis hídrica y al control del mercado por actores internacionales que le impiden avanzar.

3.2 Trayectoria y principales características del sector lechero y su impacto

Se trata de un sector que ha experimentado –y lo sigue haciendo– grandes cambios con la introducción de reformas económicas a lo largo de los últimos cuarenta años. Luego de haberse desarrollado principalmente bajo propiedad cooperativa con apoyo estatal y barreras proteccionistas, fue drásticamente modificado con las reformas neoliberales y la apertura al exterior. Hoy día afronta también los efectos del cambio climático y la necesidad de reducir sus emisiones de carbono, entre otras transformaciones.

a) La evolución del sector: producción y recepción

Se ha señalado previamente que se trata de un sector en crecimiento, que ha atravesado varios períodos y reestructuraciones, orientado principalmente al mercado interno, pero contando con una estrategia de apertura creciente a la exportación desde hace unos diez años. El sector cuenta con una estructura general de tipo bimodal, con tendencia al incremento de la diversificación. Por una parte, existe la pequeña producción de carácter extensivo y con escaso desarrollo tecnológico y empresarial y poco significativa en términos de volumen de producción, pero relevante en cuanto a su peso en el mundo rural. Por otra parte, la producción que se articula con la industria láctea, sometida a un importante proceso de desarrollo empresarial y tecnológico, utilizando producción más intensiva y con mayores márgenes de utilidad. Desde un desarrollo incipiente basado en la propiedad cooperativa, el sector ha transitado a un incremento en términos de producción y una transformación de la propiedad e internacionalización. Antes de analizar las cifras que marcan la evolución, presentamos una síntesis de la evolución y reestructuración del sector lácteo a través de los años.

Síntesis restructuración sector lácteo en Chile

PERIODO	CARACTERÍSTICAS
1975-1980	En 1974 las empresas procesadoras eran 34 y en promedio recibieron 16,4 millones de litros cada una
	Liberalización de los precios de la leche en 1975.
	En 1975 baja de los aranceles de importación de la leche. Las importaciones representan hasta un 67% de la disponibilidad nacional.
	La producción va disminuyendo a un ritmo de un 2% anual.
	En 1976 se implementa el derecho específico para proteger el mercado interno de la leche.
1981-1983	Capitalización de los productores de leche proveniente de una fuerte oferta crediticia proveniente de la banca privada.
	Crisis económica recesiva a nivel nacional y mundial.
	Producción de leche disminuye de 1981 a 1983 de 1.200.000 a 900.000 litros (25%).
	Los precios de la leche bajan en 1981 y empeoran la difícil situación crediticia de los productores.
	Quiebra de importantes empresas agroindustriales lácteas.
1984-1997	En 1983 se implementa el Valor Aduanero Mínimo (VAM).
	14 años de fuerte crecimiento en la producción (8% anual en la zona sur, en el país crecimiento de 6,4% anual).
	Aumento del consumo (de 83 litros/habitante en 1984 a 129 litros en 1997).
	Comienza la concentración de la agroindustria láctea y se refuerza su capitalización e inversión en infraestructura.
	Presencia transnacional en la agroindustria.
	Aumento de exigencias de la agroindustria para recepcionar leche a productores (en 1985 cambio de tarros lecheros a estanques de frío; en 1993 comienzan primeros esquemas de pago por calidad).
	A partir de 1994 política comercial basada en firma de acuerdos comerciales.
	En el periodo 1986-1988 el consumo creció más rápido que la producción, por lo cual las importaciones aumentaron significativamente.
	En 1995 se consolida el pago por calidad.
En 1997 se prohíbe definitivamente la recepción de leche en tarro por parte de las industrias.	
Desarrollo tecnológico, aumento uso de piensos. Consolidación de agroindustria de apoyo.	

PERIODO	CARACTERÍSTICAS
1997-2007	<p>Período 1999-2000 se frena el crecimiento producto de la caída de los precios y problemas climáticos.</p> <p>A partir del 2000 la producción creció al 1,8% anual tanto en el país como en la zona sur.</p> <p>Escenario de "autoabastecimiento relativo", a partir de 2002 las exportaciones crecen a una tasa anual de 32,9%.</p> <p>La producción crece a ritmos superiores que el consumo.</p> <p>En 2002 acuerdo-público para convertir al subsector lácteo en un complejo productivo con una importante presencia en los mercados internacionales.</p> <p>En 2005 exportaciones aumentan hasta llegar a más de 100 millones de dólares.</p> <p>En 2007 alza del precio de la leche a nivel internacional. La demanda excede a la oferta. Principalmente por el fortalecimiento de las economías emergentes como China, aumento precios del petróleo, sequías en Australia, la eliminación de la restitución a la exportación de la leche en polvo en la Unión Europea.</p>
2008 -2014	<p>Aumenta moderadamente el consumo interno</p> <p>En 2008 la empresa Manuka, propiedad de 15 familias de farmers neozelandeses, compra la Hacienda Rupanco, antigua cooperativa campesina de la Reforma Agraria y principal predio productor lácteo, innovando en los métodos de producción</p> <p>La recepción de leche en planta crece en 2008, para decrecer hasta 2010. Luego crece sostenidamente hasta 2013, alcanzando su máximo histórico, siendo 2014 ligeramente menor</p> <p>2009 - 2010, rige la sobre tasa arancelaria provisional para la importación de leche por tres meses</p> <p>5 empresas controlan sobre el 80% de la recepción de leche</p> <p>En 2014 las exportaciones llegan a 300 millones de dólares, con un superávit neto de la Balanza Comercial lechera (85 millones de litros, 67 millones de dólares), luego de 3 años de déficit</p>
2015 - 2020	<p>* Déficit sostenido de la Balanza Comercial de la Leche. En 2019 las exportaciones llegan a 147 millones de dólares y las importaciones a 279 millones de dólares.</p> <p>Los precios bajan hasta 2018 y luego comienzan a subir hasta 2020</p> <p>La producción se estanca producto de la crisis hídrica y del incremento de importaciones</p> <p>En 2019 comienza a regir la Ley de Etiquetado que obliga a consignar el origen de la leche que se comercializa en el país</p> <p>Inversores nacionales ingresan a la propiedad de Manuka</p> <p>Surgen nuevas iniciativas asociativas y cooperativas de productores lecheros</p> <p>SAGO y Manuka crean una Sociedad por Acciones y luego una cooperativa lechera con participación de grandes inversores</p>

Fuentes: Período 1975 – 2007: Ríos, 2009: 29; período 2008 – 2020: elaboración propia a partir de INE, 2013; ODEPA, 2015 y 2019; Moreno, 2011.

En términos de producción y recepción de leche, el sector ha experimentado un continuo aumento a lo largo de los años, aunque con tendencia a estancarse a partir de 2015. Esto se explica solo parcialmente por el aumento del consumo interno, de 150 litros anuales per cápita, que aún sigue siendo bajo con respecto a los estándares sugeridos por la OMS y se acerca al promedio de los países “en vías de desarrollo”. Además, es mucho menor al que predomina en los países del norte, que se acerca a los 250 litros per cápita anual.

Si se toma el conjunto del período 1975 - 2019 se constata una tasa de crecimiento anual promedio de 4,2%. Pero los promedios anuales son decrecientes: entre un 9,8% en el decenio 1995 – 2005, 1,2% en el decenio siguiente y 0,6% entre 2015 y 2019. La recepción mayor, en plantas procesadoras de gran escala, creció en un 1,74% a partir del 2005, mientras la recepción menor tuvo un incremento hasta el 2015 para luego descender significativamente. En el caso del autoconsumo el descenso se había producido previo al 2015 y se ha mantenido con posterioridad (INE, 2013; Ríos y Coq, 2012; Fantuzzi, 2012 y ODEPA, 2020).

Si se mira con detalle, el crecimiento de sólo una empresa procesadora (COLUN) explica casi la mitad (47%) del crecimiento total (a nivel nacional) en los volúmenes de recepción de leche cruda, entre los años 2004 y 2017. Esta proporción aumenta a 71% si se considera el período 2010-2017. Como resultado de esto, COLUN ha aumentado su participación de mercado a nivel nacional, en lo que respecta a los volúmenes totales de recepción de leche, desde 19% en el año 2004 hasta 26% en el 2017 (Dosque y Peña-Torres, 2019, p. 15).

La producción nacional representa apenas un pequeño porcentaje de la producción mundial, encabezada por Estados Unidos. El año 2011 se consideraba los mayores productores después de Estados Unidos, a India, China, Brasil, Rusia, Alemania, Francia y Nueva Zelanda. Este último país es el mayor exportador. Chile se ubicaba en el lugar número 40 en producción (UDEDEC, 2013, p. 49).

En 2014 se estima que la llamada industria láctea mayor cuenta con 28 plantas, pertenecientes a 14 empresas que reciben producción de 5.200 proveedores, concentrando el 87% de la recepción de leche (Fedeleche, 2015). En el caso de la industria menor se reparte en 125 plantas, que reciben la producción de 800 productores, lo que representa el 13% de la recepción. Como la industria está altamente concentrada, son 5 las empresas que captan el 75% de la recepción de leche y dos de ellas (COLUN y Soprole) alcanzan casi el 50%. A pesar de la diferencia de tamaño de producción global, la significación de cada sector depende del rubro específico. Las principales participaciones de mercado de la industria menor son las de “queso fresco y quesillo”, donde esta produce un 59% del total nacional. También es importante en quesos, cuya participación es del 24% (INE, 2013).

La producción primaria se caracteriza por un bajo número de vacas lecheras por productor, en comparación con países vecinos. En 1997 se estimaron 48.773 predios con un total de 615.924 vacas lecheras, promediando entonces 13 vacas por predio (Dirven, 2001, p. 146). Las cifras difieren sensiblemente con las del siguiente Censo Agropecuario de 2007. De acuerdo con este último los predios no serían más de 19.737, mientras las vacas lecheras habrían disminuido hasta 486.534 (FIA, 2008, p. 25). De acuerdo con estos datos se habría intensificado el promedio de vacas por predio llegando a 24,7. Un estudio sobre la cadena láctea calcula que los predios con más de 10 bovinos, desde Valparaíso al sur, pasaron de 11.137 en 1997 a 4.852 en 2017, lo que implica una disminución de 56,4% en veinte años. La masa ganadera para el mismo universo habría pasado en cambio de 494.553 animales a 532.640. Ese incremento del 7,7% hace variar el promedio de animales por predio de 44,4 a 109,8, indicando también una tendencia a la concentración en la producción (Fernández y Farías, 2019, p.4).

Mientras la mayoría de los predios cuentan con 20 a 50 hectáreas, la masa lechera se concentra principalmente en los predios que disponen de 200 a 500 hectáreas y luego en los mayores (500 a 1.000 hectáreas). De las 48.773 fincas de 1997, sólo 13.478 entregaban leche a la industria y adicionalmente sólo el 4,9% de los predios producía el 60,9% (Anrique *et al.*, 1999). En 2007, de los 19.737 predios, solo 4000 entregan leche a los diferentes establecimientos de la agroindustria. Lamentablemente el Censo Agropecuario que

debió realizarse en 2017 aún no se lleva a efecto (2020), lo que impide contar con series homogéneas para períodos más largo.

La tendencia general de la producción en el período es a la intensificación productiva: disminuyen la cantidad de explotaciones acompañada de un incremento de la producción, de lo cual se colige un aumento significativo de la productividad en el período. La producción lechera está altamente diferenciada según el tamaño de los predios y la productividad de cada categoría predial.

Así, el 28,3% de la leche es producida por el 21,6% del ganado, que pertenece al 1,2% de los productores lácteos. En el otro extremo se ubica la pequeña producción (menos de 20 vacas) que reúne al 53,4% de los productores, pero sólo a un 4,3% del ganado y produce apenas un 1,6% del total de litros de leche.

b) Comercio exterior

Por otra parte, es importante consignar que el progresivo crecimiento de la producción destinada a la exportación hasta 2015 fue posible por el incremento de la producción, por sobre el consumo interno, que crece a menor tasa, generando excedentes que se comercializan en el exterior. También se importan cada vez más productos lácteos que, en algunos casos, compiten con los producidos en Chile en el mercado interno, lo cual - unido a la crisis hídrica - ha estancado la producción a partir de 2015. En términos de litros equivalentes de la totalidad de productos lácteos exportados e importados, la evolución entre 2015 y 2018 muestra la tendencia: mientras las exportaciones bajaron un 7,3%, las importaciones subieron en un 61,8% (Fernández y Farías, 2019, p. 15). La balanza comercial del sector fue positiva durante el decenio 2005 a 2015, pero a partir de ese momento es deficitaria.

En un ciclo más largo se observa que las exportaciones aumentaron desde principios de la década del 2000, alcanzando su nivel máximo el año 2008. Se evidenció una brusca caída en el 2009, debido a la crisis que afectó al sector productivo lechero por una baja en la rentabilidad, debido a, entre varias razones, la crisis económica internacional. Ello determinó la aplicación de subsidios al precio pagado a productor, a las exportaciones y al consumo en países productores como Argentina, Uruguay, Estados Unidos y la Unión Europea. Ello derivó en mayor ingreso de productos lácteos a Chile, caída de precios pagados al productor nacional, alza de precios en los fertilizantes, a lo cual se sumaron dos periodos de sequía consecutivos en las regiones de Los Lagos y de Los Ríos. Después del año 2009 hay una desaceleración del crecimiento, comparado al periodo 2006 – 2008, donde tienen influencia las distorsiones en el mercado interno, muy desprotegido (UDEP, 2013, p. 19). Debido al alza de los precios internacionales y el alza del tipo de cambio, en 2014 se superaron los niveles anteriores, alcanzando las exportaciones un record de 300 millones de dólares (Fedeleche, 2015). Luego vuelven a bajar sustantivamente, situación que dura todo el siguiente quinquenio.

Chile se convirtió en exportador neto de leche durante un decenio, entre 2004 y 2014. Pero al tratarse de un proceso muy volátil y dependiente de diversos factores, esto no continuó y, al contrario, se incrementó la importación de leche desde 2014. La diversificación inicial de exportaciones ha dado paso a una mayor concentración. Actualmente China recibe un cuarto de las exportaciones y otros siete países concentran el resto. La mayor concentración de destinos de exportación se encuentra en América Latina y específicamente en los países asociados a ALADI, los que en 2019 recibieron un 60% del total de leche. A ellos se agrega Cuba con un 15% (ODEPA, 2019: 19). La exportación de queso se concentra en tres países: México (42%), Rusia (34%) y recientemente Corea del Sur (11%). (ODEPA, 2019, p. 21) En cuanto a las importaciones, tres países concentran el 57% de las mismas: Estados Unidos (26%), Argentina (17%) y Nueva Zelanda (14%) (ODEPA, 2019, p. 5).

En la exportación se reproduce la concentración de la industria, pues las tres mayores procesadoras exportan el 90% del valor total. Al mismo tiempo también se aprecia un mayor peso de la empresa Nestlé, lo que muestra también la especialización de la industria. El incremento exportador se sustentó en el mayor consumo per cápita, su crecimiento reciente y la mayor población de los países de destino.

En términos del mercado total de la leche, sin embargo, a pesar de la década de crecimiento exportador, siempre se ha tratado de una actividad orientada principalmente al mercado interno y dependiente de su dinámica. De hecho, en términos de litros de leche equivalente, la balanza comercial siempre ha sido deficitaria. Este rasgo cobra importancia en adelante, pues la política pública se ha orientado principalmente a la exportación, con los resultados negativos que se observan y con un importante segmento de los productores que resulta excluido.

4. El Sector Lechero en Los Ríos y Los Lagos

La macrorregión correspondiente a la antigua región de Los Lagos, concentra gran parte de la producción y en ella se localiza la mayor cantidad de empresas dedicadas a la elaboración de productos lácteos en el país, siendo el territorio donde mayor impacto relativo tiene esta actividad en la economía del territorio.

4.1 Producción, recepción y plantas

La localización de los productores, así como también de las empresas procesadoras, está fuertemente concentrada en las Regiones de Los Ríos y Los Lagos, manifestando además una tendencia al incremento de su participación en el total nacional. Específicamente, la producción se ubica en los sectores ambientales homogéneos conocidos como Valle Secano y Secano interior de las regiones consideradas. Se trata por tanto de una producción vinculada muy estrechamente a condiciones climáticas específicas.

A su vez la mayor parte de las varias empresas agroindustriales del sector se ubican también en estas regiones, con tendencia a incrementar la concentración tanto en cantidad de plantas totales como en cantidad de plantas en la macrorregión, especialmente en Los Lagos.

Tabla 1: Plantas de Procesamiento de Leche por Región (Industria Láctea Mayor miles de litros).

PLANTAS POR REGIÓN	2002	2015	VARIACIÓN REGIONAL %
Región Metropolitana (%)	10,6	6,2	-4,4
Vitalac S.A-Talagante	13.393	0	
Soprole-San Bernardo	137.307	103.543	
Quillayes - Peteroa - Calera de Tango	20.206	22.596	
Bío Bío (%)	8,73	8,55	-0,18
Soprole-Los Angeles	51.139	65.136	
Nestlé Chile S.A-Los Angeles	61.948	50.934	
Danone Chile S.A-Chillán	27.104	45.193	
Granarolo Chile SPA-Los Angeles	0	12.246	
Araucanía (%)	14,27	7,74	-6,52
Lb Industrias de Alimentos S.A-Temuco	10	0	
Vialat S.A (Ex Parmalat)-Angol	13.100	0	
Surlar-Loncoche	49.897	20.936	
Surlar-Pitrufrquén	56.805	102.877	
Soprole-Temuco	29.025	7.637	
Quillayes - Peteroa - Victoria	80.223	25.662	
Los Ríos (%)	26,57	30,93	4,36
Watts S.A-Valdivia	80.063	0	
Quillayes - Peteroa - Futrono	15.262	0	
Colun-La Unión	267.361	538.382	
Soprole-Los Lagos	63.821	89.044	
Los Lagos (%)	39,79	46,56	6,77
Cuinco Ltda.-Osorno	16.575	0	
Alimentos Puerto Varas-Puerto Varas	10.321	0	
Campo Lindo-Río Negro	1.135	0	
Mulpulmo-Osorno	65.093	0	
Lacteos Frutillar-Frutillar	32.450	0	
Watts S.A-Osorno	100.552	250.052	
Soprole-Osorno	107.700	229.859	
Nestle Chile S.A-Osorno	129.673	31.214	
Nestle Chile S.A-Llanquihue	146.907	142.514	
Nestle Chile S.A (Cancura)-Osorno	0	147.152	
Valle Verde S.A-Osorno	0	70.292	
Lacteos Del Sur S.A-Rio Bueno	0	52.380	
Chilolac-Ancud	28.324	21.177	
TOTAL PLANTAS	25	20	-20%

Fuente: Elaboración propia con información de ODEPA.

La macrorregión estudiada concentra ampliamente la recepción de leche y cuenta con la mayor cantidad de plantas, de muy diferente tamaño. Vale decir, tanto la producción como la agroindustria tienen un peso significativo sobre la economía y la sociedad regional, en términos de actividad, empleo, servicios, etc. Si a la tabla anterior se agrega la industria láctea menor, tenemos un total de 148 plantas en el país. De ellas, 38 (representan el 8,8% del procesamiento total de leche) se ubican de Maule; otras 33 en Bío Bío (10,2%) y 15 (7,8%) en la Araucanía. Mientras que Los Ríos y Los Lagos concentran 31 plantas cada una, con un 27,4% y 45,8% de participación en el procesamiento de leche respectivamente (INE, 2013).

Las regiones de Los Ríos y Los Lagos no solamente concentran el 72,6% de la recepción de leche en el país, sino que son las que han experimentado mayor crecimiento, lo cual incrementa su importancia relativa en el total. De tal manera que son estas regiones las que encabezan el crecimiento de producción y recepción. En 1990 representaban el 63,6% y el 2007 llegaron al 69,2% (Ríos, 2009: 35). A pesar de que la recepción de Los Lagos es muy superior a la de Los Ríos, el tamaño de la economía regional de esta última es mucho menor, por lo cual su impacto relativo en ella es todavía mayor.

Los promedios de vacas lecheras por predio en la macrorregión, son mayores que los promedios nacionales. Así, de acuerdo con el Censo 2007 en la entonces región de Los Lagos existían 9.427 predios de explotación lechera, con un total de 763.027 hectáreas y 476.671 hectáreas de praderas lecheras. El total de vacas era de 347.857, lo que da un promedio de 36,9 por predio (FIA; 2008: 27). Estas cifras revelan la especialización de la región, puesto que cuenta con el 47,8% de los predios (equivalente al 48,3% de la superficie total), pero ello se expresa en un mayor porcentaje de superficie de praderas y forrajeras (57,3%) que albergan al 71,5% de las vacas lecheras del país. En términos de recepción láctea representa el 67% del total nacional (FIA, 2008, p. 26)

Sobre la producción estimada de leche, la mayor productividad se logra en la Araucanía: 5,589 litros por vaca y luego en Bío Bío. Sin embargo, si se tiene en cuenta la producción de leche por hectárea de praderas y forrajeras, medición más apropiada para sistemas productivos basados en dicho recurso, el mayor índice se logra en las regiones del Bío Bío, Los Lagos y Los Ríos.

En términos de estructura de la propiedad lechera, la pequeña producción tiene gran importancia en términos de predios y superficie, especialmente en la zona sur del país. Ello, sin embargo, no se condice con el tamaño de la masa ganadera, puesto que esta se concentra en las grandes explotaciones. Es lo que se ha denominado la bimodalidad del sector: la agricultura extensiva de los pequeños y la intensiva y más productiva de los grandes. Esta denominación, con todo, es imprecisa, pues existen importantes diferencias al interior de la llamada pequeña producción, las que se expresan luego en capacidad de inversión, articulación a otros eslabones de la cadena etc. La distribución de predios, superficie y cantidad de animales se presenta en la tabla 2.

Tabla 2: Número de Explotaciones Lecheras, Superficie de las Explotaciones y Número de Vacas Lecheras, Zona Sur (Bío-Bío a Los Lagos).

NÚMERO VACAS	NÚMERO EXPLOTACIONES	SUPERFICIE EXPLOTACIONES	NÚMERO VACAS LECHERAS
1-19	11.882	367.801	68.212
20-49	1.553	139.054	44.746
51-100	674	104.160	47.719
101-300	769	247.166	138.563
>300	266	200.364	135.486

Fuente: ODEPA, 2015.

La importancia que adquiere el segmento que cuenta con menor número de vacas por predio se expresa en la cantidad de explotaciones y la superficie total ocupada, indicando una localización dispersa y una gran cantidad de unidades de pequeña escala. Por el contrario, las grandes explotaciones (101 o más animales) son relativamente pocas en cantidad, ocupando cerca del 40% de la superficie explotada y concentrando el 63% de las cabezas de ganado, superando largamente la cantidad de vacas de los otros tres segmentos.

Si vemos cifras de las regiones que estamos estudiando, este fenómeno se puede verificar en el hecho que los predios de más de 100 vacas concentran el 70 % de la superficie con forrajeras, el 60 % de la superficie con praderas mejoradas y sólo el 20 % de las praderas naturales. Los productores más pequeños (1 a 19 vacas), por el contrario, por la propia característica extensiva de su producción, reúnen el 59% de las praderas naturales, las que representan el 62% del total de praderas de que dispone el segmento (Datos del Censo Agropecuario de 2007).

Otro modo de analizar la composición de la propiedad agraria en el sector lácteo es considerar el tamaño de los productores en el rubro. En este territorio existen 56.090 explotaciones agropecuarias donde el 45,7% califica dentro del segmento de productor de subsistencia y el 48,9% como pequeño productor. Existe una clara concentración de la tierra en los productores medianos y grandes con un tamaño promedio de la explotación de 294,2 y 1.235 hectáreas respectivamente. Existen 4.595.987 hectáreas que se dedican a la actividad agropecuaria, de la cual el 33% de la tierra está concentrada en agricultores grandes, 12% en medianos y 55% al estrato de subsistencia y pequeños agricultores. El promedio de vacas que poseían los productores de subsistencia en 1997 era de 2,8, los pequeños productores 12, los medianos 72,6 y los grandes 200,8 vacas. De este total de productores el 18,1% producía el 86,5% (Ríos, 2008, pp. 9-10). Las tendencias concentradoras que hemos indicado se manifestaron con claridad en el Censo Agropecuario de 2007, que indicó que:

[E]l número de vacas lecheras ha disminuido un 32% y la productividad de ellas se ha incrementado en un 40%. Los productores lecheros disminuyeron un 67%, produciéndose un cambio en su estratificación: los productores con menos de 100 vacas disminuyeron en un 69%, los con 100 a 200 vacas disminuyeron en un 44% y los con más de 200 vacas aumentaron en un 56% (...) que son los que han podido realizar las inversiones necesarias para mejorar la capacidad productiva de los factores involucrados. Esos representan al 15% de los productores y entregan el 73% de la leche al sector procesador (Olivares, 2011, p. 7).

4.2 Empleo

El empleo generado por la actividad lechera es muy significativo dentro del empleo agrícola regional y representa un porcentaje importante dentro del total nacional del empleo de las explotaciones lácteas, como se puede apreciar en la siguiente tabla que compara las regiones bajo estudio con el total nacional.

Tabla 3: Personal ocupado en explotaciones lecheras Los Ríos y Los Lagos (2007).

REGIÓN	EMPLEO PERMANENTE	EMPLEO OCASIONAL	TOTAL	PARTICIPACIÓN EN OCUPACIÓN AGRÍCOLA Y TRABAJO CALIFICADO
Los Ríos	2.767	3.772	6.539	40%
Los Lagos	4.727	8.527	13.254	30%
Total País	11.362	28.401	39.763	11%
Porcentaje Regiones consideradas	66%	43%	50%	

* La participación en ocupados rurales se calculó dividiendo la columna total por el número de ocupados en el oficio “Agricultores y Trabajo Calificado”.

Fuente: Elaboración propia con datos de FIA, 2008, p. 29.

En cuanto al empleo generado por las procesadoras, la Dirección del Trabajo presentó, durante el año 2011, los resultados de un estudio llevado a cabo para investigar las condiciones de trabajo en la industria del procesamiento lácteo. Los resultados de dicho estudio entregan que, en conjunto, las 16 plantas incorporadas en el análisis generan empleo para 3.465 personas de manera permanente. Adicionalmente, dichas plantas contratan como trabajadores externos a aproximadamente 497 trabajadores. Estos se dividen de la siguiente manera:

Tabla 4: Distribución de Trabajadores directos en plantas Lácteas según funciones desempeñadas.

FUNCIONES	CANTIDAD
Ejecutivo y de dirección	54
Profesionales y técnicos en el proceso productivo	362
Trabajadores especializados ocupados en el proceso productivo	987
Trabajadores no especializados ocupados en el proceso productivo	1.207
Trabajadores ocupados en actividades auxiliares a la producción	442
Personal administrativo de apoyo a la producción	237
Personal administrativo de apoyo a la gestión	128
Trabajadores propios de servicios personales y seguridad	38
Otro personal	10
Total	3.465

Fuente: Díaz, 2011.

4.3 Economía regional de la leche

No existen muchos trabajos que calculen los datos económicos del sector en la macrorregión. El estudio más reciente fue encargado por Aproveche, la principal asociación de productores y entrega datos valiosos al respecto.

Tabla 5: Cálculo valor agregado generado por procesadores 2011 (millones de pesos).

VENTAS NETAS PRODUCTORES	
Los Lagos y Los Ríos	\$301.300
Ventas netas procesadores	
80% del Total	\$1.027.639
Valor Ventas Netas Procesadores/Valor Ventas Netas Productores	3,41
Valor Ventas Productores/ Valor Venta Netas Procesadores	29,30%

Fuente: Fantuzzi, 2012, p. 42 (en base a datos de ODEPA y Memoria Anual Soprole 2011).

De acuerdo con la tabla anterior es posible estimar que el valor de las ventas netas de los productos lácteos procesados es 3,41 veces el valor de los ingresos por venta netos de la leche sin procesar, proveniente de los productores de las regiones de Los Ríos y Los Lagos (Fantuzzi, 2012.). Este solo dato explica la agenda de los gremios productores, en relación con el precio pagado por las procesadoras, que lo consideran bajo e injustificado, aprovechando su posición oligopólica y la dependencia que significa la ubicación geográfica de explotaciones y plantas. Adicionalmente, tal como hemos mostrado en la Tabla 2, el precio pagado por litro en la macrorregión es sistemáticamente menor (alrededor de un 10%) que el pagado en la Región Metropolitana, probablemente explicado por la mayor oferta y por las restricciones “de salida” de los productores en la región considerada. Este estudio, sin embargo, no cubre el siguiente eslabón de la cadena de valor de la leche que es la comercialización al por menor, en manos de la industria del retail, fuertemente concentrada y que captura un alto porcentaje del valor final.

Otro cálculo interesante para el contexto macrorregional es el siguiente: suponiendo que un 27% de los ingresos de todas las procesadoras queda en manos de la producción primaria, es posible estimar que los ingresos por ventas de los productores de leche a nivel nacional deberían ser aproximadamente MM\$346.828 pesos corrientes al año 2011, equivalentes a 697,6 millones de dólares. Por último, es importante señalar que puede suponerse que el gasto asociado a transporte queda en manos de empresas regionales de transporte y por tanto es posible estimar que el 80% del gasto de las procesadoras en transporte a nivel nacional genera un ingreso para las regiones de Los Ríos y Los Lagos de aproximadamente MM\$56.386 millones de pesos o bien 112,7 millones de dólares. “Con estas cifras, y la información que estuvo disponible para la realización de este estudio, es posible estimar que un 31,0% de los ingresos de las procesadoras queda en las regiones de Los Ríos y Los Lagos” (Fantuzzi, 2012, p. 42).

Tabla 6: Porcentaje de la Variación del PIB Regional explicada por Variación del PIB Lechero (Series en precios constantes 2003).

Año	PORCENTAJE DE LA VARIACIÓN DEL PIB REGIONAL EXPLICADA POR VAR. PIB LECHERO
2003	6,63%
2004	0,76%
2005	2,34%
2006	6,55%
2007	2,98%
2008	3,00%
2009	11,92%
2010	21,96%
Promedio	7,02% ¹⁸

Fuente: Fantuzzi, 2012, p. 53.

El estudio citado permite advertir un peso creciente de la economía lechera sobre la macrorregión. De acuerdo con este:

es posible concluir que, utilizando esta metodología, en promedio el crecimiento del PIB lechero explica aproximadamente un 7% del crecimiento del PIB de ambas regiones. Asimismo, es posible estimar que para el año 2010, el crecimiento del PIB lechero explicó aproximadamente un 22% del crecimiento del PIB de las regiones de Los Ríos y Los Lagos. Sin embargo, es necesario señalar que el año 2010 constituyó un año de excepcionalmente alto crecimiento en la venta de leche y de bajo crecimiento del PIB regional (Ibíd.).

Como se puede apreciar también en la serie, en la medida que se incrementa la producción y la participación de la macrorregión en el total nacional, la significación del sector lácteo para esta zona tiende a ir en aumento, aunque con márgenes significativos de variación entre años.

4.4 Innovación y Desarrollo en el sector lácteo

Un último aspecto regionalmente relevante de considerar en términos de los encadenamientos que se producen se refiere al papel del conocimiento en la cadena productiva. En las entrevistas realizadas, así como en los principales textos dedicados el rubro, siempre se menciona la experiencia del Centro Tecnológico de la Leche (CTL) radicado en Valdivia, en la Universidad Austral de Chile. Coinciden en la opinión de que se trató de un centro clave en el desarrollo de la industria láctea pero que “se dejó marchitar” (Dirven y Ortega, 2001, p. 164). Nació como Instituto Tecnológico de la Leche a fines de los años sesenta, gracias a la donación de una planta quesera por parte del gobierno de Dinamarca, como una experiencia piloto para desarrollar la producción láctea en América Latina. Tuvo el asesoramiento de la FAO y el apoyo de CORFO, el Ministerio de Agricultura y la Universidad Austral. A fines de los noventa todavía prestaba asesoramiento gratuito a las plantas pequeñas y realizaba relevantes a la producción.

Luego de la finalización del proyecto de la FAO en 1978, el Centro se integró plenamente a la universidad, pasando a tener un énfasis docente. Se calcula que hacia el año 2000 unos mil estudiantes extranjeros

18 Se estima la contribución del sector lechero al crecimiento del PIB regional, utilizando los datos del Banco Central de Chile y construyendo un indicador de PIB.

habían tomado cursos de tres meses impartidos por este Centro, cursos que hasta ese momento no estaban disponibles en países de América Latina (Ibíd.: 165). Sin embargo, dichos cursos perdieron actualidad, los profesionales emigraron al sector privado y la industria, a pesar de su crecimiento, no invirtió en el desarrollo de este Centro. Las áreas de investigación solo pudieron continuarse parcialmente con los fondos del sistema nacional de investigación (Fondecyt, Fondec) y de la Fundación para la Innovación Agraria (FIA). Se estima que no se tomaron decisiones a tiempo en relación con el CTL, sino que ello ocurrió cuando la universidad exigía resultados y rentabilidad. Eso gravitó en la discontinuidad de la carrera de Ingeniería en Alimentos en la UACH, en la cual ahora hay más competencia. Se ha reabierto recientemente en un nuevo edificio (Entrevista a Juan Lerdon). El CTL jugó un papel importante en investigación genética, producción y venta de semen, investigación en alimentación bovina y en ciencias veterinarias en general. También fue productor de leche que vendía y servía para el autofinanciamiento del Centro.

La Universidad Austral, sin embargo, mantiene programas de formación en Desarrollo Rural (Magíster), así como otras iniciativas en el ámbito de la docencia. La Universidad de Los Lagos, por su parte, ha abordado a partir de 2016 la problemática de la asociatividad de los productores, asociándose para ello a la Asociación de Cooperativas del Sur. Ello le permitió crear en conjunto una Cátedra Cooperativa y luego un Diplomado Cooperativo para formar cuadros directivos. De tal manera, podría decirse que las capacidades académicas y de investigación de ambas casas de estudio son complementarias y tienen una buena relación con el sector productivo, lo que podría articularse en función de proyectos estratégicos de desarrollo del sector.

5. Los complejos productivos

Hemos señalado la característica estructuralmente diferenciada del sector: mientras la pequeña producción extensiva se desarrolla por todo el país en condiciones precarias y de atomización, la gran producción nutre las plantas procesadoras, las que a su vez comercializan una parte directamente y, cada vez más, dependen de las cadenas de distribución de los supermercados. Estos dos últimos eslabones tienen tendencia a la concentración de capitales y tienen comportamiento oligopólico y oligopsónico. En 2018 se calculó que un 71% de la leche y un 60% del queso, casi idéntico al yogurt, se comercializó a través de los grandes supermercados; un 21% y 29% respectivamente por el llamado canal tradicional y solo un 5% y 7% a través del comercio minorista (Fernández y Farías, 2019, p. 19).

De acuerdo al análisis de las cadenas lácteas en América Latina, se indica que las grandes diferencias existentes entre los actores de la cadena dificultan la convergencia de intereses, incluso entre los propios productores, que son el principal actor subordinado de la cadena. De esta manera las sinergias tienden a establecerse frente a una amenaza externa en una coyuntura de crisis o bien en torno a un programa público que las promueve (Dirven, 2001, p. 71). Esto diferencia significativamente la situación en Chile y América Latina, de la predominante en los Países Bajos, donde, por ejemplo:

el número de productores por estrato de tamaño del rebaño muestra una distribución casi normal (...) (lo que) conlleva la posibilidad de un círculo virtuoso de convergencia de los intereses productivos y económicos de los productores, así como la posibilidad de focalizar los esfuerzos de investigación y extensión hacia la mayoría de estos, sin dejar afuera a grupos importantes (Ibíd, p. 72).

De tal manera que no es la diversidad interna un problema en sí mismo, sino la distribución de dicha diversidad y el peso de cada segmento. La concentración en los extremos dificulta la concertación de esfuerzos.

A la diversidad estructural antes señalada, se suma la heterogeneidad que surge a partir de la ubicación de los predios (cerca o lejos de las ciudades), el tipo de producción que allí predomina y los precios

al productor que se pagan, tal como se mencionó previamente. En relación con los costos, estos son relativamente más bajos en Chile (con respecto a Nueva Zelanda o Europa) por el precio de la tierra, de algunos insumos (disponibilidad de pastoreo permite menor uso de grano para alimentación) y de la mano de obra. Pero existe gran diferencia entre los precios al productor y los precios al consumidor. Mientras en mercados como el europeo, donde se recibe subsidio estatal o, como en Colombia o Argentina, donde los precios están más regulados, la diferencia es baja, en Chile, en cambio, esta diferencia puede alcanzar hasta tres veces. El peso de los grandes supermercados en la distribución minorista hace que gran parte del precio final sea captado por estos. La distribución directa, por su parte, supone altos costos de logística y operación que normalmente no están al alcance de la industria.

5.1 Heterogeneidad y situación de la pequeña producción

Se calcula que un total de 5,809 predios están en producción láctea en forma más intensiva. Particularmente problemática es la situación de la pequeña producción, puesto que existen factores relevantes que dificultan el desarrollo de la PYME. Si se analizan aquellos que fueron identificados en el estudio de Martine Dirven de fines de los noventa, se verá que todos ellos se han profundizado en las décadas siguientes. Por una parte, el peso de las economías de escala, las que operan claramente en beneficio de los grandes productores. Estas, en el caso de las tres grandes procesadoras, tienden a ser de tipo “pecuniario” y no “reales”. Las economías de escala pecuniarias son el resultado del ejercicio económico de tipo monopsónico o monopolístico. En este caso las empresas obtienen un beneficio privado a expensas de sus proveedores o compradores (Dirven, 2001, p. 85). Dichas economías de escala se han ido trasladando luego a los grandes compradores y distribuidores, como son los supermercados.

El acceso al crédito y al financiamiento interno y externo es otro factor a favor de las empresas grandes y en contra del uso más intensivo de mano de obra, en beneficio de una mayor intensidad en capital, que lleva a intensificar el uso de la tecnología en las faenas, no siempre en beneficio de la producción real del país, ni con un gran impacto en las otras empresas de servicios, puesto que se compra tecnología “de punta” mayoritariamente en el exterior. Un tercer factor, que debiera ser mejor analizado en su evolución reciente, es lo que Dirven denomina “*la decreciente capacidad ingenieril local para el diseño, la producción y la adaptación de bienes de capital e insumos*” (Ibíd, p. 93). En cambio, uno que se profundiza significativamente es la presencia y predominio de las cadenas de supermercados como canal de distribución y comercialización.

Esta importancia creciente se observa claramente en América Latina y, particularmente, en Chile, donde la gran distribución concentra más de 60% de las ventas de alimentos y productos del hogar. Se trata, además, de un sector oligopolizado. En Chile, dos grupos distribuidores concentran cerca de 65% de las ventas de esos establecimientos. Así, la concentración da a los grupos distribuidores un poder de mercado que cada día choca más con el de las grandes industrias agroalimentarias. En el caso de los lácteos en Chile la pugna puede verse claramente. Su presencia ha sido esencial para explicar muchos de los cambios productivos y logísticos que se dieron en la producción de leche en los últimos años (Ríos y Coq, 2009, p. 59).

Por último, el rápido desarrollo de las marcas, la diversificación de los productos y la creciente inversión en publicidad, también favorecen la concentración y profundizan la bimodalidad del sector.

La respuesta a los problemas de los pequeños productores fueron los Centros de Acopio, que comenzaron a desarrollarse desde 1983, con apoyo del Centro Tecnológico de la Leche e INDAP. Luego de una fase de crecimiento, donde respondieron adecuadamente a las exigencias de las plantas procesadoras (mayor volumen por sobre calidad) comenzaron a decaer, pues no tuvieron capacidad de garantizar calidad y estacionalidad, que fueron las nuevas exigencias de las plantas, a partir de fines de los años no-

venta. Luego del fin de la recolección en tarros, en 1995, esta situación se profundizó. De tal manera que su participación en el mercado fue decreciente, lo cual redundó en una acentuación de la diferenciación interna entre la gran producción orientada al procesamiento industrial y la pequeña producción sometida a condiciones cada vez más críticas. Esto define una pauta de menor especialización en el caso de una parte de los pequeños productores. Por una parte, los productores de leche también fabrican productos como el queso, que muchas veces venden directamente al por menor en las ciudades intermedias de la región. Por otra, mantienen una estructura de explotación familiar de los predios que no sólo incluye la producción lechera, sino otros productos que complementan los ingresos. A raíz de ello se multiplica la diversidad de los mismos y, aunque generan menos ingresos y dependen en gran medida de los programas públicos, ocupan más eslabones de la cadena y son más flexibles frente a los cambios en el mercado.

En términos de empleo del sector pecuario en la región de Los Lagos, este se reparte por partes iguales entre las empresas grandes y las de menor tamaño, con la diferencia a favor de las primeras de su mayor porcentaje de empleo formal. En conjunto genera 11.466 empleos formales, tanto permanentes como temporales (se los considera formales porque cotizan en mutuales de seguridad). Representa un 88,9% del sector agropecuario (12.890 empleos) y un 79,3% del sector silvoagropecuario (14.450 empleos).

5.2 Los controladores del mercado de producción de la leche

Ya hemos mencionado que la característica de mercado de la recepción láctea es su concentración en pocas empresas, que ha ido profundizándose en el tiempo, llegando a expresarse en tres empresas dominantes (COLUN, Soprole, Nestlé) y dos grandes (Surlat, Watts) los que, sin embargo, no alcanzan en conjunto el tamaño de una de las tres dominantes. Estas tres han alternado posiciones entre ellas, siendo actualmente COLUN la de mayor volumen de recepción. La estructura del negocio de cada una, sin embargo, difiere. Nestlé, filial de Nestlé Suiza, la principal empresa del rubro es llamada “la más multinacional de las multinacionales” por su escasa presencia en su país de origen. Predomina en las exportaciones, llegando actualmente a exportar la mitad de su producción. Soprole Inversiones S.A., que controla Soprole S.A. y Prolesur S.A., al contrario, ha disminuido su volumen exportador significativamente y lidera en la adquisición de leche importada, especialmente de Nueva Zelanda, donde se ubica la casa matriz de su controlador, Fonterra Co-Operative Group Limited, el board cooperativo de los productores de ese país. Por su parte COLUN prácticamente adquiere toda la leche de producción nacional, lo que se explica por la compra a sus socios, todos de la macro-región. A pesar de la posición crecientemente dominante de COLUN, la situación del conjunto del sector cooperativo, en el largo plazo ha tendido a disminuir.

Tabla 7: Industria Láctea Mayor. Procesadores según tipo de sociedad (1977 – 2018).

	1977	2008	2018	1977	2008	2018	1977	2008	2018
Sociedades Anónimas	11	6	8	21	12	16	65	65	68,8
Cooperativas	10	3	2	13	3	2	39	24	27,2
Otras	4	5	3	4	6	4	1	11	3,9
Totales	25	14	13	38	21	22			

Fuente: Datos de 1977 y 2008 (Olivares, 2011), 2018 Estimaciones de ODEPA. En: Dosque y Peña-Torres, 2019, p.

Tabla 8: La gran industria procesadora (MMLitros).

EMPRESA	AÑOS	RECEPCIÓN	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES
COLUN	2012	487,3	58,1	0
	2019 ¹⁹	606,4		
SOPROLE	2012	476,7	82,1	57,8
	2013	183,1		
NESTLE	2012	467,5	150,3	49,6
	2013	395,6		
WATTS	2012	260,9	30,7	29,5
	2013	286,8		
PROLESUR	2012			
	2019	223,1		
SURLAT	2012	131,5	17	0,5
	2019			

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ODEPA (2015) y Fedeleche (2015).

Nestlé y Soprole son filiales de las principales empresas líderes en el rubro a nivel mundial, siendo Nestlé la mayor de todas y Fonterra la líder en exportación. COLUN, en cambio es una empresa cooperativa de propiedad nacional y arraigo regional (e incluso local, pues su casa matriz está ubicada en la comuna de La Unión). La principal planta de Soprole está ubicada en la R. Metropolitana y por lo tanto su impacto en la macrorregión estudiada es menor. Al mismo tiempo Nestlé está menos orientada a la leche fluida y más a los postres y a la exportación, principalmente de leche condensada.

Una información más actualizada que compara los porcentajes de recepción de leche por empresa agrupándolas por grupo controlador y analizando la segmentación que se produce con la presencia de COLUN y sin la presencia de COLUN se presenta en la siguiente tabla.

19 En 2018, se estimó que la industria en su conjunto exportó 201 millones de lts. equivalentes, mientras el sector cooperativo exportó 75 millones. (Fuentes y Farías, 2019, p. 17) Ello muestra claramente la disminución del potencial exportador, puesto que en 2013, las cuatro procesadoras industriales superaban la cifra actual de la industria y las exportaciones de Colun superaban largamente las de todo el sector cooperativo en 2018.

Tabla 9: Millones litros de Leche recepcionados (2016-2017) en la Industria Láctea Mayor, por grupo controlador.

EMPRESAS	2016	2017	PROMEDIO AMBOS PERÍODOS	PARTICIPACIÓN DE MERCADO (PROMEDIO)		ÍNDICES (%) DE CONCENTRACIÓN ²⁰	
				Con Colun	Sin Colun	Con Colun	Sin Colun
Colun	541	566	554	26,2%			
Prolesur / Soprole	477	465	471	22,3%	30,2%	48,4% (C2)	
Nestlé	386	373	379	17,9%	24,3%	66,4% (C3)	54,4% (C2)
Watts / Danone	279	281	280	13,2%	17,9%	79,6% (C4)	72,4% (C3)
Grupo Lactalis	149	155	152	7,2%	9,7%		
Surlat	110	95	103	4,9%	6,6%		
Valle Verde	65	77	71	3,4%	4,6%	95% (C7)	
Otros	108	103	106	5,0%	6,8%		
Quillayes	45	47	46	2,2%	2,9%		96,1% (C7)
Lácteos Osorno	29	31	30	2,4%	1,9%		
Chilolac	21	23	22	1,0%	1,4%		
Granarolo	14	2	8	0,4%	0,5%		
Total	2116	2115	2116	100%	100%	HHI: 1772	HHI: 1994

Fuente: ODEPA, 2018 en Dosque y Peña-Torres, 2019, p. 24.

Pero la diferencia más importante entre las empresas grandes está referida a la propiedad y a las consecuencias de ella sobre las relaciones que se establecen entre procesadoras y productores. De tal manera que conviene separar el caso de las dos multinacionales, que dominan el mercado de la compra “libre” de leche; las empresas nacionales que siguen la pauta de precios determinada por las multinacionales y el caso de COLUN, que, al ser una cooperativa, compra toda la producción a sus socios, por obligación de estatutos. De tal forma que, aunque los precios que paga son similares a las de las demás industrias, los excedentes retornan a los socios que son los dueños de la cooperativa. Aplicado este esquema a la macrorregión bajo estudio tenemos la siguiente tabla:

Tabla 10: Relación de participación en la recepción de leche de plantas industriales mayores en las Regiones de Los Lagos y Los Ríos (2015).

CAPITALES	NÚMERO DE PLANTAS	MILES DE LITROS RECEPCIONADOS	PORCENTAJE
Multinacionales	5	640	40,7
Nacionales	4	342	25,1
Cooperativa (Colun)	1	538	34,2
	10	1.572	100

Fuente: Elaboración propia con datos ODEPA.

20 Ci: Participación (%) de mercado de las i-empresas más grandes del mercado.

A nivel nacional, los cálculos de Fedeleche sobre la concentración del mercado de la leche indican que, del total de 2.149 millones de litros comprados durante el año 2013, un 57% fue adquirido por las cinco grandes empresas del sector. Sin embargo, afirman:

[S]u poder de compra es aún mayor porque COLUN no cuenta a estos efectos (en la medida que solo compra a sus socios) (...) (De tal modo que) el verdadero poder de compra de dichas empresas “asciende casi al 76% y revela un mercado oligopólico altamente concentrado (Fedeleche, 2014, p. 3).

La situación de concentración de la industria procesadora ubica al país en una situación de monopsonio, que se liga a otro monopsonio, el de la distribución, que se concentra en un 69% en tres grandes cadenas del retail. Una comparación internacional en relación con la concentración del procesamiento, para 2007, es la siguiente:

- Mercado Monopólico (1 compañía > 80% consumo de leche): Uruguay, Islandia, Finlandia, Noruega, Dinamarca, Nueva Zelanda.
- Mercado Oligopólico (Top 5 compañías >66% Top 1 < 50 %): Bélgica, Eslovenia, Holanda, Eslovaquia, Grecia, Panamá, Chile, Estonia, Colombia, Portugal, Australia, Marruecos, Irlanda, Tailandia, Reino Unido, México, Albania.
- Mercado Fragmentado (Top 5 compañías <40%): China, Jordania, Alemania, Bulgaria, Kenia, Irán, Polonia, Turquía, Bielorrusia, Brasil, Ucrania, Ecuador, Latvia, Filipinas, Kazajstán, Bangladesh, Pakistán, Italia, Rusia, Nigeria, Uzbekistán (Olivares, 2011: 96).

5.3 Los conflictos entre productores y procesadores y el rol de Fedeleche

Las relaciones entre la producción primaria de leche fluida y las procesadoras fuertemente concentradas han sido conflictivas y el conflicto ha girado en torno al precio de compra. Los productores estiman que se abusa de una posición dominante y se deja de pagar el precio que correspondería considerando la situación internacional del mismo. A pesar de la posición asimétrica en que se encuentran, es interesante constatar el rol activo de Fedeleche (ver más adelante) en esta interlocución y conflicto. El itinerario del conflicto permite también varias otras lecturas: la de las características de la regulación chilena sobre estas materias, las estrategias –diferentes entre sí– de las multinacionales y los pasos ascendentes de la organización de los productores para llevar el tema a la esfera de la regulación obligatoria, en el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC). En la siguiente tabla sintetizamos 10 años de contienda entre ambos actores.

Tabla 11: Acciones relacionadas a la concentración del poder de compra de leche 2004 – 2014.

FECHA	ACCIÓN	RESULTADO
2004	Requerimiento de la Fiscalía Nacional Económica (FNE) contra de Nestlé, Parmalat, Soprole, Watts, Loncoleche, Dos Alamos y Colun (esta última fue excluida por el Tribunal de la Libre Competencia (TDLC) del requerimiento). El requerimiento era por acuerdos de reparto de cuotas del mercado, negativas de compra, disminución de precios, discriminación de precios y opacidad en el proceso de toma de muestras	Sentencia N° 7 del TDLC, que rechaza el requerimiento por no acreditar suficientemente las conductas. Lo acoge para Nestlé, multándola, por conductas de discriminación arbitraria de precios. Dispone medidas obligatorias para la industria, al constatar algunas imperfecciones y la falta de transparencia del mercado:
		1. Mantener listado de precios de compra detallando los parámetros que lo componen
		2. Anunciar un mes antes cualquier cambio en las condiciones de compra
		3. Fundamentar sus negativas de compra ante ofertas por escrito
		4. Registro de ofertas rechazadas. Informe semestral a la FNE de cambios significativos de compra a proveedores antiguos e ingreso de nuevos
		5. Abstenerse de usar el cociente histórico entre entregas de invierno y verano
		6. Sistema de toma de muestras aprobado por la FNE.
		También ordena a la FNE permanecer alerta sobre el mercado de la leche. Nacen a partir de esta sentencia las “pautas de precios”. Fedeleche considera que las “pautas transparentan únicamente algunos factores de premio y castigo junto con sus respectivos valores y un precio base por litro de leche, pero nada más” (p.13)
2006	Consulta de Nestlé a la FNE sobre una operación de concentración con Soprole, como manifestación de voluntad unilateral de Nestlé.	TDLC apercibió a Nestlé con tener como no presentada la consulta si no acompañaba el proyecto de convención que pretendía celebrar con Soprole. Nestlé retiró la consulta.
2010	Nestlé y Soprole consultan a la FNE una operación de concentración como parte de su alianza en América Latina (Dairy Partner Americas – DPA)	Las empresas consultantes retiraron la consulta, con la oposición de Fedeleche. Aun así la FNE consideró que “los procesadores nacionales pudieron ejercer cierto poder de compra oligopsónico” (en el periodo mayo 2006 mayo 2008) “quedándose con ganancias del mayor precio internacional, las que en su mayoría no fueron traspasadas a los productores” (p. 17-18) Fedeleche presentó un escrito de oposición a la operación de concentración y una solicitud de rechazo al retiro de las consultas para que el proceso siguiera adelante y el TDLC se pronunciara sobre el fondo.

FECHA	ACCIÓN	RESULTADO
2014	Estudios encargados por Fedeleche con posterioridad al cierre de la consulta	Informe de R. Anrique y H. Bidegáin: Inventario de capacidades de procesamiento de la industria lechera nacional: actualización 2012. Consorcio Lechero y Universidad Austral. Informe de F. Díaz, A. Galetovic y R. Sanhueza: "Un análisis económico de la compra de leche cruda en Chile" demuestra el perjuicio sufrido por los productores y compara, para caso de Fonterra, la diferente política de precios aplicada por esta empresa a productores chilenos y neozelandeses. También que el hecho que las procesadoras no pujen por el precio para incrementar la compra, demuestra que están usando decisiones de compra a partir del abuso de su posición dominante, a pesar de tener capacidad ociosa.
2014 enero	Sesión N° 141 de la Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados	Asisten representantes de Nestlé, Soprole y Fedeleche.
2014 agosto	Demanda de Fedeleche contra Nestlé, Soprole y Watts.	Se plantea que el perjuicio a los productores por diferencia de precio no pagado entre 2006 y 2014 asciende a US \$737,8 (\$ 232 Soprole, \$ 188 Nestlé y \$ 114 Watts) a partir del supuesto que: la compra será competitiva sólo si el precio internacional de la leche en polvo determina al precio de la leche cruda. ¿Por qué? Porque en Chile el uso marginal de la leche cruda es transformarla en leche en polvo entera y por lo tanto su valor es igual al precio de mercado de la leche en polvo entera neto de costos de transformación y comercialización, es decir a su precio internacional por ser ésta un commodity transable (p. 4). Fedeleche solicita al TDLC que declare que la compra no ha sido competitiva desde 2006, que establezca que las empresas han infringido la ley, les ordene poner término a esta conducta y comprar la leche cruda de manera consistente con un mercado competitivo, disponga las medidas necesarias para el cumplimiento de lo anterior, sancione a cada empresa con el máximo de multa (20.000 UF) y condene en costas a las empresas (p. 5).

Fuente: Elaboración propia a partir de Fedeleche, 2014.

La información anterior permite dimensionar los beneficiados y los perjudicados de la expansión del negocio lechero en el país en las condiciones que ha operado. Ya analizamos la reducción del número de productores y la crítica situación del segmento pequeño y de subsistencia. Ahora visualizamos como a nivel de la cadena láctea, la profundización de las exportaciones beneficia a las procesadoras en detrimento de los productores, que no pueden hacer uso de su "poder de salida" no sólo por las su localización territorial y sus limitaciones financieras, sino porque el commodity exportable no es la leche fluida que producen, sino principalmente la leche en polvo procesada que requiere transformación en planta. La regulación pro-transparencia, que emana de la sentencia de 2004 no es suficiente para volver competitivo el mercado lácteo. Demuestra también el interesante y persistente trabajo organizativo, de denuncia y de búsqueda de soluciones de los productores lecheros.

Un análisis de la estructura de la industria del procesamiento desde el punto de vista de las normas de la libre competencia concluye que:

dadas (i) la dimensión local de los mercados relevantes de compra de leche cruda y (ii) el evidente contraste entre la concentración del poder de compra y la atomización y rigideces productivas a corto plazo de los productores primarios, las condiciones de compra de la leche cruda adquieren, desde el punto de vista de los productores individuales, en particular para aquellos de menor tamaño, características similares a un contrato de adhesión. Por lo tanto, resguardar transparencia en las condiciones de compra de leche cruda adquiere especial relevancia en la industria láctea, para reducir el riesgo de conductas abusivas o de discriminación arbitraria (Dosque y Peña-Torres, 2019, p. 8).

Los autores agregan que

La relación contractual entre productor y procesador suele ser de largo plazo, incluso cuando no existen contratos escritos. Durante 2010- 2015, más del 90% de los productores de leche cruda, con o sin contrato, no se cambió de empresa procesadora. Por otro lado, en los últimos años ha ocurrido un aumento en la proporción de productores con contratos escritos de aprovisionamiento, llegando en mayo 2018 a 40% del total de productores (...). En los hechos, la gran mayoría de los productores de leche operan bajo reglas de intercambio que introducen costos de cambio a la decisión de cambio de procesador (Ibíd., p. 9).

El problema parece estar en que

las cláusulas contractuales y en las Pautas de Pago, parecen tener el fin de fortalecer artificialmente el poder de mercado y las rentas apropiadas por la empresa procesadora (...). Hay contratos que incluyen bonos por fidelización y exclusividad en la entrega de leche y que se pagan por año vencido, desincentivando el cambio de procesador. También se eligen fechas de renovación de contrato en que existe una evidente menor demanda (estacional) por leche cruda. Y se usan cláusulas de “precio más favorable”, que pueden ser utilizadas como mecanismo de monitoreo colusorio sobre los precios pagados por otros procesadores (Ibíd., p. 9).

5.4 Gran producción e innovación: el caso de Manuka en la Hacienda Rupanco

En el ámbito de la producción es necesario destacar el papel de la empresa neozelandesa Manuka, formada por 15 familias de farmers (pequeños, medianos productores) que iniciaron sus actividades en 2005 y se expandieron en 2008 por medio de la compra de la hacienda Rupanco. La importancia de dicha hacienda es que se trata de la mayor superficie de explotación lechera del país (47 mil hectáreas), que conforma un verdadero pueblo de 1.200 personas. Formada en 1906, la Hacienda Ñuble-Rupanco se convirtió en una cooperativa campesina durante la reforma agraria. Luego del golpe militar fue privatizada –bajo la influencia de Julio Ponce Lerou– y luego vendida a un jeque árabe. En 1997 fue adquirida por inversionistas de origen árabe en unos 80 millones de dólares, que controlaban el Banco Hipotecario, los que 10 años después la vendieron a Manuka, aunque se reservaron el borde del lago Rupanco y otras tierras de la hacienda (Cabrera, 2011; Angulo, 2010; Moreno, 2011).

Comenzaron con 180 hectáreas en explotación y al 2010 contaban con 22.500 hectáreas distribuidas al interior de la hacienda, que se ubica en las regiones de Los Lagos y de Los Ríos. De esa cifra, 7.000 hectáreas estaban activas en términos productivos y hacia el 2019 planeaban llegar a las 16 mil hectáreas. La firma tiene activos cercanos a US\$ 300 millones, contaba con 35 lecherías y 215 empleados (Moreno, 2011). El año 2010 produjeron 82 millones de litros y el plan de desarrollo al 2022 es prácticamente triplicar esa cifra, llegando a un volumen cercano a los 270 millones. Para ello deberían aumentar su masa ganadera, que hoy

(2015) alcanzaría las 30.000 vacas, y multiplicarla hasta bordear las 56 mil cabezas (Manuka, 2015, p.4).

Las ventajas competitivas de la inversión se refieren al precio pagado por el suelo, de aproximadamente 4 veces menos que en Nueva Zelanda; el hecho de no tener que utilizar tanta alimentación en base a granos, que ha subido de precio; el bajo costo de la mano de obra y, por cierto, las facilidades que Chile otorga a la inversión extranjera. La empresa ha introducido innovaciones técnicas y en los modos de producir, propios de los sistemas de su país de origen y de la gran escala de operación. Manuka ha debido enfrentar diversos conflictos con fuerte exposición pública regional: en 2009 por el desalojo de antiguos cooperados de la Reforma Agraria que aún vivían en la hacienda y en 2014 por la denuncia de matanzas masivas de terneros jóvenes, para evitar que consuman la leche que la empresa comercializa, los que son enterrados en la misma Hacienda. Esta práctica no es usual en Chile, donde, aunque no existe un mercado para estos animales, igualmente son utilizados de otro modo. Esto llevó a que 2014 la empresa comenzara un programa de distribución de terneros a pequeños agricultores, que le ha valido el respaldo de la Red de la Leche y la Carne (Manuka, 2015, pp. 24-29).

5.5 Un modelo empresarial diferente: COLUN

COLUN (Cooperativa Agrícola y Lechera de La Unión) es parte del movimiento cooperativo que tuvo predominio en el sector lácteo durante el período anterior a 1973. En la actualidad está compuesta por 730 socios. Muchas de esas cooperativas ya no existen, pues no pudieron subsistir a los cambios del modelo económico y la apertura externa. Sin embargo, como se ha visto, COLUN, al contrario, ocupa una posición dominante en la industria y continúa creciendo, siendo de este modo una excepción en el sector cooperativo. Se hace necesario entonces explicar las razones de su éxito y las consecuencias principales de su accionar empresarial en la región.

La estructura básica de la cooperativa significa que todos los cooperados tienen un voto en la asamblea, independientemente del monto de capital que posean. Al mismo tiempo, ningún socio puede tener más del 4% del capital de la cooperativa y eso permite dividir la estructura de la propiedad. En las elecciones tienden a ser electos los productores medianos y grandes como delegados al Consejo. Pero los mayores productores (unas 25 familias) mantienen vinculaciones también con los más pequeños, fundamentalmente por la estructura de asambleas provinciales. Todos los productores eligen anualmente delegados en 4 asambleas (Osorno, La Unión, Paillaco y Rio Bueno), se reúnen y analizan mes a mes la marcha de la empresa. Esas asambleas nutren a los delegados y eso permite canalizar las demandas. Los consejeros –que integran el Consejo de Administración, es decir el directorio de la cooperativa- son elegidos por los delegados cada dos años y pueden ser revocados.

COLUN nació a partir del Molino Grob, ubicado en La Unión, hace 65 años, fundada por 70 agricultores de La Unión, con la intención de comercializar la producción lechera en la zona central. Había una pequeña planta -Lácteos La Unión- que pasó a ser parte de los activos de la empresa. Al primer año procesó un millón de litros. Luego fue experimentando un crecimiento en torno al 7% anual, contra el 3 o 4% promedio de la industria. En los años setenta con el precio fijo, retrocede la recepción de leche.

Ha sido un modelo exitoso, manteniendo la confianza de sus socios. Consultado por las razones del éxito de esta cooperativa, un entrevistado responde que:

no es sorpresa pensando en el mundo, las cooperativas son muy fuertes y representativas de los países. Acá las cooperativas no son muy populares, pero no tenemos la respuesta de por qué esta es exitosa y crece. Pero sí hay un elemento: la estabilidad de las fuerzas que interactúan, a diferencia de las sociedades anónimas. Ha pasado diversos períodos, pero le ha dado estabilidad el Consejo de Administración, separado de la gerencia que toma las decisiones del día a día (Entrevista a Leonel Mansilla).

La continuidad de la gerencia general ha sido muy alta a lo largo de la historia de la cooperativa. Ha habido sólo 4 gerentes generales en 65 años, dando gran estabilidad a la empresa. El primero, de apellido Fischer, un contador, había sido previamente gerente del molino y duró 18 años en el cargo. Le siguió el subgerente de la época, Erwin Koller, elegido por Fischer, quien estuvo allí durante 25 años, hasta 1988. Igual cosa ocurrió luego con Eduardo Carrasco, quien ocupó la subgerencia con Koller y luego estuvo de gerente durante 21 años, hasta 2010, año en que se retiró por enfermedad, dejando al actual gerente que ya trabajaba con él.

Son 730 socios cooperados, no todos ellos entregan leche, puesto que algunos son sucesiones que mantienen las acciones, pero no producen. Los requisitos para ser socio son: ser productor de leche, entregar leche todo el año prácticamente, comprar el equivalente de una acción por cada 10 litros de leche. Las acciones otorgan el excedente y un cupo en la sala de ventas, pero no votos en el directorio. Además, se debe cancelar una cuota de incorporación y la incorporación debe ser aprobada por el Consejo. La cantidad de socios depende de cuánto se puede procesar en el período de mayor producción. Es obligación vender a la cooperativa toda la producción y COLUN se obliga también a comprarle al socio todo lo que produce. Los cambios estatutarios de las sociedades de productores, lo mismo que ampliaciones de lechería, deben pasar por la Fiscalía y el Consejo debe aprobarla. Tampoco puede ser propietario de una empresa de la competencia. Por último, la cooperativa tiene la obligación de comprar las acciones a cualquier cooperado que se quiera retirar.

Desde el comienzo, el modelo contempló producción de calidad y con eficiencia productiva, lo que supone gran inversión tecnológica, pues al estar en competencia abierta con los líderes, tiene que tener costos bajos y sustentar su propia I + D. COLUN ha sido pionera en control de calidad de la leche cruda. Fue la primera en pagar por los sólidos de la leche: materia grasa y proteína. Lo mismo en establecer parámetros de calidad de la leche que llegaba a la planta y en establecer mecanismos de control para la trazabilidad con el productor y su leche.

En cuanto a asistencia técnica, ésta tiene varias áreas: recepción, servicios agronómicos e insumos agrícolas, con varios subdepartamentos: trazabilidad y transportes; calidad de leche (mejorar las producciones y asesorar a los productores); gestión agrícola (para control de costos completo y mejorar rentabilidades); agronómico para asesorar en semillas, fertilizantes y su correcta aplicación en el predio y el de insumos agrícolas. También hay un laboratorio de calidad de leche, que comenzó con microbiología, donde se muestrea la producción recibida, lo que permite establecer el precio de la leche según calidad. No hay unidad de arbitraje, pero sí modificaciones y adaptaciones permanentes. En el área de insumos hay mucha competencia local y no hay obligación de comprar en la cooperativa.

Los productores actuales son aproximadamente 500, de los cuales cerca del 35% son pequeños (menos de 200 mil litros al año), que equivale a menos del 5% de la entrega. Un 30% de ellos entrega leche en tarro, cosa que las demás empresas no reciben, pero que COLUN está obligada a hacer por estatutos.

En cuanto a canales de distribución, el Gerente Corporativo de la cooperativa considera que este factor ha adquirido mucha fuerza y ha debilitado a muchas empresas, cambiándoles las reglas del juego. La distribución se ha ido concentrando en pocas manos (supermercados), pues representa el 70% de la colocación. Comercialmente COLUN busca crecer, pero ampliando la red de distribución propia. Se generó una fuerza de venta para ir más allá del supermercado. También en la región, donde la participación es mayor que en el resto.

Tiene una fuerza de trabajo de 2.105 trabajadores, la tasa de sindicalización es del 100%, con negociación sindical cada tres años. Existe buena relación sindicato-empresa: no ha habido nunca huelga o paro. Y en el período del régimen militar, antes de la dictación del Código del Trabajo, COLUN negociaba colectivamente sin tener la obligación legal de hacerlo. Hay dos sindicatos. La cooperativa ha recibido premios por ser una de las empresas que más capacita, pues ocupa el 100% de la franquicia tributaria existente para ello y se ha destacado por capacitar a más jóvenes. A la fecha de las entrevistas -2014- se

señalaba la existencia de una crisis de personal por la situación general de pleno empleo y por el hecho de estar radicada en una ciudad pequeña como La Unión, que lo dificulta aún más.

Durante los años ochenta COLUN era una empresa a la escala de su ciudad, producía 40 millones de litros. Fue creciendo, pero pausadamente. La cooperativa era accionista del Banco O'higgins, durante cuya privatización el gobierno militar lo ofreció a las cooperativas agrícolas. El presidente de la cooperativa compró el 2% y luego vendió, justo antes de la crisis económica de 1982 y con eso se prepagó la deuda de la empresa, la que, en vez de ampliarse, se achicó, sorteando la crisis sin deuda. El año 1990 se retiró Koller, dejando la empresa sana, con poco capital, pero en condiciones de incrementarlo. En esa época dependía de la provisión de leche, que definía los precios y la cantidad. En 10 años se convirtió en una cooperativa comercializadora de los productos de sus socios.

Actualmente se están construyendo tres plantas nuevas para procesar aproximadamente 250 millones de litros, todo con recursos propios de los socios, sin pedir ningún crédito bancario. Después de la crisis del '82 se tomó la decisión de generar recursos propios para el crecimiento de la empresa. Eso la salvó de depender los bancos y hasta el día de hoy invierte con recursos propios. Aun en la actualidad, que los bancos tienen interés en prestar plata, hay un porcentaje de inversión que se genera con recursos propios. Aun siendo más caro financieramente, esto le da tranquilidad a la gerencia como a los productores: saber que se invierte con recursos propios. Esta decisión fue tomada a partir de la crisis de 1982 y ha generado inmensos recursos. Hace 10 años COLUN tenía solo un 15% de participación en el mercado, ocupando la tercera posición:

Proyectamos que hacia 2010 y 2015 iba a ir segunda o primera. COLUN no tiene tanta leche como para mandar en el mercado, ni capacidades para imponer precios, quizás la tendrá en dos años más. Si pudiera hacerlo, vendería mucho más, pero no tiene volumen (para vender más barato) (Entrevista a Cristián Zegers).

Consultado por las razones del éxito, el entrevistado señala que COLUN es exitosa *“porque contrata unioninos (habitantes de La Unión), con muchos “incrustados”, pero que piensan como unioninos. El costo de moverse de un lado a otro, es que la gente que allí trabaja no entiende lo que pasa”* (Entrevista a Leonel Mansilla). Llama la atención el comentario, que alude a la identidad local y la formación de una cultura productiva basada en el conocimiento y la confianza, que desafía el criterio dominante entre los ingenieros comerciales sobre la movilidad de los factores productivos.

En síntesis, entre los elementos de éxito pueden señalarse factores de cultura productiva y aprendizaje empresarial, arraigo local, buen manejo y continuidad gerencial, autonomía del sistema financiero, enfoque inclusivo y de estabilidad laboral hacia los trabajadores y planificación de crecimiento paulatino de mediano y largo plazo. Al mismo tiempo como condiciones externas debe considerarse los beneficios tributarios que le brinda el hecho de ser una cooperativa. En los hechos puede decirse que se trata de una empresa que combina el espíritu y prácticas de las cooperativas, con una gestión gerencial y comercial empresarial.

5.6 Otras empresas de servicios

El complejo productivo lácteo requiere también de otras empresas que prestan servicios a productores y procesadoras. En el caso de la industria procesadora, el estudio de la Dirección del Trabajo identificó 86 empresas de servicios asociados a las plantas: transporte de carga, servicios de carga y descarga de camiones, suministro eléctrico, servicios sanitarios, tratamiento de residuos, tratamiento de residuos peligrosos, abastecimiento de vapor industrial, mantención montajes eléctricos, mantención industrial, aseo industrial y general, servicio de lavandería, obras menores en construcción, comunicación telefónica y computación, seguridad y vigilancia, alimentación del personal, transporte del personal, servicios de mensajería y man-

tención de prados y jardines (Díaz, 2011, p. 68).

Algunos de los servicios anteriores también se prestan a los productores, en especial los más grandes, a los cuales se suman los laboratorios, empresas de venta de insumos, servicios veterinarios, inseminación, entre otros. En el Consorcio Lechero -una organización que reúne a la industria, los productores y las empresas de servicios-, por ejemplo, participan algunas de las más importantes: Cooprinsem, Cooperativa de servicios de inseminación; Bioleche, la cooperativa agrícola y lechera más antigua del país, ofrece más de 20 mil productos comerciales para el agro y servicios de consultoría agrícola y veterinaria, producción de cultivo y secado de granos, laboratorio de diagnóstico y una fábrica de alimentos concentrados; Todoagro, que brinda abastecimiento de insumos y servicios de asesoría agronómica, nutricional y veterinaria, prestación de servicios de acreditación, entre otros; y Vetroquímica, dedicada principalmente a la producción de suplementos vitamínicos y minerales para la alimentación animal, investigación y desarrollo de productos biológicos, como vacunas (Consorcio Lechero, 2013).

5.7 Condiciones laborales en la industria

El principal estudio sobre condiciones laborales en la industria lechera se publicó a fines de 2011 por la Dirección del Trabajo. En él se analizan 16 plantas correspondientes a las regiones de Los Ríos y Los Lagos, correspondiendo mayoritariamente (6) a plantas grandes (más de 200 trabajadores), tres a medianas y una planta pequeña. Se concluye que las plantas *“operan mayoritariamente con personal propio, contratado de manera directa, ocupando también –aunque con escasa frecuencia– a trabajadores externos, principalmente de contratistas. El suministro de trabajadores es prácticamente inexistente”* (Díaz, 2011, p. 72).

Totalizaban 3.465 trabajadores contratados de manera directa, sin intermediarios: 80,8% en industrias lácteas mayores y 19,2%, en industrias lácteas menores; 90% hombres y el 10% mujeres. En las industrias lácteas menores existe una presencia femenina superior, alcanzando al 23,2%, contra un 6,8% en la menor (Id.). Como se ha señalado, estos la mayor parte de los trabajadores (sobre el 90%) se desempeña en producción y un 35% corresponde a trabajadores no especializados.

En cuanto a las formas de contratación, la mayoría de los trabajadores contratados de manera directa por las plantas tienen contratos indefinidos (85,3%) y solo un 14,7% lo tienen a plazo fijo:

El 38,4% de los trabajadores con contrato indefinido tiene una antigüedad en la empresa de entre menos de uno a tres años; el 61,6% supera ese tiempo, llegando incluso a más de 10 años, situación que da cuenta de una cierta y relativa permanencia de los trabajadores integrados a establecimientos del rubro (Ibíd., p. 79).

Esto último se invierte para la industria menor, pues en ella el 61% de los contratados ha permanecido entre uno y tres años en la empresa.

La escolaridad promedio de los trabajadores es superior a la media regional, predominando en la industria mayor una mayor escolaridad. En cuanto a las remuneraciones, la investigación de la Dirección del Trabajo:

constató que el 68,1% de los trabajadores de plantas lácteas perciben remuneraciones imponibles entre \$172.000 y \$430.000 brutos mensuales; vale decir, entre uno y hasta 2,5 ingresos mínimos mensuales (IMM). No obstante, prácticamente, la mitad de ellos (31,5%) obtiene entre \$258.000 y \$344.000 (2 IMM). En los tramos salariales que superan los tres IMM (medio millón de pesos hacia arriba), se produce la tendencia de la pirámide inversa: conforme aumenta el monto de la remuneración, baja el número de trabajadores. No obstante, un 22% de trabajadores percibe dicha cantidad (Ibíd., p. 85).

Las condiciones de remuneración son sustantivamente mejores en las plantas grandes versus las medianas y pequeñas.

Finalmente, las preocupaciones de los sindicatos, expresados en entrevistas hechas por el estudio en comento indican:

insatisfacción por rentas (consideran que, en promedio, son bajas); lenta movilidad salarial (para que los salarios aumenten deben esperar períodos largos de tiempo, en un par de casos indicaron que podía extenderse hasta por ocho a nueve años); diferencias salariales pronunciadas entre trabajadores de distintas plantas lácteas que pertenecen a una misma empresa (aun cuando las funciones desempeñadas por unos y otros son, relativamente, similares); y desatención de las industrias por valorizar, en las remuneraciones, los méritos de competencia y capacitación de los trabajadores (Ibíd., p. 91).

6. La asociatividad en el sector lácteo

6.1 ¿Existe un clúster lácteo?

El examen de las relaciones asociativas entre los actores de la cadena de valor permite visualizar algunas de las características de un clúster en el caso lechero, especialmente la contigüidad geográfica, la especialización del territorio, la existencia de diversos productores y de diferentes servicios que se relacionan entre sí.

Sin embargo, los análisis coinciden en considerar que el tipo de relaciones existentes no permiten hablar de un verdadero clúster. Por una parte, se ha esgrimido la heterogeneidad de los actores (Dirven, 2001; Dalberg, 2010), por otra la posición extremadamente dominante de las dos principales industrias procesadoras, que le otorgan un carácter oligopsonico al mercado de la leche (Anrique *et al.*, 1999; Díaz, 2011). Finalmente, un análisis de la matriz de relaciones entre los actores de la cadena, indica una insuficiente vinculación entre ellos, como se muestra en la matriz siguiente:

Tabla 12: Matriz de Relaciones entre Agentes del Clúster.

AGENTE	PROVEEDOR	EMPRESA	ASOCIACIÓN GREMIAL	UNIVERSIDAD INSTITUTO TECNOLÓGICO	CONSULTORAS, AUDITORES, ETC.	CLIENTES
Proveedor	B	A	M	B	M	A
Empresa	A	B	M	M	M	M
Asociación Gremial	M	M	B	B	B	B
Universidad Instituto Tecnológico	B	M	B	M	A	A
Consultorías, auditores, etc.	M	M	B	A	B	A
Clientes	A	M	B	A	A	B

A: Alto; M: Medio;
B: Bajo

Fuente: Dalberg, 2010, p. 58.

Finalmente, a partir de un análisis comparativo internacional, realizado en el marco del Programa de Promoción de la Competitividad (PMC) de la Agencia Regional de Desarrollo en Los Ríos, se concluye

que el caso chileno podría ser considerado en una posición o etapa de pre-clúster, mientras se considera a Chihuahua como emergente y Argentina como transitando a la fase de estabilización (Dalberg, 2010, p. 95).

En el análisis de Dalberg y en general en las entrevistas realizadas, así como en los documentos de los diferentes organismos públicos y privados, aparece Nueva Zelanda, como el caso de mayor desarrollo en la materia, transitando de una fase de reconversión a una de expansión y, por tanto, como un modelo del cual aprender o incluso imitar. Sin embargo, las diferencias existentes en la producción primaria entre Chile y Nueva Zelanda permiten apreciar la distancia a la que se encuentra la cadena láctea chilena de la del país oceánico (Dalberg, 2010, p. 99).

Tabla 13: Producción Primaria del Sector Lácteo: Nueva Zelanda comparada con la Región de Los Ríos y Los Lagos.

NUEVA ZELANDA	REGIONES DE LOS RÍOS Y LOS LAGOS
Sistema de producción pastoril estacional	Sistema de producción no estacional
Planteles lecheros de gran tamaño	Planteles lecheros de tamaño diverso
Productores ejecutan las labores del campo	Fuerza laboral contratada efectúa labores de campo
Uso generalizado de inseminación artificial en todos los estratos	Uso generalizado de inseminación artificial solo en grandes productores
Fuerte sistema organizacional de los productores	Sistema organizacional de los productores poco desarrollado
Externalización de actividades anexas a la producción de la leche	El productor ejecuta normalmente todas las labores, así como la cría y recría de los reemplazos
Mano de obra altamente productiva	Mano de obra de baja productividad

Fuente: Dalberg, 2010, p. 99.

Como se aprecia en la Tabla 21 las diferencias entre ambos contextos son apreciables y difícilmente puede considerarse a Nueva Zelanda como un “modelo” para el desarrollo lechero en la macrorregión y en el país. Destaca principalmente la diversidad de los planteles y por lo tanto la necesidad de establecer también políticas diversificadas. La Tabla no incluye otro aspecto que es también relevante: el tamaño del mercado interno. Si bien ambos son relativamente pequeños, en el caso chileno aún tiene una posibilidad de incrementar su tamaño y complejidad.

6.2 La promoción del clúster

Durante el período en que se promovieron las agencias regionales de desarrollo (ARD) en el país, como política a la vez descentralizadora y de fomento productivo, se contrató a la consultora estadounidense Dalberg, para desarrollar 24 PMC en diferentes áreas priorizadas por las ARD. En el caso de las regiones analizadas en este trabajo se diseñó un PMC Lácteo, inspirado en la conceptualización de los clúster, consistente con las orientaciones gubernamentales, especialmente durante el primer período de Bachelet (2006-2010). El programa, sin embargo, quedó en fase de diseño, puesto que la administración Piñera (2010 – 2014) no mantuvo la orientación y tampoco se retomó a partir de 2015, con el inicio del segundo gobierno de Michelle Bachelet.

El diagnóstico expresado en ese PMC reitera la posición de la mayor parte de los textos consultados, enfatizando las fortalezas de la región con respecto a la producción e industrialización de la leche, inclu-

yendo la disponibilidad de agua, los buenos estándares zoonosanitarios, la buena conectividad terrestre a nivel de carreteras principales, la creciente aplicación de tecnología, la diversificación de la producción (sobre este punto no hay acuerdo entre los analistas) y la presencia de la Universidad Austral. Entre las debilidades se consigna el desigual desarrollo tecnológico, la situación de la pequeña y mediana empresa, la falta de capacitación de los trabajadores y la escasa y poco pertinente formación técnica en la región, insuficiencia y rigidez en la oferta de servicios públicos, la baja productividad, la difícil situación de los pequeños productores, la escasa asociatividad, el control de precios por parte de la industria, entre otras (Dalberg, 2010, pp. 49-54).

6.3 Asociaciones y Consorcios

Más continuidad que la promoción pública del clúster ha tenido el llamado Consorcio Lechero, una Sociedad Anónima en la que participó Fedeleche hasta 2016, las cinco empresas procesadoras principales, tres empresas de servicios del sector, el INIA y la Universidad Austral. Surgido de una convocatoria del Estado, realizada en el año 2004, destinada a impulsar la formación de Consorcios Tecnológicos a través del programa bicentenario de Ciencia y Tecnología (PBCT), con el objetivo específico de ejecutar programas de investigación y desarrollo tecnológico aplicado. Se aprobó en 2005 el proyecto “Consorcio Tecnológico de la Leche” con financiamiento de FIA y se mantiene en funcionamiento, con sede en Osorno, aunque sus socios son de alcance nacional.

El Consorcio agrupa a los actores de la “cadena láctea”, es decir, aquella fracción de la producción lechera que se articula con la industria procesadora mayor y la cadena de comercialización. Eso los lleva a definir como objetivo la mejoría de la competitividad del sector en los términos que se adecúan a ese sector. La concertación de estos actores es relevante, por cuanto en general los productores que proveen a la industria mantienen una pugna permanente con las dos procesadoras que compran (COLUN solo lo hace con sus socios) en torno a los precios al productor. En particular se ha criticado a Fonterra, por comprar más caro a productores neozelandeses que a los chilenos.

En 2010 el Consorcio Lechero aprobó y publicó una Estrategia de Desarrollo Competitivo del Sector Lácteo Chileno 2010-2020 y en 2014 realizó una evaluación de los avances de esa Estrategia (Consorcio Lechero, 2010, 2014). En estos documentos se identifica un escenario “lleno de oportunidades”, principalmente vinculadas al dinamismo del mercado externo, por lo cual definen la exportación como el “motor del negocio futuro” (Consorcio Lechero, 2010, págs. 2 -3). Consistentemente con ello se identifican los principales desafíos a enfrentar: el incremento de productividad, el crecimiento global del rebaño lechero, el desarrollo del recurso humano, el incremento del consumo interno y la sustentabilidad medioambiental, inocuidad y patrimonio zoonosanitario, entre los principales (Id.). Como puede apreciarse, no se contempla en esta estrategia la diversidad de los productores, puesto que la orientación exclusiva al mercado externo responde adecuadamente a las necesidades de la industria y los grandes productores, pero no de otros estamentos del sector.

También los exportadores de leche cuentan con una asociación que promueve la actividad exportadora del sector. Esta, como se ha señalado, ha tenido fuerte dinamismo en la última década. Se ha beneficiado del incremento de los precios internacionales y no se ha dirigido hacia los países donde se han firmado tratados de libre comercio, como se podía prever, sino, como hemos visto, hacia países de América Latina y en particular de ALADI. La Asociación la conforman las tres procesadoras grandes junto a Surlat, Watts, Quillayes, Comercial de Campo y Lácteos del Sur.

6.4 El gremio lechero

Existe diversidad de organizaciones gremiales, algunas de larga data y bastante influencia en regiones

determinadas o en todo el país. Junto a la ya mencionada COLUN existen aún algunas otras cooperativas (aunque mayoritariamente no han podido sobrevivir) como es la Cooperativa Agrícola y Lechera de Santiago con varios cientos de socios, creada en 1935, que fundó en 1948 a Sociedad de Productores de Leche (Soprole). La Federación Nacional de Cooperativas Agrícolas Lecheras (Fenaleche) que agrupa a Cals, Bioleche y COLUN.

Otra organización relevante es la Sociedad Agrícola y Ganadera de Osorno (SAGO) conformada principalmente por grandes productores, creada en 1917. También Aproleche, inicialmente con sede en Temuco y hoy en Osorno, dio origen a Fedeleche. Fue la primera asociación en hacer una presentación ante la FNE ante prácticas indebidas en las plantas, en 1997.

Finalmente debemos consignar algunos antecedentes adicionales sobre la importante actividad de Fedeleche, la asociación de los productores de leche. Esta federación tiene filiales regionales en las principales regiones lecheras, desarrollando una constante acción pública en defensa de los intereses de sus afiliados. El leitmotiv de la actividad gremial de los productores agrupados en Fedeleche y sus filiales regionales ha sido el precio del producto. Por un lado, presionan e intentan negociar con las dos empresas procesadoras que concentran la compra de leche y, por otro, dirigen su demanda al Estado, para equilibrar el tratamiento a los productores, defender el precio y la producción en épocas de caída del tipo de cambio y reducir la “competencia desleal”. En un episodio del año 2014, se aprovechó la visita del ministro de industrias primarias de Nueva Zelanda –quien venía a promover su tecnología y maquinarias para el sector- para demandar un trato igualitario para productores de ambos países en términos de precios y para denunciar las prácticas de la empresa neozelandesa Manuka para la eliminación de terneros. Con anterioridad, en diciembre de 2013, habían publicado una gran inserción publicitaria en el Diario El Mercurio, denunciando la baja de 40 pesos en el precio de compra de la industria, en el contexto de alza de los precios internacionales. La carta abierta venía firmada por unos 800 productores.

Como se vio, Fedeleche fue un importante actor para evitar la fusión de Nestlé y Soprole, entre 2004 y 2011. El 27 de agosto de 2014, la federación presentó una demanda en contra de Nestlé, Soprole, Prolesur y Watts, ante el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia. La demanda es por abuso de posición dominante, en relación con la fijación de precios a los productores. En diciembre de 2014 se denunció una nueva baja de 25 pesos en la recepción del litro de leche.

Los datos anteriores revelan la unidad del gremio y una acción con sentido estratégico y capacidad de presión, en condiciones adversas. En el contexto de la visita neozelandesa, se negoció con el gobierno una sobretasa arancelaria para la leche proveniente de ese país, lo cual se logró por medio de una importante presión pública. En el caso de la demanda de agosto 2014, frente a la reacción de Soprole/Prolesur de cambiar sistemas de pago con el objeto de dificultar el financiamiento de los productores a su federación, Fedeleche presentó un recurso de protección y solicitó una orden de no innovar mientras se tramita la demanda.

6.5 Nuevas experiencias asociativas y cooperativas 2.0

La exitosa gestión de COLUN, sumada a la experiencia internacional de las cooperativas lecheras en diversos lugares del mundo, como Uruguay, Holanda, Argentina, Estados Unidos, Costa Rica y muchos otros, puso en debate la necesidad de recuperar la asociatividad de los productores lecheros. A pesar de la evidencia, la asociatividad enfrentaba diversos desafíos, algunos internos a los productores y otros externos. Entre los primeros se cuenta el fracaso de algunas cooperativas relevantes como CALO (Cooperativa Lechera de Osorno) y el predominio de una ideología que privilegia el emprendimiento individual y la competencia. Entre los externos se cuentan las políticas públicas que no favorecen la asociatividad, como se verá en el acápite siguiente.

Sin embargo, la realidad de un rubro internacionalizado, con vasta experiencia cooperativa, se fue imponiendo a los temores y prejuicios. Es así como desde hace algunos años se han comenzado a intentar

formas de asociación, inicialmente bajo la forma de sociedades para comprar insumos o algunos otros aspectos puntuales. Sin embargo, en el último tiempo se ha reconocido por todos los actores la necesidad de recuperar y renovar la experiencia de cooperativas de productores, con el fin de afrontar de una manera diferente los desafíos del mercado. En este esfuerzo es relevante el pequeño proyecto financiado por Conicyt, en su línea “ciencia empresa” (parte de su Programa Regional), desarrollado por la Universidad de Los Lagos en conjunto con Aproleche y Agrollanquihue. Ese proyecto permitió construir confianzas entre Universidad y asociaciones, conocer experiencias nacionales e internacionales y abordar diferentes aspectos para la formación de las llamadas “cooperativas 2.0”.

En el diagnóstico de los factores críticos que arroja la experiencia, se pueden detectar los siguientes. El primer factor es la confianza, como base del capital social y de la cooperación. El liderazgo, también es destacado, poniendo como ejemplo la continuidad de la gerencia en el caso de COLUN. El líder destacado surgió desde la base de cooperados y entregó una empresa consolidada a un gerente externo. Otra dimensión es una visión restrictiva de la economía que ha predominado en el país (“la economía es así, no se puede cambiar”), que se une a los prejuicios ideológicos sobre el movimiento cooperativo. Otro aspecto es la falta de una visión de largo plazo y que integre la cadena de valor completa, para enfrentar los desafíos de asociatividad. Es importante porque en momentos de dificultad se pone a prueba el espíritu cooperativo, ya que cada socio debe postergar sus intereses particulares para sacar adelante la empresa cooperativa de la que es parte. Un cuarto factor tiene que ver con la localización territorial. Parte del valor que agrega la cooperativa a su producción es su relación con el territorio, su vocación productiva y sus habitantes. En general, las cooperativas se identifican con su geografía, con su localidad. Siguiendo con el ejemplo de COLUN, esta cooperativa de La Unión ha reforzado la identidad de su territorio y lo ha hecho crecer y prosperar. El quinto factor es la capitalización. Las cooperativas no suelen ser sujetos de crédito cuando recién inician su operación, de modo que los cooperados están obligados a asumir el riesgo de financiamiento y, si no están dispuestos, se pueden generar conflictos al interior del grupo de socios cooperados y frenar un proyecto, como fue el caso de Lácteos Patagonia. El último factor a tener en cuenta en la aplicación del modelo moderno de cooperativas es el objetivo de mantenerse en el tiempo. Si a la empresa cooperativa tiene buenos resultados, todo el grupo se beneficia económicamente, como grupo humano, como entidad comercial, como marca, mejora la credibilidad bancaria, y con todo esto puede proyectarse en el tiempo (Ríos et al., 2018).

En los últimos dos años han existido casos de emprendimientos asociativos que han dinamizado el sector lechero nacional, algunos de los cuales incluso han ido más allá, articulándose verticalmente hacia el procesamiento y distribución de productos lácteos.

a) Cooperativa Torrencial Lechero

En 2019 y luego de casi cuarenta años se forma una nueva cooperativa láctea en el sur de Chile: Torrencial Lechero (TL), en la ciudad de Osorno. La primera cooperativa láctea del siglo XXI se constituye bajo el lema “*Una agrupación de productores de leche de tradición y cultura del bienestar animal*” (<https://www.torrencialechero.cl/>). Cuenta con 33 socios de las Regiones de Los Ríos y Los Lagos produciendo 35 millones de litros de leche al año. Uno de los elementos diferenciadores de la producción de Torrencial Lechero es su vinculación con la sustentabilidad, lo que se refleja en su declaración de lograr que la totalidad de sus campos sean carbono neutrales, donde además las vacas puedan tener una vida feliz y libre, alimentándose con los mejores pastos del sur de Chile.

Comenzaron en 2016 como una sociedad por acciones como respuesta a la fuerte sequía que existió en la Región de Los Lagos en 2015 y 2016 que afectó la entrega de leche. En 2019 se formalizaron como cooperativa. Comenzaron entregando a la industria láctea, sin embargo, las magras condiciones de precio provocaron que decidieran procesar su leche bajo el sistema de maquila para la producción de leche en polvo y mantequilla.

b) Grupo Comercial Oro Blanco

En 2016 este grupo comercial decide formalizarse como respuesta a la fuerte sequía que existió en la Región de Los Lagos en 2015 y 2016 y que afectó la entrega de leche. Se constituyeron gracias a un Programa de Fomento (PROFO de CORFO) y al apoyo de la Asociación Gremial Aproleche. Está localizada en la ciudad de Osorno y cuenta con 12 socios de las Regiones de Los Ríos y Los Lagos. Producen ocho millones de litros de leche al año y han decidido avanzar a través de añadir valor agregado a la producción primaria. Fue así como nació la marca DeVaka bajo la cual están fabricando queso y mantequilla. En 2019 salieron al mercado y distribuyen a Santiago, Valdivia, Osorno y Puerto Montt. Oro Blanco declara su compromiso con la sustentabilidad a través de su objetivo principal que es mantener la excelente calidad de la leche líquida que producen, en base a pastoreo en las praderas del Sur de Chile y agua de pozos de calidad. También tienen como actividad económica secundaria la crianza de animales con alimentación en base a pastoreo, obteniendo un producto de calidad, tanto para consumo, como de genética de reemplazo (Entrevista Michel Junod).

c) Cooperativa Futurocoop

Esta cooperativa se crea en 2020 y es heredera del grupo comercial Futurolac. Futurolac se inició con un pequeño grupo de productores visionarios de la zona de Los Muermos en 2006. Actualmente tiene 200 socios que producen más de 81 millones de litros de leche que comercializan en distintas industrias y queseras. Entre los integrantes más relevantes de la cooperativa se encuentran Chilterra uno de los mayores productores de leche a nivel nacional lo que le ha permitido acceder a financiamiento. El objetivo de Futurolac es bajar los costos de producción y generar economía de escala a través de la compra asociativa de insumos y además acceder a mejores precios por volumen de leche. Son un ejemplo exitoso de reducción de costos de insumos como alimentos concentrados, fertilizantes, detergentes, entre otros y junto con ello aumentar en más de 20 pesos el precio de la leche pagado a productor, lo que representa un 10 por ciento de aumento del precio de la leche, en promedio. La cooperativa Agrícola y de Servicios Futurocoop nace con un hito importante, una planta industrial propia con el objetivo de generar valor agregado a través de la transformación de la leche. Los productos lácteos que tienen en su planificación productiva son quesos, mantequilla y leche en botella (<https://www.diariolechero.cl/noticia/actualidad/2020/06/nace-nueva-cooperativa-lechera-futurocoop>).

d) Campos Australes

Los grandes empresarios también han comenzado a entrar en el modelo cooperativo, como ocurre con Campos Australes. Esta iniciativa nació en 2016 como una Sociedad por Acciones entre la SAGO y la empresa Manuka, la principal productora de leche del país y dueña de la ex hacienda Rupanco y una producción de 152 millones de litros. En 2019 se emitieron 120 acciones para constituir la cooperativa y se estructuró una propiedad sin controladores, pero con la presencia fuerte de grandes empresas. Manuka compró 24 acciones y conserva el 24% de la propiedad que es el máximo que la ley permite. Los empresarios Nicolás Ibáñez (ex controlador de D y S y propietarios de un 13% de Manuka) y José Antonio Garcés, adquirieron 10 y 15% respectivamente. Luego la SAGO logró vender acciones a grandes productores osorninos, a los que se suman productores locales más pequeños, totalizando 41 socios. Busca aglutinar el 15% de la producción en tres años, lo que equivale a unos 350 millones de litros. Inicialmente está comercializando 80 millones de litros. En el futuro plantean la posibilidad de comprar una planta procesadora de alrededor de 50 millones de dólares. Al igual que los otros casos ya comentados, Campos Australes declara su compromiso con la sustentabilidad a través de la promoción de patrones de producción y consumo sustentables, protección de los ecosistemas y una gestión eficiente del agua entre otros.

A diferencia de experiencias como COLUN y las actuales cooperativas que se están formando, Campos Australes no está asociada de manera tan estrecha a los productores y se puede considerar más propiamente

una iniciativa empresarial asociativa impulsada por los beneficios tributarios existentes en el país para las cooperativas (exención del impuesto a la renta). Sin embargo, la envergadura de su producción le dará preeminencia en el mercado. Está por verse en qué medida recupera el modelo cooperativo, puesto que la presencia de grandes consorcios empresariales puede poner a la producción al servicio de los intereses de desarrollo de dichas empresas.

7. Las políticas públicas

A pesar de que el desarrollo del sector lácteo está en manos privadas y el Estado no tiene una actividad directa en el campo empresarial, éste influye a través de diversos instrumentos que orientan, restringen, des/regulan la actividad, etc. Se trata de asuntos de muy diversa importancia y no existe una política láctea propiamente tal, ordenada y jerarquizada, dada las definiciones de raíz neoliberal del Estado chileno. Pero ello no significa que su acción no tenga influencia en la dinámica del sector.

7.1 Acuerdos comerciales, liberalización económica y su impacto sobre los precios y el comercio exterior

En el plano de la política de comercio exterior, basada en acuerdos comerciales y reducción de barreras se encuentra uno de los aspectos claves de la intervención estatal, puesto que ello repercute directamente sobre los precios de la leche. Esto debido principalmente a la importante producción de nuestros vecinos Argentina y Uruguay, así como, crecientemente la importación de leche desde Nueva Zelanda. Por una parte, los productores resienten el hecho que en todos esos casos existen políticas de protección y subsidio a los precios, que favorecen a sus productores, mientras en Chile se tiene a aplicar una política de apertura total al exterior.

Por otra parte, tal como se ha señalado anteriormente, la creciente actividad exportadora de productos lácteos chilenos –liderada por Nestlé– se ha orientado principalmente a los países miembros de la ALADI y Centroamérica, encabezados en magnitud de importaciones por México. La ALADI tuvo en su momento una orientación al desarrollo integral de los países de América Latina y no tanto a la liberalización del comercio. Adicionalmente a ello, hay que considerar que las exportaciones a México se deben en gran medida a los programas de alimentación estatales de ese país, que han incrementado el consumo de leche en la población, beneficiando la producción chilena (especialmente la leche condensada).

Una última consecuencia de los acuerdos externos son las derivadas de las normas sanitarias y de trazabilidad vigentes en los países de la OCDE, a la cual Chile pertenece y debe acatar. Estas exigencias son mayores a las que predominan en Chile y ponen en una difícil situación a los productores pequeños y mediano, pues demandan una mayor inversión en tecnología e incrementos de productividad, aumentando la heterogeneidad del sector.

7.2 Transferencia Tecnológica

En este ámbito se ha buscado apoyar a los pequeños productores, con el fin de hacer viable su articulación a las exigencias de las procesadoras de leche. Tal como se señaló precedentemente, la principal herramienta que se utilizó fueron los Centros de Acopio financiados principalmente por INDAP, los cuales rindieron frutos durante un tiempo (un primer ciclo de adaptación), pero luego no fueron capaces de garantizar continuidad de la producción y adecuada trazabilidad acorde con las actuales normas (Ríos, 2008). También la Universidad Austral, a través del CTL apoyó a los Centros de Acopio, pero luego los fue abandonando. INDAP ha desarrollado con los asociados a algunos Centros de Acopio, programas de Centros de Gestión, destinados ya no a la provisión de leche en conjunto, sino a desarrollar otras herramientas de trabajo en el sector.

Al respecto, sin embargo, es necesario tomar en cuenta la ya mencionada heterogeneidad del sector,

donde no caben afirmaciones generales, válidas para todos. Así, por ejemplo, en 2014, se reinauguró como Centro de Acopio, con apoyo de INDAP, una antigua planta procesadora cerrada hace algunos años.

7.3 Programas

Diversas agencias estatales han desarrollado programas hacia el sector lácteo. Sin embargo, la utilidad de estos se relaciona con la heterogeneidad del sector, puesto que las condiciones de los diferentes productores difieren sensiblemente. La agencia más relevante para los pequeños productores es INDAP, la cual otorga crédito y desarrolla programas específicamente al alcance de esos productores. Otras agencias como la CORFO o los Grupos de Transferencia Tecnológica se orientan mucho más claramente hacia los productores más grandes con el objeto de hacerlos más competitivos en la cadena láctea, promoviendo para ello la asociatividad. Ello significa también que la industria participa como un actor de las políticas, por cuanto estas tienen a ajustarse a las demandas que la industria coloca a los productores.

Así, por ejemplo, si se considera los productores que han participado en proyectos CORFO, veremos que la distribución es directamente proporcional al tamaño del rebaño. Mientras los productores de mayor tamaño (sobre 300 vacas) tienen una participación mayor al 30% en dichos programas, los medianos lo hacen solo en un 20,8% y los más pequeños en mucho menor proporción: 14,7% los del segmento de 20 a 49 vacas y sólo 3,7% en el caso de los más pequeños (1 a 19 vacas) (Gesta, 2012, p. 10). En la zona sur (Araucanía, Los Ríos y Los Lagos), la diferenciación es aún más aguda. Mientras los grandes productores participan en torno al 30%, los medianos lo hacen en torno al 15% y los pequeños apenas participan de dichos programas: 1,4% el segmento 20 a 49 y 0,2% los más pequeños (Ibíd., p. 23).

7.4 El secreto mejor guardado: ¿cuánta leche compra el Estado?

A pesar de que la información disponible acerca de la comercialización de leche aparece exclusivamente como un asunto de mercado y precios internos y externos, la realidad dista de ser tal. En el “mercado lácteo”, así como en la “cadena láctea” el rol del Estado es principal y directo, es decir, como demandante. En el sector externo, ya hemos mencionado la importancia de la demanda mexicana, compuesta mayoritariamente por las compras del Estado mexicano para su programa de alimentación infantil. En el ámbito nacional, ese rol lo cumplen los programas de alimentación financiados por el Estado. Desde 1954 y sin ninguna interrupción hasta la fecha se ha desarrollado el Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC) orientado a los niños menores de 6 años, así como a las mujeres embarazadas. Inicialmente el programa buscaba combatir la desnutrición infantil, pero, aunque el fenómeno ha disminuido significativamente, siendo reemplazado por problemas de obesidad, el PNAC ha seguido en funciones y creciendo. Se trata de un programa universal para todos los niños menores de 6 años y las madres embarazadas. Tiene una cobertura aproximada de 900 mil usuarios. La continuidad de este a lo largo de 60 años, por lo tanto, es una de las fuentes de certidumbre en la demanda y factor de sostenimiento de los precios para el sector lechero. En el último decenio se ha agregado el Programa de Alimentación Complementaria para el Adulto Mayor (PACAM), correspondiendo a los cambios demográficos del país, alcanzando una cobertura cercana a los 400 mil usuarios (año 2009), la cual se ha venido incrementando permanentemente a partir de 2005, precisamente con la incorporación de la bebida láctea para adultos mayores. Tanto la permanencia del PNAC, como la consolidación y crecimiento del PACAM hace pensar que el rol del Estado como comprador de productos lácteos se proyectará hacia el futuro.

7.5 Una ventana de apertura hacia la asociatividad

En el período 2018 – 2020, el sector cooperativo y las experiencias asociativas tuvieron mayor escucha de parte del Ministerio de Agricultura, bajo la conducción de Antonio Walker, productor agrícola proveniente de una experiencia asociativa en Maule. Ello se concretó en noviembre de 2019 a través del lanzamiento

del Plan Nacional de Asociatividad llamado “Más Unidos”, que pretende fomentar la asociatividad para una mayor competitividad en el mundo agrícola. Según el ministro: *“El cooperativismo moderno es la herramienta más potente que tiene nuestro programa para asociar a los agricultores de nuestro país y apoyarlos en el desarrollo de una agricultura sostenible, sustentable y que mire al mundo”* (<https://www.odepa.gob.cl/publicaciones/articulos/plan-nacional-de-asociatividad-mas-unidos-avances-2019-2021>). En diciembre de 2020 el ministro Walker dejó la cartera para presentarse como candidato a la Convención Constitucional.

8. Los Nudos Críticos

A lo largo de este informe se han señalado reiteradamente algunos de los principales problemas que afectan a la actividad lechera como un factor de desarrollo endógeno en las regiones bajo estudio. También diversos informes consignan fortalezas y debilidades de la actividad. Como una forma de concluir sinteticemos lo que puede considerarse nudos críticos, en general bastante compartidos por las diversas fuentes consultadas y que podrían dar lugar a iniciativas de intervención regional.

a. Tendencia a la concentración del sector dificulta un desarrollo inclusivo. Partiendo de un diagnóstico de bimodalidad, en realidad se aprecia una caracterización de extrema diversidad de los actores comprometidos en la actividad. A pesar de que es posible visualizar una gran capacidad adaptativa de los diferentes actores a difíciles circunstancias, se trata de un sector que tiende a concentrarse en quienes tienen mayor poder económico y de negociación, marginalizando hasta la desaparición a muchos actores, como se evidenció en los Censos Agropecuarios hasta 2007. El nudo crítico aquí es buscar un equilibrio entre la presión de la productividad y el mercado externo y el desarrollo de un sector con capacidad inclusiva de los actores regionales.

b. Asimetría entre los diversos eslabones de la cadena de valor de la leche: productores, procesadoras y distribuidores. Aquí el nudo crítico tiene que ver con las regulaciones necesarias para un mayor equilibrio en la apropiación de la renta por parte de los diferentes sectores y la preservación de una competencia justa en un mercado que tiende a ser oligopsónico y oligopólico. Estrategias como el clúster y la asociatividad tienen limitaciones inevitables si no se abordan cuestiones relativas al marco regulatorio de la actividad en su conjunto. El eslabón de la distribución es netamente extraterritorial y captura crecientes proporciones de la renta, sin que haya sido considerado suficientemente como un componente central en el análisis de la cadena de valor.

c. Insuficiente desarrollo del mercado interno. Se ha avanzado en términos cuantitativos, aunque aún no de manera suficiente, a pesar de las campañas realizadas. La complejidad y sofisticación del mercado interno también es insuficiente y se requieren políticas destinadas a la agregación de valor en este mercado, aspecto que es decisivo para varios segmentos del sector.

d. Atomización de la pequeña producción: por tratarse de un sector internamente heterogéneo, su mayor articulación resulta un nudo crítico importante a resolver. Es un sector que ha atravesado importantes crisis y que muestra, sin embargo, capacidades de adaptación. Aquí se requiere modificar el rol de INDAP en busca de nuevas perspectivas para la política pública hacia este segmento. La diversificación interna es también resultado de las estrategias adaptativas y desafían los modelos homogeneizantes –especialización orientada a maximizar producción orientada a la entrega a procesadoras- aplicados por el sector público.

e. Dificultades para expandir el modelo cooperativo en la gran mayoría de los casos y aun sin que se haya podido aun replicar la experiencia COLUN. La desaparición de la mayor parte de las cooperativas que dieron origen y dinamismo al sector es un fenómeno que debiera estudiarse mejor. El ejemplo de COLUN indica que es posible el desarrollo exitoso de una cooperativa, bajo condiciones de confianza, cultura y aprendizaje productivo que, aunque no pueden crearse, pueden estimularse entre otros actores. Sin embargo, el modelo cooperativo no es fácil de desarrollar en las etapas iniciales de su desarrollo, tendiendo a la dependencia de los programas públicos. El desafío es por una parte cultural y, por otro, de sustentar

una etapa de incubación con estímulo y una de independización con un sustento empresarial autónomo.

f. Falta de una política pública consistente y diversificada. Los principales instrumentos de la política han estado guiados por la idea algo simplista del fomento de la competitividad del sector para el mercado externo, pero sin una adecuada consideración de las características específicas del sector, su heterogeneidad y sus asimetrías. Un fomento del mercado externo no basado en los acuerdos de libre comercio, sino en la realidad del sector, sería un paso adelante. Pero además se requeriría alinear los demás instrumentos y darles continuidad, atendiendo a la heterogeneidad y las diferentes tipologías de productores. Nos referimos a la compra de leche por parte del Estado y a la efímera política de clúster lácteo y agencias regionales de desarrollo. Esto se expresa también en el ámbito regional en la ausencia de políticas regionales, un ámbito privilegiado para diversificar los instrumentos, consistentes con la realidad del sector.

g. Insuficiente asociatividad de los productores, a pesar del importante papel jugado por Fedeleche y sus asociados regionales. Hasta la fecha el eje ha estado en la defensa del precio al productor. Sin embargo, no ha incorporado suficientemente la realidad del conjunto de la cadena de valor lácteo y la situación de cada uno de los eslabones. Esta asociatividad podría ser la base para el desarrollo de iniciativas en el campo productivo y la comercialización, que contrapesen el poder de la industria y no solo proyectarse en la reivindicación. También debiera explorarse iniciativas de asociatividad entre productores e industria local de tamaño medio, que no se puede centrar solo en las condiciones de precio al productor.

h. Baja productividad de la fuerza de trabajo. Esta limitación se relaciona con el papel de la formación técnica y el rol de las universidades en la materia, puesto que los trabajadores muestran un nivel educacional algo mayor que el promedio regional. Se percibe una escasez y falta de pertinencia de la oferta de capacitación, un debilitamiento de la formación profesional y el rol de la universidad en I + D.

Los nudos críticos identificados requerirían para su enfrentamiento y resolución, un grado mayor de concertación de actores de la producción, en alianza con las agencias regionales, que a su vez debiesen tener mayores márgenes de autonomía para orientar sus decisiones. Los productores agrupados en Fedeleche están interesados en ingresar al procesamiento y para ello cuentan con un referente organizativo como COLUN. Sin embargo, no se detecta aun una alianza estratégica entre ambos que permitiese utilizar el *know how* acumulado en la experiencia COLUN en beneficio de una nueva camada de productores asociados. Por otra parte, se ha producido la ruptura del Consorcio Lechero, por orientaciones contrapuestas entre los gremios de productores y los representantes de la industria presentes en él.

Ni las agencias públicas ni las universidades regionales están hoy día cumpliendo un rol suficientemente proactivo que contribuya en desatar los nudos críticos identificados, que requeriría reorientaciones de sus programas. De hecho, el llamado “clúster lácteo”, programa desarrollado durante el período 2006 – 2010, fue desactivado por CORFO durante el primer gobierno de Sebastián Piñera y no fue retomado en el segundo gobierno de Bachelet. En relación con los pequeños productores, INDAP promueve ciertas formas de asociatividad, pero no ha propuesto formas de articulación más estratégicas para el sector. Los actores locales son relativamente fuertes – productores, COLUN- lo que permite abrigar esperanzas al respecto. Pero falta reorientar y cubrir otros eslabones de la cadena: financiamiento, comercialización con autonomía relativa del *retail*, aporte de las políticas públicas con autonomía regional y desarrollo de I + D con contribución de las universidades regionales. La crisis de la industria del salmón en 2016 ha mostrado la fragilidad de un desarrollo acelerado basado en producción exógena con grandes costos medioambientales y débiles regulaciones laborales. Quizá ello proporcione un mejor escenario para el despliegue de iniciativas de desarrollo endógeno en beneficio de la producción, la economía y la sociedad local, en una perspectiva de sustentabilidad.

9. Algunos desafíos para una nueva etapa

Los años veinte del siglo XXI comenzaron en Chile con un fuerte movimiento de cambio político cuyas consecuencias se prolongarán posiblemente durante todo el decenio. A partir de las intensas y extendidas movilizaciones sociales de fines de 2019, diversas fuerzas políticas con presencia legislativa alcanzaron un acuerdo que se tradujo en el masivo respaldo a la elaboración de una nueva constitución, que sustituirá a la de 1980, que ha sido el marco permanente y directo de respaldo al modelo económico neoliberal vigente desde esa época. Dicho modelo se expresa económicamente en la desregulación de los mercados, la apertura al exterior, la concentración económica en grupos integrados horizontal y verticalmente incluido el comercio, la presencia de transnacionales concentrando poder económico y la financiarización como principal motor del proceso de acumulación de capital. En el ámbito estatal la norma constitucional impone fuertes restricciones a la acción pública en materia económica y productiva lo que, unido al centralismo del aparato estatal ha redundado en la continuidad de un enfoque basado en el crecimiento agregado del producto y las exportaciones. No deja espacio suficiente para el desarrollo endógeno de los territorios y su vocación productiva, sin estrategias de desarrollo a largo plazo, ni instrumentos de fomento estables y a disposición de la producción local.

Las movilizaciones que hicieron posible el camino del cambio constitucional tuvieron orientaciones muy diversas, pero fuertemente críticas al orden político y económico actual. No es posible prever las características de la nueva constitución con certeza, pero es altamente probable que esta se oriente hacia algún tipo de régimen post neoliberal, con mayor intervención del Estado (apropiada a un país de ingresos medios, como Chile), con mayores garantías a los derechos sociales y una gestión pública más descentralizada. En este contexto los debates sobre modelo productivo serán parte de los cambios, durante o después del cambio constitucional (que debe culminar en agosto de 2022).

Este nuevo contexto abre enormes posibilidades de transformación al rubro lechero, por las características de este que hemos analizado en estas páginas. En primer término, se trata de un sector fuertemente arraigado en la zona centro sur del país, con innegables aportes a las economías regionales, especialmente en la macrozona Los Ríos/Los Lagos. En el contexto actual, ello no pasa de ser un dato meramente anecdótico al momento de fijar las prioridades de los territorios, ni articula otros esfuerzos (científicos, tecnológicos, de inversión pública, de planificación). En un nuevo contexto, de mayor descentralización y capacidad estatal facilitadora, esto puede convertirse en un factor fundamental si se adoptan orientaciones más proclives al desarrollo territorial endógeno y políticas de mayor continuidad. Las iniciativas conjuntas entre asociaciones de productores y universidad están indicando avances en esa línea, que todavía son muy incipientes.

Un segundo aspecto, que diferencia al sector lácteo de otros rubros es precisamente la subsistencia exitosa del modelo cooperativo, principalmente en el caso de COLUN, pero también en otras cooperativas de servicios. Eso ocurrió en directa competencia con las multinacionales del procesamiento lácteo y ha sido comprendido por los productores como un camino necesario de retomar, luego de varios decenios de interrupción. El camino de la innovación en la materia ya se ha comenzado a recorrer y sin duda tendrá un espacio mas amplio de desarrollo en un contexto diferente. Es por lo demás un fenómeno creciente en el mundo y de mucha relevancia en el sector agrícola.

El desafío pertinente que relaciona el primer elemento con el asociativismo es integrar la perspectiva regional/nacional, para lograr un enfoque de desarrollo y descentralización, especialmente en rubros territorialmente concentrados. En general, el sector de recursos naturales tiende al rentismo y no promueve la innovación (más aún si es concentrado). La integración productores/industria (cooperativa) es un camino prometedor para explorar en innovación.

Un tercer desafío se refiere a la política pública y su rol. Hasta la fecha los instrumentos de política pública (Clúster Lácteo, Agencias Regionales de Desarrollo, Fondo de Innovación para la Competitividad) no han estado a la altura, debido a la falta de continuidad en el primer gobierno de Sebastián Piñera, débil

institucionalidad y falta de autonomía, todos aspectos propios del tipo de Estado actual. Se requieren políticas públicas que abandonen el foco sectorial y adopten un foco territorial que reconozca las complejidades de las relaciones socio-productivas. En este sentido, los desafíos se refieren a la continuidad, integralidad, autonomía regional y evaluación de impactos en el territorio y solo la nueva constitucionalidad pueden garantizar su continuidad.

El eslabón que falta y que constituye el quinto desafío es una banca regional de desarrollo para la totalidad de los productores. El desafío del financiamiento es clave, pues en la práctica las empresas procesadoras adelantan recursos a los productores y con ello controlan precios, regulando condiciones de la negociación con lo que se aseguran la provisión de materia. La autonomía del sector pasa, por tanto, por un acceso propio al financiamiento adecuado. Ello supone una reconversión radical de la banca estatal, tanto en sus orientaciones de política crediticia como en la autonomía y descentralización de sus operaciones regionales.

Entrevistas

Cristián Zegers – Ex Gerente COLUN.

Dieter Konow – Presidente de Aproveche.

Jael Goldsmith – Universidad de Los Lagos.

Juan Carlos Gallardo – Ex director Agencia Regional de Desarrollo Los Lagos.

Juan Lerdon – Universidad Austral de Chile.

Julián Goñi – Corposorno.

Juan Lerdon – Universidad Austral.

Lionel Mancilla – COLUN.

Michel Junod – Gerente de Aproveche.

Bibliografía

- Angulo, V. (2010). Cooperativa de Reforma Agraria asignataria Rupanco Limitada: una historia oral. Entrega, consolidación y disolución 1970-1977. *Memoria para optar al Título de Licenciado en Historia. Universidad Academia de Humanismo Cristiano.*
- Anrique, R. et al. (1999). Competitividad de la producción lechera nacional. *Ediciones de la Universidad Austral de Chile.*
- Apey, A. y Tapia I. (2011). Agricultura chilena. Información social y productiva según tamaño del productor y localización geográfica VII Censo Nacional Agropecuario y Forestal, 2007. *ODEPA.*
- Barton, J. et al. (2016). La Revolución Salmonera. Transformaciones del territorio en Chiloé. *Instituto de Estudios Urbanos / RIL editores.*
- Cabrera, M. (2011). Desarrollo del movimiento sindical de trabajadores agrícolas de la Hacienda Ñuble-Rupanco: una mirada en retrospectiva histórica. *Espacio Regional 2 (8) 107-130.*
- CASEN (2006). Encuesta de Caracterización Socioeconómica. *Mideplan.*
- Clúster Lácteo (2010). Resumen Ejecutivo. Información sobre el sector lácteo para la región de Los Lagos. *Agencia Regional de Desarrollo Productivo / Clúster Lácteo.*
- COLUN (2012) Reporte de Sustentabilidad 2012. La Unión: COLUN.
- Consorcio Lechero (2010). Estrategia de desarrollo competitivo del sector lácteo chileno 2010 - 2020. *Consorcio Lechero.*
- Consorcio Lechero (2013). Reporte Anual 2013. *Consorcio Lechero.*
- Consorcio Lechero (2014). Avances de la estrategia de desarrollo competitivo del sector lácteo chileno 2010 - 2020. Plan de Acción 2014 - 2017. *Consorcio Lechero.*
- Consorcio Lechero: www.consorcirolechero.cl
- Cooperativa Torrencial Lechero: www.torrenciallechero.cl
- Dalberg Consultores (2010). PMC Lácteo - Región de Los Ríos. Informe de Diseño. *Programa de Agencias Regionales de Desarrollo Productivo.*
- Diario Lecher: www.diarirolechero.cl
- Díaz, E. (2011). Condiciones de trabajo en la industria de procesamiento lácteo. Eslabón principal de la cadena de valor. Regiones de Los Lagos y Los Ríos. *Dirección del Trabajo, Departamento de Estudios*
- Dirven, M. (2001). Apertura económica y (des) encadenamientos productivos. Reflexiones sobre el complejo lácteo en América Latina. *CEPAL.*
- Dirven, M. y Ortega L. (2001) El complejo productivo lácteo en Chile. *Dirven, M., op. cit. 143-208.*
- Dirección de Presupuesto [DIPRES] (2013). Informe Final. Programa Nacional de Alimentación Complementaria. *Dipres, Evaluación de Programas Públicos.*
- Dosque, J. y Peña-Torres, P. (2019). La industria lechera en Chile: Análisis de Temas de Libre Competencia. *CLAPES UC.*

- Fantuzzi, J. (2012). Impacto de la industria lechera en las regiones de Los Ríos y Los Lagos. *Aproleche*.
- Felzenstein, C. y Olavarría, J. (coord.) (2011). Innovación Regional y clústers lecciones para Chile y Latinoamérica. *Andrés Bello*.
- Fedeleche (2013). Los 15 años de Fedeleche. La historia del gremio lechero relatada por sus protagonistas. *Fedeleche*.
- Fedeleche (2014). Demanda por atentados a la libre competencia que indica. *Presentación al Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, 27, agosto 2014*.
- Fedeleche (2015). Informe Lácteo Chile Año 2014. *Fedeleche*.
- Fedeleche: www.fedeleche.cl
- Fernández, G. y Farías C. (2019). Descripción de la Cadena Láctea en Chile. *ODEPA*.
- FIA (2008). Agenda de Innovación para la cadena de valor láctea 2008 – 2018. *FIA / Fundación Chile / Universidad Católica*.
- Foster, W. y Valdés A. (2011). Medición de los encadenamientos de los sectores vinculados a la agricultura en Chile, 1996 y 2003. *FAO*.
- Gallardo, J. (2013). Nacimiento, crecimiento y muerte de una Agencia de Desarrollo ¿Posible resurrección? El caso de la región de Los Lagos. *Centro Monteverde*.
- GESTA (2012). Informe estudio caracterización de los productores lecheros, usando bases de datos disponibles. *GESTA / Consorcio Lechero*
- INE (2006). Industria láctea menor. Informe Anual 2006. *INE*.
- INE (2008). Lecherías. Estudio zona sur 2006 – 2007. *INE*.
- INE (2013). Producción Pecuaria 2007 – 2012. *INE*.
- Manuka (2015). Manuka. Nature's excellence. 10 años juntos. *Manuka*.
- Minsal (2013). Manual de Programas Alimentarios. *MINSAL*.
- Moreno, V. (2011). La mayor firma lechera del país mira a la Bolsa y busca triplicar producción. *La Tercera, 13 de marzo 2011*.
- ODEPA (2013). Boletín de la Leche. *ODEPA*.
- ODEPA (2014). Boletín de la Leche. *ODEPA*.
- ODEPA (2015). Boletín de la Leche. *ODEPA*.
- ODEPA (2019). Boletín Sector Lácteo: estadísticas de comercio exterior. *ODEPA*.
- ODEPA (2020). Boletín de la Leche. *ODEPA*.
- Olivares, M. (2011). Asesoría sobre el sector lechero. *Consorcio Lechero*.
- Ríos, S. (2007). Análisis de las estrategias de los agentes de la cadena de valor láctea en Latinoamérica. *Estudios de Desarrollo Económico Internacional 7 (2), 25-52*.

- Ríos, S. (2008). Los impactos del modelo económico chileno en el sector lácteo. El caso de los pequeños productores de la cuenca lechera de la Región de Los Lagos. *Ponencia presentada al Seminario de Ecocrítica, Bilbao*.
- Ríos, S. (2009). Producción láctea en Chile (1975-2007) y su inserción en los mercados internacionales. *Estudios Regionales* 86, 17-43.
- Ríos, S. y Coq, D. (2010). El poder de la gran distribución en el sistema agroalimentario actual. El caso de los lácteos en Chile. *Estudios Regionales* 18 (36) 57-75.
- Ríos, S. y Coq, D. (2012). La cadena de valor lácteo en Chile desde la intervención estratégica del Estado. *Cuadernos de Desarrollo Rural Colombia (Bogotá)* 9 (68) 125-150.
- Ríos, S., Delamaza, G., Goldsmith, J. y Mardones, R. (2018). Asociatividad del Sector Lácteo en la Región de Los Lagos. *CEDER/ Universidad de Los Lagos*.
- Schejtman, A. (1980). Economía campesina: lógica interna, articulación y persistencia. *Revista de la CEPAL* 11, 121-140.
- SOPROLE (2011). Memoria Anual 2011. *SOPROLE*.
- UDEC (2013). Alternativas y oportunidades para el uso de la leche como ingredientes para otros alimentos e industria. *Odepa/Agrimundo*.
- Todoagro, s/f. El recurso humano en lecherías de Chile. *Todoagro*.