

La cadena de valor láctea en Chile desde la intervención estratégica del Estado*

Cómo citar este artículo: Ríos-Núñez, S. M., & Coq-Huelva, D. (2012). La cadena de valor láctea en Chile desde la intervención estratégica del Estado. *Cuadernos de desarrollo rural*, 9 (68), 125-150.

Sandra M. Ríos-Núñez**, Daniel Coq-Huelva***

Recibido: 2011-07-15 Aceptado: 2011-07-16 Evaluado: 2011-10-21 Publicado: 2012-06-30

Código SICI: 0122-1450(201206)9:68<125:CVLCIE>2.0.TX;2-R

Resumen

En este artículo se hace un análisis histórico del funcionamiento de la cadena de valor láctea en Chile entre 1975 y 2005. Para ello se ha utilizado información procedente de distintas fuentes estadísticas, así como estudios e informes de la época considerada. El objetivo es demostrar que la generación de un sector competitivo, abierto a la competencia internacional, e incluso exportador, no es el resultado de la actuación de las fuerzas libres del mercado, sino de una política pública aplicada de una forma que a la vez resulta flexible y persistente en el tiempo. La metodología utilizada se basa en un análisis de la transformación de la estructura productiva de la cadena de valor láctea en Chile utilizando las fuentes estadísticas económicas disponibles para el periodo antes mencionado, aplicando las categorías de análisis de la Teoría Agroalimentaria. Los principales resultados de esta investigación ponen de manifiesto que la supervivencia de la producción de leche en Chile se debe a la conjunción de una serie de hechos agronómicos (la dificultad de la reconversión productiva de una parte del sur del país), y a un conjunto de decisiones políticas que transitaron desde unos planteamientos originalmente dogmáticos a otros mucho más pragmáticos y flexibles.

Palabras clave autor:

Modelo agroexportador, mercado interno, productos lácteos, industria agroalimentaria láctea, Chile.

Palabras clave descriptores:

Mercado de exportación, productos lácteos - mercadeo cooperativo, industria agroalimentaria, Chile.

* Este artículo es el resultado del proyecto de investigación "Reestructuración del sector agropecuario en la Región de Los Lagos. Evolución y tendencias futuras en el contexto de la Globalización", Código DI-05-11.

** Doctora en Recursos Naturales y Sostenibilidad por la Universidad de Córdoba, España. Centro de Estudios del Desarrollo Local y Regional (Ceder), Universidad de Los Lagos, Chile. Correo electrónico: sandra.rios@ulagos.cl

*** Doctor en Economía por la Universidad de Sevilla. Profesor Contratado Doctor, Universidad de Sevilla. Correo electrónico: dcoq@us.es

The Dairy Value Chain in Chile Since the Strategic State Intervention

Abstract

This article makes a historical analysis of the dairy value chain operation in Chile between 1975 and 2005. It uses information from different data sources, studies and reports on that period. Its aim is to demonstrate that the generation of a competitive sector, open to international competition, and even exporting, is not the result of the actions of free-market forces but the result of public policy, in a way that is both flexible and persistent in time. The methodology used is based on an analysis of the transformation of the dairy value chain production structure in Chile using the available economic data sources for the period mentioned above and applying the analytical categories of agri-food theory. The main results of this investigation show that the survival of milk production in Chile is due to the combination of a series of agronomic facts—such as the obstacles to the productive reconversion of a portion of the south of the country— and a set of policy decisions that went from originally dogmatic ideas to much more pragmatic and flexible approaches.

Keywords author:

Agro-export model, internal market, dairy, dairy agri-food industry, Chile.

Key words plus:

Export marketing, dairy products, cooperative marketing, food industry, Chile

La chaîne de valeur de la production laitière au Chili depuis l'intervention stratégique de l'état

Résumé

En cet article, une analyse historique du fonctionnement de la chaîne de valeur de la production laitière au Chili entre 1975 et 2005 est faite. Pour cela, l'information originaire des différentes sources statistiques ainsi que les études et les rapports de l'époque à considérer ont été utilisés. Le but est de prouver que la génération d'un secteur compétitif, ouvert à la compétence internationale, et même exportateur, n'est pas le résultat de l'intervention des forces libres du marché mais d'une politique publique mise en marche d'une manière qui résulte à la fois flexible et durable dans le temps. La méthodologie utilisée est fondée sur une analyse de la transformation de la structure productive de la chaîne de valeur de la production laitière au Chili en utilisant les sources statistiques économiques disponibles pour le période mentionné antérieurement, en mettant en marche les catégories d'analyse de la Théorie Agroalimentaire. Les résultats plus remarquables de cette recherche mettent en évidence que la survivance de la production laitière au Chili est possible grâce à la conjonction d'une série des faits agronomiques (la difficulté de la reconversion productive d'une partie du sud du pays), et à un ensemble des décisions politiques qui sont passées de quelques approches originellement dogmatiques à d'autres plus pragmatiques et flexibles.

Mots-clés auteur:

Modèle agro-exportateur, marché interne, produits laitiers, industrie agroalimentaire laitière, Chili.

Mots-clés descripteur:

Marché à l'exportation, produits laitiers - la vente coopérative, l'industrie alimentaire.

Introducción

La economía chilena sufrió una fuerte modificación en su funcionamiento como consecuencia de la reestructuración productiva y el cambio de modelo económico a partir de 1973. Esta transformación se caracterizó por una orientación prioritaria hacia los mercados externos. Así, en pocos años, las exportaciones pasaron de representar algo más de 1.300 millones de dólares en 1973, a superar los 4.700 en 1980, los 8.300 en 1999 y los 18.000 en 2000.

Ciertas producciones agropecuarias tuvieron un papel central en esta evolución. De hecho, buena parte de la nueva base exportadora se fundamentó en producciones agrarias y agroindustriales. Así, en el periodo 1997-2003, las exportaciones industriales relacionadas con la explotación de recursos naturales (básicamente agroalimentarios) y las exportaciones silvo-agropecuarias supusieron casi la mitad de las exportaciones chilenas, mientras que en el periodo 1960-1973 representaron el 9% de las mismas.

Por todo ello, el tema de la transformación de las estructuras productivas agrarias (Bellisario, 2007), del conjunto del sistema agroalimentario (Whatmore, 1994) y, dentro del mismo, de las distintas cadenas agroindustriales fue básico para el funcionamiento general del modelo. Sin embargo, no todas las cadenas agroindustriales tienen la misma capacidad de adaptación. En el caso de la cadena de valor láctea, el desarrollo de las exportaciones no podía plantearse a corto plazo ya que, por un lado, la producción existente no alcanzaba a cubrir la demanda interna y, por otro, la estructura de costes no permitía una exposición directa a la competencia internacional.

El propósito de este artículo es analizar cómo la cadena de valor láctea se transforma de acuerdo a los requerimientos del modelo productivo chileno, marcado por una creciente apertura internacional, y cómo dicha transformación se realiza, paradójicamente, sobre la base de una fuerte intervención estatal que, sin embargo, promueve la aparición de una serie de agentes agrarios y agroindustriales que van a controlar los procesos de producción y creación de valor. Para ello se seguirá el siguiente orden en el desarrollo del texto. En primer lugar, se expone el marco teórico de la presente investigación. A continuación, se presentan los rasgos más generales de la producción de leche en Chile, centrándose en aquellos elementos que no se han modificado sustancialmente en los treinta años analizados (como es el caso de la localización territorial de la producción). Posteriormente, se realizará

un análisis histórico que va a poner de manifiesto las transformaciones experimentadas por el sector lechero en las últimas tres décadas. Con esta finalidad van a distinguirse cuatro periodos: la fase de neoliberalismo dogmático (1973-1981), la crisis del neoliberalismo dogmático (1982-1984), el periodo de expansión vinculado a una aplicación pragmática de los principios neoliberales (1985-1997), y la fase de crecimiento más lento inmediatamente posterior a la crisis asiática y que llegaría hasta mediados de la década de 2000 (1998-2005). Sobre la base de este análisis histórico se obtendrán las correspondientes conclusiones.

I. Marco teórico

Tres discusiones teóricas confluyen y orientan la presente investigación. La primera de ellas se centra en el papel de la explotación de los recursos naturales en general, y agroalimentarios en particular, en la inserción internacional de las economías latinoamericanas (Ramos, 1998). Hasta la reestructuración productiva de los años setenta, se entendió que las función principal de sectores como el agroalimentario era la disminución de las necesidades de importación (Prebish, 1949). En este sentido, hay que tener presente que, por ejemplo, hasta los años setenta Chile tenía una balanza comercial negativa (Bellisario, 2007). Con el cambio en la organización económica a nivel mundial producida a partir de la crisis de los años setenta (Aglietta, 1979; Boyer 1994), se produce también un cambio de prioridades en las políticas aplicadas, lo que provoca, entre otras cosas, que los sectores primarios empiecen a concebirse como fuentes de obtención de divisas, es decir, como actividades dirigidas a la exportación (Díaz, 1989; Moguillansky, 1999). Sobre esta base se desarrollan cadenas de producción con una fuerte vocación exportadora. Este es un proceso que puede observarse en distintos países (Gibbon, 2001; Dolan y Humphrey, 2004) y especialmente en el caso de Chile, con ejemplos como la fruta (Murray, 1999) o el vino (Kouzmine, 2000).

Esta discusión teórica se vincula con la reflexión sobre el papel del Estado. Con anterioridad a la reestructuración productiva de los años setenta, el Estado había jugado un papel fundamental como sostén de la demanda interna y como productor directo (Jessop, 1994). En el caso latinoamericano, a esto se unía su papel como regulador del proceso de sustitución de importaciones. Con la reestructuración productiva de los años setenta, el papel del Estado en el conjunto del entramado

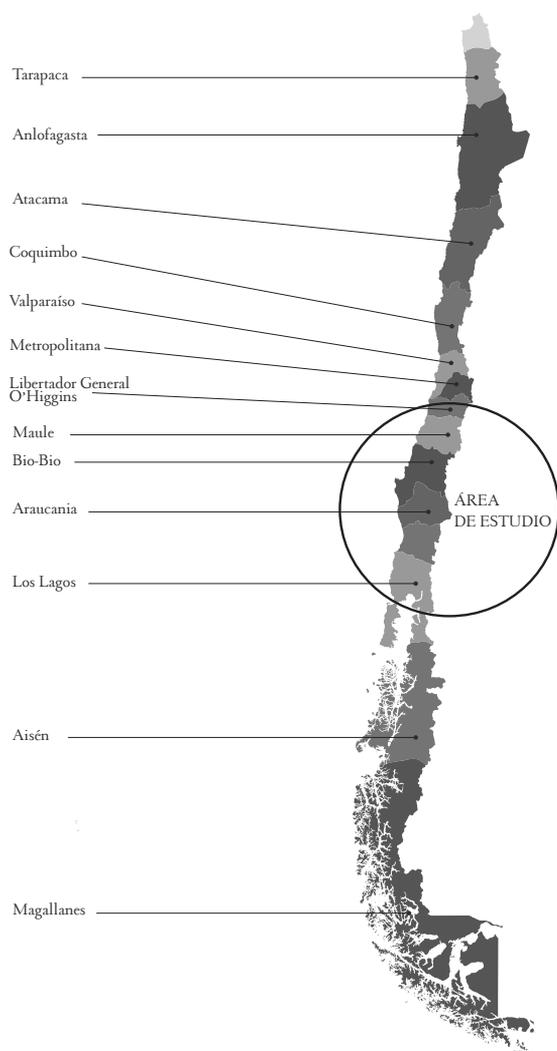
socioeconómico se modifica radicalmente (Boyer, 1994; Boyer y Saillard, 1995). Disminuye fuertemente su carácter redistribuidor, es decir, su papel como sostenedor de la demanda interna, pero aumenta su función acumuladora (Jessop, 1994). No obstante, sus agentes protagonistas van a ser capitales privados. En este sentido, la praxis de la intervención estatal transita desde un neoliberalismo “dogmático”, que cree que el crecimiento está asegurado por el funcionamiento sin ninguna interferencia del Estado, a un neoliberalismo más “pragmático”, que entiende que es preciso la articulación de una serie de políticas de fomento para asegurar el crecimiento económico (Díaz, 1989). Dentro de este fomento de la actividad económica se realiza un gran esfuerzo en la diversificación de la base productiva, sobre todo en lo referido a la exportadora. En el caso latinoamericano, una de las políticas más importantes ha sido el intento de desarrollo de procesos industriales que tienen como base la transformación de producciones primarias de la región (Montero, 2004; Díaz, 1995; Ramos, 1998).

El segundo elemento de reflexión teórica de este trabajo se vincula con las transformaciones en el comercio internacional de productos alimentarios como consecuencia de las transformaciones en la institucionalidad internacional y, en concreto, en la Organización Mundial del Comercio (OMC), que tienden, a priori, a favorecer a algunos países latinoamericanos como sería el caso de Brasil, Argentina o Chile (Bureau y Matthews, 2006; Valdés y Foster, 2003). El lácteo es uno de los sectores con mayor crecimiento potencial de la demanda, entre otras cosas, por la expansión del consumo en países como China (Fuller *et al.*, 2006) o India (Rakotoarisoa y Gulati, 2006). No obstante, todavía existen altos niveles de intervención nacional que los acuerdos de la OMC solo limitan parcialmente (Suzuki y Kaiser, 2005).

El tercer elemento de reflexión teórica se vincula con las transformaciones observables en los sistemas agroalimentarios en el pasado reciente (McMichael, 2009; Friedmann, 2004). Aquí hay que destacar, por un lado, el creciente desarrollo de cadenas de suministro globales de ciertos productos (Gibbon, 2001; Dolan y Humphrey, 2004), donde el control de la variable precio es esencial. Por otro lado, se asiste al desarrollo de mercados de “nicho”, sobre la base de la utilización del concepto de calidad (Friedmann, 2005). Este último puede ser definido de formas muy diversas (Eymard-Duvernay, 1989; Murdoch y Miele, 2004), entre otras cosas respondiendo a los distintos intereses existentes en el interior de las cadenas de suministro (Coq-Huelva *et al.*, 2012).

2. La producción de leche en Chile

Desde el punto de vista de la producción agraria, la leche se encuentra fuertemente concentrada en las regiones del sur del país, en concreto, en la región de Los Lagos¹ y en la región de la Araucanía. No obstante, existen lecherías de menor importancia en las zonas centrales, tradicionalmente vinculadas con la provisión de leche y quesos frescos a la capital del país, Santiago.



MAPA 1. Organización regional de Chile y concentración de la producción lechera

¹ La región de Los Lagos se divide en marzo de 2007 en dos unidades territoriales. Sin embargo, este artículo utiliza la división geográfica administrativa anterior por la disponibilidad de datos históricos que hacen posible el análisis estructural.

Según el Censo Agropecuario de 1997², Chile tenía alrededor de 600.000 cabezas de vacas lecheras, y más del 50% se encuentran concentradas en la región de Los Lagos. Esta región poseía 1,4 millones de hectáreas de praderas, de las cuales 450 mil (32%) estaban destinadas a la actividad lechera (Odepa, 2004), por tanto, constituye la cuenca lechera por excelencia del país. En los últimos años, esta especialización productiva ha aumentado. En 1990, el 63,6% de la leche que llegaba a los establecimientos agroindustriales procedía de la región de Los Lagos. En 2005, esta participación aumentó al 69,2%. La producción de leche en Chile no solo está concentrada en una serie de regiones sino, además, dentro de estas en un número reducido de comunas. En este sentido, nueve comunas producen más del 47% de la producción nacional (Anrique, 2005).

Esta concentración de la producción se explica, al menos parcialmente, por factores climáticos. En la región de Los Lagos el clima más riguroso, el periodo de heladas más marcado, y las precipitaciones más intensas limitan las posibilidades de uso del suelo. Todos estos hechos contribuyen a una participación mucho mayor de las praderas y, por tanto, de la producción de leche.

3. Periodo 1975-1980. El primer periodo de ajuste

Esta primera etapa se caracteriza por la política aperturista y desreguladora que aplica la Dictadura Militar, con fuertes estímulos a la emergencia de un sector empresarial ligado a la producción exportadora. Fue la fase de aplicación más “dogmática” de las políticas neoliberales. Ello llevó a una rápida apertura que produjo una fuerte destrucción de tejido productivo, sobre todo de aquel más abiertamente orientado al abastecimiento del mercado interno (Díaz, 1989).

A nivel del conjunto de la economía chilena, el Gobierno Militar realizó, entre otras medidas, una bajada drástica de aranceles para potenciar la apertura económica del país. En el año 1974 se produjo la primera modificación que igualó los aranceles para todos los productos en el 40%. Esta reducción tuvo lugar al tiempo que el peso chileno se depreció un 25%. No obstante, el resultado de ello fue una fuerte recesión en 1975. En 1976 se aplicó un nuevo programa de disminución

2 Último realizado hasta la fecha, a la espera de la publicación de los datos correspondientes al censo de 2007.

arancelaria progresiva, generalizado para toda la economía nacional, al tiempo que la moneda se apreciaba (un 34% hasta 1977) y el crédito bancario aumentaba. Finalmente, en 1979 los aranceles del país se uniformaron al 10%, manteniéndose así hasta 1982. Esto supuso un cambio muy acelerado si se compara con la situación previa a 1973 donde llegaron a existir aranceles de más del 700%, con un arancel medio del 105% (Belfor, 2000).

Si el análisis se centra en la realidad agraria y agroalimentaria, hay que comenzar recordando que, a comienzos de los años setenta, la agricultura y la agroindustria estaban fundamentalmente orientadas hacia la satisfacción de la demanda interna. Incluso, hasta principios de los setenta, la balanza exterior alimentaria de Chile era deficitaria, existiendo una parte importante del mercado interno no atendido (Bellisario, 2007). Sin embargo, con la nueva política económica la satisfacción de la demanda externa va a ser el elemento motor de la economía. Esto motiva una rápida reconversión de la agricultura chilena, así como el rápido crecimiento de las exportaciones forestales y de fruta (Belfor, 2000).

Dado este nuevo enfoque de las políticas agrarias, los cultivos tradicionales chilenos orientados al mercado interno entraron en una situación de crisis. De esta forma, las producciones tradicionales de trigo, maíz, patata o leche se enfrentaron a un doble hecho. Por un lado, tienen que hacer frente a una creciente competencia en el mercado interno debido a la bajada de los aranceles y la revalorización de la moneda. Por otro, esto se produce en una situación de caída de la demanda interna por las medidas anti-inflacionistas aplicadas (Gwynne y Kay, 1997) y la reducción general de los salarios reales que se produjo en el país³.

En el caso concreto del sector lechero, este entraba en la problemática de todas las producciones agropecuarias tradicionales. No tenía potencialidades exportadoras ya que se enfrentaba a un mercado internacional con un lento crecimiento de la demanda, y muy influido por los precios internacionales y por los subsidios de los países desarrollados. Por ello, su única salida era un mercado interno tradicionalmente protegido. La estructura arancelaria del sector lácteo a fines de 1973 incluía tasas de 140, 80 y 100% para leche en polvo, mantequilla y queso, respectivamente (Díaz y Williamson, 1998). Pero con el Gobierno Militar se entra en un periodo de liberalización y bajada de aranceles. El resultado es que entre 1974 y 1976 Chile importa más de un 20% de la cantidad total de leche disponible (Gómez, 1986).

3 Por ejemplo, en términos reales el salario mínimo se redujo casi a la mitad.

CUADRO 1. Principales magnitudes del sector lácteo en el periodo 1975-1985
(en millones de litros)

| AÑO | PRODUCCIÓN | RECEPCIÓN | CONSUMO (LITROS POR HABITANTE) |
|------|------------|-----------|-----------------------------------|
| 1975 | 925 | 600 | |
| 1976 | 960 | 594 | |
| 1977 | 1.003 | 608 | |
| 1978 | 978 | 557 | |
| 1979 | 954 | 519 | |
| 1980 | 1.080 | 592 | 110 |
| 1981 | 1.200 | 663 | 117 |
| 1982 | 1.056 | 567 | 98 |
| 1983 | 900 | 502 | 84 |
| 1984 | 880 | 492 | 83 |
| 1985 | 1.012 | 588 | 77 |

FUENTE: elaboración propia con información de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (Odepa) para producción y recepción. Para consumo, información obtenida de la Federación Nacional de Productores de Leche (Fedeleche).

No obstante, fue un proceso con idas y vueltas. En este sentido, cuando las importaciones aumentaban demasiado tendían a implementarse medidas correctoras. Estas consistieron frecuentemente en pagos arancelarios adicionales (o sobretasas). Por ejemplo, en mayo de 1976 se situaba en 298 dólares por tonelada para todos los tipos de lácteos. En estos momentos, estos derechos especiales se revisaban cada 90 días en función de la evolución del mercado (Dubreucq, 1994). El abastecimiento interno de una producción alimentaria básica como la leche no era un elemento de peso en el nuevo dogma económico dominante. Por el contrario, el recurso a las importaciones —si estas eran más baratas— era un elemento perfectamente aceptado, sobre todo, teniendo en cuenta el carácter de producto básico en la dieta. Es decir, se utilizaron las importaciones para “disciplinar” los precios y costes interiores, aceptando que estas llegaran a tener una importancia relativamente alta. No obstante, cuando su participación se disparaba, tendían a aplicarse una serie de medidas protectoras correctoras.

Por ello, hubo un intento gradual, aunque bastante rápido, de aplicación de una mayor apertura en el sector lechero. Las resistencias sociales existentes eran especialmente “delicadas” ya que mayoritariamente procedían del segmento de grandes

propietarios lecheros con fuerte influencia política. Por ello, la posición de los tecnócratas neoliberales favorable a una rápida apertura externa tendió a modularse en el tiempo. Por el contrario, en otros casos, como el trigo, pese a la fuerte oposición, la apertura a la competencia internacional fue más intensa (Gómez, 1986).

En todo caso, los resultados de esta política de liberalización no fueron especialmente brillantes. La producción y la recepción de leche durante la segunda mitad de los años setenta estuvieron, en términos generales, estancadas. Además, se produjo el deterioro de otros indicadores, como el endeudamiento, lo que explica la virulencia de la crisis de principios de los años ochenta.

4. Periodo 1981-1983. La gran crisis económica remece las bases neoliberales ortodoxas

En este periodo Chile vive una de las recesiones más profundas del siglo XX. Solo en 1982 el PIB cayó más de un 12%. Esta crisis se explica por dos hechos fundamentalmente. El primero es la crisis económica mundial que afectó especialmente a América Latina (crisis de la deuda) y alteró todos los parámetros financieros en la región. La segunda razón de la intensidad es la radicalidad de la política de apertura y ajuste en Chile, analizada en el punto anterior (Díaz, 1989). El país se encontraba especialmente expuesto a la dinámica internacional, sobre la base de una mayor apertura y una mayor destrucción del tejido productivo interior, lo que aumentaba las necesidades de importación.

La crisis se manifiesta en el sector lechero, como en la mayor parte de los sectores productivos, en primer lugar, bajo la forma de caída de la rentabilidad. La reducción de la demanda y la entrada de importaciones provocan una caída de los precios, de los márgenes y de los beneficios. Pese a la protección especial que tenía la leche, la reducción general de los aranceles, unida a la fijación del valor del dólar, aumentó considerablemente las importaciones de leche en polvo con anterioridad a la crisis de 1982.

La situación de ahogo financiero de las crisis de los años ochenta obligó a soluciones de emergencia. De esta forma, en estos años se envía a matadero un considerable e inusual volumen de vacas, como única manera de tener liquidez para enfrentar

sus pasivos a corto plazo. Esto provoca una fuerte caída de la producción que pasa de 1.200 a 880 millones de litros entre 1981 y 1984, es decir, una reducción de más del 25%. Con esta reducción, en 1984 la producción pasa a ser aproximadamente la misma que en 1973. Igualmente, el consumo por habitante se redujo casi un 30%.

De manera simultánea, en términos generales la dureza de la crisis hace cambiar los planteamientos económicos dominantes en Chile, pasando de un aproximación económica mucho más ortodoxa desde una perspectiva teórica a otra mucho más pragmática (Díaz, 1989). Un ejemplo de ello es que la necesidad de equilibrar la balanza comercial llevó a las autoridades chilenas a elevar progresivamente los aranceles hasta alcanzar el 35% en 1984. Posteriormente hubo una reducción paulatina de modo que en 1985 el arancel promedio era del 25,8 (Díaz y Williamson, 1998). Adicionalmente, la competitividad exterior se ve favorecida por la devaluación de la moneda. Entre diciembre de 1981 y abril de 1983, la moneda chilena pierde casi un 50% respecto al dólar. Esto también ayudó a una recuperación de los mercados interiores (Wisecarver, 1983).

En el caso de la leche, el arancel quedó situado en el 20% (lo que supuso una elevación de 10 puntos sobre la situación inmediatamente anterior). Pero se revisaron además otras protecciones arancelarias⁴ (Díaz y Williamson, 1998). El alza de la protección, unida a la devaluación del peso en mayo del mismo año, contribuyó a devolverle rentabilidad al sector. Esto estuvo acompañado, para el caso del conjunto de la economía chilena, por una estrategia de promoción activa de las exportaciones a partir de la intervención de una serie de organismos públicos: la agencia chilena para el fomento de las exportaciones (Pro-Chile) y la Corporación de Fomento (Corfo)⁵, y para-públicos (Fundación Chile). Pero esta política se desarrolló sobre la base del fomento de productos concretos, y la leche no se encon-

4 En concreto, los derechos específicos que en abril de 1982 aumentaron a 372 y 228 dólares por tonelada de leche en polvo descremada y entera respectivamente. Además, a partir de 1983 se implementa una nueva medida de protección, el Valor Aduanero Mínimo (VAM). Este era un precio mínimo para las importaciones, de forma que si estaban por debajo de un determinado precio, este se incrementaba hasta el valor mínimo estipulado legalmente. Así las importaciones de leche en polvo entera quedaron sujetas a un VAM de 2.155 dólares por tonelada (Díaz y Williamson, 1998).

5 Corfo es uno de los instrumentos clave en el desarrollo de políticas de oferta en Chile. Hasta 1973, su actividad se dirigía principalmente a gestionar los procesos de inversión pública en actividades productivas concretas. A partir de esa fecha, con el cambio de modelo económico, su actividad se orientó al fomento de la inversión privada.

traba entre ellos. Por tanto, con la crisis de 1980 no van a existir transformaciones radicales en lo que se refiere a la orientación de la producción. Por ello, la leche va a seguir siendo un producto dirigido casi exclusivamente hacia el mercado interno. No obstante, el aumento de los niveles de protección permitió la recuperación de los precios, lo que generó la aparición de una lógica clara de acumulación en el rubro lechero, paralela al proceso de crecimiento económico que se abre al país tras la superación de la crisis de principios de los ochenta.

5. Periodo 1985-1997. Se implanta el modelo neoliberal pragmático. Comienza la recuperación económica

Hacia 1984 comienza una fase de rápido crecimiento sobre nuevas bases institucionales. En realidad, los objetivos últimos del programa económico del Gobierno no cambian. Se sigue promoviendo el crecimiento económico sobre la base de la apertura de la economía y el acceso a los mercados exteriores. No obstante, se modifican sustancialmente las formas en las que se promueven estos cambios.

Así, se consolidan una serie de actividades exportadoras que lideran los procesos de crecimiento. Estas actividades exportadoras se centran en buena medida en actividades agrarias, ya sea exportando directamente sus producciones o someténdolas a un proceso de transformación agroindustrial. En 1984, la suma de las exportaciones agrarias y agroindustriales supone un 23,4% del total. Al final del periodo esta misma participación supone un 31%. Además, aumentan rápidamente las exportaciones totales que pasan de 3.651 millones dólares FOB en 1984 hasta 16.663 en 1997.

Este periodo abarca dos regímenes políticos muy distintos, la fase final de la dictadura y los gobiernos democráticos de la Concertación. Aunque existen diferencias importantes en las políticas socioeconómicas aplicadas, lo cierto es que las bases de las políticas de fomento y especialización productiva son muy similares. Por ello, estos dos periodos son considerados conjuntamente (Gwynne y Kay, 1997; Moguillansky, 1999). Respecto a la evolución del sector lechero, lo más significativo del periodo es el aumento de la producción. Esta pasa de 1012 millones de litros de 1985 a los 2050 de 1997, lo que supone un aumento del 102% de la producción de leche a un ritmo del 6,1% anual acumulativo (cuadro 2).

CUADRO 2. Principales magnitudes del sector lácteo en el periodo 1985-1997 (en millones de litros)

| AÑO | PRODUCCIÓN | RECEPCIÓN | CONSUMO (LITROS POR HABITANTE) |
|------|------------|-----------|--------------------------------|
| 1985 | 1012 | 588 | 77 |
| 1986 | 1093 | 666 | 78 |
| 1987 | 1100 | 667 | 89 |
| 1988 | 1120 | 667 | 91 |
| 1989 | 1230 | 771 | 97 |
| 1990 | 1380 | 890 | 101 |
| 1991 | 1450 | 948 | 107 |
| 1992 | 1540 | 1019 | 116 |
| 1993 | 1650 | 1121 | 122 |
| 1994 | 1750 | 1236 | 123 |
| 1995 | 1850 | 1358 | 127 |
| 1996 | 1924 | 1406 | 134 |
| 1997 | 2050 | 1497 | 129 |

FUENTE: elaboración propia con información de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (Odepa) para producción y recepción. Para consumo información obtenida de la Federación Nacional de Productores de Leche (Fedeleche).

No obstante, existen fuertes diferencias de productividad entre distintos segmentos de agricultores. En las dos principales provincias lecheras del país (Osorno y Llanquihue) tan solo el 7,9% de los productores generaba más del 78% de la producción final, mientras que el 36% generaba tan solo el 0,6% de la producción (Anrique *et al.*, 1999). Esto indica que el proceso de crecimiento de la producción se ha basado exclusivamente en el segmento capitalizado, con explotaciones de tamaño medio-grande, dejando totalmente excluido al segmento campesino y a las distintas formas de agricultura familiar.

Esta dinámica de fuerte crecimiento se explica por la aplicación de mejoras técnicas, por el aumento de la productividad y la expansión de la demanda interna. Con respecto a esta última variable, el consumo de leche en Chile pasó de 77 litros por habitante en 1985 a 129 en 1997. Esto, unido al crecimiento poblacional experimentado por el país, aseguró el aumento necesario de la demanda para colocar la creciente producción que, de hecho, se duplicó entre 1985 y 1997. Por tanto, el sector lechero se comporta de una forma muy distinta al de las actividades dominantes en el sector agrario chileno, dirigiendo la casi totalidad de su producción al mercado interno, con una débil orientación exportadora. También tiene un comportamiento diferenciado de la mayoría de los cultivos tradicionales que han disminuido fuertemente

su importancia productiva, ya que la producción de leche (junto con la de carne de vacuno) sigue siendo la base de la producción agropecuaria del sur del país.

Si se conserva el mercado interno es porque se corrige parcialmente la política de rápida apertura que se había aplicado en los años setenta. No obstante, no se renuncia a la creciente convergencia con los precios internacionales, solo se dilatan los plazos en los que dicha convergencia va a producirse. Por ello, se sigue insistiendo en un progresivo alineamiento de los costes de producción internos respecto de los costes internacionales. Así, junto a otras medidas⁶, el arancel de la leche pasa de un 20% en 1990 a un 11% en 1994. Es decir, se “obliga” a los productores internos a ir convergiendo hacia los precios internacionales. A partir de 1995, esto se completa con la eliminación de otras barreras arancelarias⁷ (Díaz y Williamson, 1998).

En 1999, todas las barreras arancelarias específicas para la leche y los productos lácteos habían desaparecido, sujetando las importaciones exclusivamente al arancel general del 10%. Es decir, solo en 1999 el arancel de la leche alcanza el valor propuesto en 1978. Esto muestra la extraordinaria rapidez del primer intento de liberalización exterior. Aun así, el arancel de la leche chileno era muy inferior al arancel consolidado que permitía la Organización Mundial del Comercio (OMC) de 25%, y mucho menor del que permite para la leche en polvo, el 31,5%.

El proceso de apertura va unido a una reducción de los precios internos, lo que significa la necesidad de proceder a una racionalización de los costes y de aumentar los volúmenes para mantener unos niveles similares de rentabilidad. Como se ha visto, esta senda ha sido seguida por los grandes productores agrarios fuertemente capitalizados, pero no por el segmento campesino. De hecho, los precios de la leche no sufren procesos de aumento considerable en los años estudiados, permaneciendo más o menos constantes, aunque variando en función de la coyuntura de cada momento. En todo caso, la apertura del mercado interno no supuso una pérdida de este para los productores chilenos. Por el contrario, como

6 Para esto, la política comercial sufre una progresiva bajada de los aranceles. En septiembre de 1988 terminó la vigencia de los VAM, y en abril de 1989 expiraron las sobretasas arancelarias (herederas de los derechos especiales). El alza de los precios internacionales llevó a la autoridad a no renovar la vigencia de tales instrumentos, por cuanto se estimó que los precios internacionales reflejaban adecuadamente los costos reales para el país (Díaz y Williamson, 1998). Sin embargo, la aproximación pragmática que domina estos años hace que a fines de 1990 se renovara un VAM para la leche en polvo (entera y descremada) con un valor 1.800 dólares por tonelada. Esto suponía, en la práctica, seguir fijando un precio mínimo de entrada de la leche en el país, lo que implicaba una reducción de la incertidumbre que favorecía la capitalización de la actividad agraria.

7 El seguro frente a las importaciones baratas que era el VAM desaparece.

la apertura fue unida a un aumento de la producción, un aumento del consumo y una disminución de los costes monetarios de los productores, la leche siguió vendiéndose casi en su totalidad en el interior del país.

En esta dinámica expansiva orientada al mercado interno no solo fue relevante el control de las importaciones. Por el contrario, se realizó un trabajo importante en el perfeccionamiento de la comercialización como forma de aumentar la confianza del mercado en el producto. De esta forma, se trabajó en el dictado de normas destinadas a homogeneizar la producción lechera, en el desarrollo de reglamentos sanitarios, etc. Así, a partir de 1993, las plantas lecheras comienzan a incorporar la determinación de la calidad microbiológica de la leche mediante el recuento de microorganismos aerobios mesófilos (RAM), el recuento bacteriano total (RBT) y el recuento de células somáticas (RCS), y a incorporarlo en el sistema de pago por calidad (bonificaciones y descuentos) (Heimlich y Carrillo, 1995).

Además, de acuerdo con las prácticas utilizadas para el desarrollo de sectores exportadores, también se promueve una mejora de la eficiencia productiva de los agricultores mediante programas de transferencia tecnológica (Dirven y Ortega, 2001). Por otro lado, el Estado chileno favorece los procesos de aumento de producción de leche orientados hacia el mercado interno sobre la base de la implementación de programas sociales que tenían una doble finalidad. La primera era asegurar el consumo de leche de los segmentos más desfavorecidos de la población, la segunda era la estabilización de la demanda.

Por último, hay que citar que no solo se produjo una reducción general de aranceles, sino que, adicionalmente, en 1996 Chile comienza a desarrollar una política basada en la firma de acuerdos comerciales. Se destacan en este periodo los acuerdos firmados con Mercosur (octubre de 1996) y Canadá (julio de 1997). Con posterioridad se firmarían tratados con México (agosto de 1999), la Unión Europea (febrero de 2003) o los Estados Unidos (enero de 2004). Con ello, desde esa fecha existen dos sistemas de aranceles. Uno el vigente con los países con los que se ha firmado algún acuerdo comercial, y el otro el existente con el resto del mundo. Así, por ejemplo, con el Mercosur el arancel es de 0%, con la Unión Europea es el 6%, con Estados Unidos se ha comenzado con un arancel de un 5,25% más una desgravación progresiva hasta el año 2010 para finalmente quedar con un arancel 0%, etc. Por tanto, el proceso de reducción de aranceles no se encuentra limitado a la bajada del arancel general al 10% sino al establecimiento de aranceles menores (incluido el arancel 0) con las principales zonas productoras: Mercosur, Unión Europea y Estados Unidos.

6. Chile 1997-2004. Un crecimiento económico más lento tras la crisis asiática

Como se ha visto, la fuerte expansión experimentada por la economía chilena (1985-1997) se basó en un intenso crecimiento de las exportaciones, unido a un crecimiento de su mercado interno sobre la base de las rentas que el sector exportador introducía en el país.

Crecientemente, estas exportaciones se orientaron hacia Asia (un 35% del total en 1997), zona de intenso crecimiento y gran demandante de materias primas. Por ello, no es extraño que Chile sufriera los efectos de la crisis asiática. Esta tuvo un fuerte impacto en el mercado de trabajo, llevando la tasa de desempleo del 6 al 11%. Se vio afectada tanto la demanda exterior como la interior. La tasa de crecimiento de los mercados de exportación de la economía chilena pasó desde 3,8% en 1997 a 1,2% en 1998⁸. El nivel de consumo interno también se resintió debido, en parte, al alto nivel de endeudamiento de las familias.

CUADRO 3. Principales magnitudes del sector lácteo en el periodo 1998-2005 (en millones de litros)

| AÑO | PRODUCCIÓN | RECEPCIÓN | CONSUMO POR | | | SALDO BALANZA COMERCIAL LÁCTEA |
|------|------------|-----------|-----------------------|---------------|---------------|--------------------------------------|
| | | | HABITANTE (LITROS) | EXPORTACIONES | IMPORTACIONES | |
| 1998 | 2080 | 1530 | 133 | 27696 | 45683 | -17987 |
| 1999 | 2050 | 1465 | 126 | 31258 | 31197 | 62 |
| 2000 | 1990 | 1447 | 127 | 26731 | 53462 | -26731 |
| 2001 | 2190 | 1635 | 126 | 44494 | 35264 | 9230 |
| 2002 | 2170 | 1605 | 123 | 43520 | 22665 | 20855 |
| 2003 | 2130 | 1563 | 129 | 54883 | 67631 | -12748 |
| 2004 | 2125 | 1676 | 130 | 84280 | 46407 | 37873 |
| 2005 | 2300 | 1724 | | 114339 | 78495 | 35844 |

FUENTE: elaboración propia con información de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (Odepa) para producción, recepción, exportaciones e importaciones. Para consumo, información obtenida de la Federación Nacional de Productores de Leche (Fedeleche).

Esta reducción de la capacidad de compra afecta, incluso, a los bienes alimenticios como la leche, básicos en la dieta. Así, el consumo per cápita de leche alcanza un tope de 133 litros por habitante y año en 1998, disminuyendo a 126 litros el año

8 El precio promedio del cobre durante el primer semestre de 1998 es el menor, en términos reales, desde el año 1932, habiendo alcanzado puntualmente los niveles más bajos de que se tenga registro.

siguiente y manteniéndose más o menos constante en los años sucesivos. Por tanto, el progreso en el consumo por habitante en Chile se detiene. Esto contrasta con la evolución entre 1985 y 1997 donde el consumo por habitante aumentó de 77 a 129 litros.

Para entender esta reducción hay que tener en cuenta la desigual distribución del ingreso en Chile (cuadro 4), donde existen unos estratos poblacionales con una muy débil capacidad de compra. Este es un rasgo que, además, puede calificarse de secular. La desigual distribución del ingreso se observaba ya en 1967, llamando especialmente la atención la fuerte concentración de la capacidad de compra en el último decil que acaparaba más del 40% del ingreso total. A lo largo de los últimos 40 años no ha habido una modificación sustancial al respecto. Por ello, la actuación del Estado, aunque importante, no ha sido capaz por sí sola de corregir el efecto de la desigual distribución del ingreso sobre el consumo interno de leche, debido a que la limitación de la capacidad de compra de los estratos populares restringe forzosamente el desarrollo del mercado interno. En una situación de relativo estancamiento económico estos límites operan de una forma más clara. Además, la propia dinámica de la industria, tendente a una creciente diferenciación de productos orientada a captar las rentas de los consumidores de mayor poder adquisitivo, contribuye a ampliar esta tendencia.

CUADRO 4. Evolución de la distribución del ingreso autónomo según decil de ingreso autónomo per cápita⁹

| DECILES | 1967 | 1990 | 2000 | 2003 |
|---------|------|------|------|------|
| I | 1,5 | 1,4 | 1,1 | 1,2 |
| II | 2,5 | 2,7 | 2,6 | 2,7 |
| III | 3,3 | 3,6 | 3,7 | 3,6 |
| IV | 4,4 | 4,5 | 4,5 | 4,7 |
| V | 5,4 | 5,4 | 5,7 | 5,5 |
| VI | 7,0 | 6,9 | 6,5 | 6,6 |
| VII | 8,5 | 7,8 | 7,9 | 8,3 |
| VIII | 11,1 | 10,3 | 10,5 | 10,8 |
| IX | 16,3 | 15,2 | 15,2 | 15,3 |
| X | 40,2 | 42,2 | 42,3 | 41,2 |

FUENTE: Mideplan, sobre la base de tabulaciones especiales de la encuesta Casen de 1990, 2000 y 2003. En 1967, los datos corresponden a la encuesta del Ceddem obtenidos del trabajo de Heskia (1973).

9 Estos datos se han obtenido a partir de la Encuesta Casen que se elabora desde 1990. Se ha utilizado como indicador el ingreso autónomo por hogar, es decir, el que se refiere a todos los pagos que reciben los hogares como resultado de la posesión de factores; incluye, por tanto, sueldos y salarios, ganancias procedentes del trabajo independiente, rentas, intereses, pensiones y jubilaciones. No incluye las transferencias monetarias del Estado que reciben los hogares. Con anterioridad a 1990 es preciso acudir a la encuesta realizada antes de la Casen, denominada Cedem.

La diferenciación de productos es un fenómeno complejo. Se basa en el hecho de que dado que el poder de compra se concentra en el último decil se produce una gran oferta de productos destinados a estos consumidores. Esto se hace mediante una atención a sus demandas, lo que se traduce en la proliferación de una amplia gama de productos basados en buena medida en el desarrollo de alimentos funcionales¹⁰. En el caso chileno, un producto en el que las dinámicas de diferenciación pueden verse claramente es el yogurt, donde la diferenciación se centra en la presencia de lactobacilos, probióticos, prebióticos, etc. También se produce una fuerte competencia en la imagen de los productos e, incluso, se puede afirmar que aparecen nuevos productos¹¹.

Pero hay otros elementos económicos, sociales e institucionales que pueden explicar el estancamiento del consumo.

a. Los escasos resultados de las campañas del fomento del consumo de leche. De hecho, la Federación Nacional de Productores de Leche (Fedeleche) inició a partir del año 2002 una campaña publicitaria que con el título “yo tomo” dirigida al aumento del consumo de lácteos en el país. No obstante, los efectos de dicha campaña han sido limitados, no observándose un aumento significativo en el consumo de leche¹².

b. Los aumentos en la calidad de la leche destinada al consumo interno, y el crecimiento relativo de la demanda exterior producen un incremento de la capacidad de presión de la industria sobre los productores agrarios, lo que se traduce en un fuerte aumento de las exigencias de calidad por parte de las plantas. Los sistemas de pago por calidad consisten en realizar el pago por leche entregada a través del establecimiento de un precio base al que se le aplican una serie de bonificaciones o descuentos según un conjunto de parámetros establecidos por la industria (Engler y Nahuelhual, 2003). En general, se aplica una

10 Un alimento funcional se define como un alimento más un fármaco. Son habituales en los productos lácteos, por ejemplo, leche con calcio, con omega 3 para embarazadas, para niños en edad de crecimiento, etc.

11 Un ejemplo de ello sería lo realizado por Nestlé dentro línea de leche Svelty (productos bajos en grasas), que ha lanzado una nueva bebida láctea, Svelty Activ.

12 No obstante, desde Fedeleche argumentan que el reducido impacto de la campaña se justifica por las deficiencias en la recogida de los datos de las estadísticas oficiales. En este sentido, consideran que una parte del aumento del consumo se ha orientado a través de canales distintos a la recepción por las grandes plantas industriales. Asimismo, afirman que la no contabilización de los cambios en los *stocks* existentes deforma considerablemente la percepción de la realidad.

bonificación o descuento según recuento bacteriológico (UFC¹³/ml), recuento de células somáticas (RCS), según contenido de grasa y proteína, por volumen, por estacionalidad, por producción invernal, entre otros (Carrillo y Vidal, 2002)¹⁴. Este proceso vuelve a dejar fuera de la actividad a muchos pequeños productores, sin capitalización suficiente para adaptarse a los nuevos requerimientos (estanques de enfriamiento, ordeña mecánica, etc.). Esto a su vez lleva a la industria a racionalizar sus distritos lecheros, favoreciendo su relación con grandes proveedores capaces de satisfacer su demanda de calidad y de simplificar la logística de recogida. Por ello, el desarrollo de un modelo exportador lácteo plantea a Chile una serie de dilemas, ya que el 81,9% de los productores de leche producen 13,5% del total de nacional, mientras que los grandes productores que solo son el 18,1 del total de productores generan el 86,5% (Anrique, 1999).

Además se produce, como se ha indicado, un sustancial aumento de las exportaciones, que representaban en 2004 aproximadamente el 8% de la producción total, cifra que ha ido creciendo en los años inmediatamente posteriores, situándose alrededor del 20% en 2010. El aumento de las exportaciones no solo se explica por el incremento de la producción, la reducción de costes y el estancamiento del mercado interior. Hay también un elemento vinculado a las políticas públicas aplicadas. En este sentido, por un lado, en 2002 el gobierno crea el Programa Operativo para la Exportación de Productos Lácteos (Poep1)¹⁵. Por otro lado, el aumento exportador está ligado a la arquitectura internacional vinculada a la firma de los acuerdos comerciales. De hecho, más del 60% de las exportaciones en 2004 y 2005 han ido dirigidas a México, país con el que Chile tiene un Tratado de Libre Comercio desde 1999 que le permite ingresar productos lácteos con arancel cero.

En todo caso, una de las características de las exportaciones chilenas es que son bastante dependientes de las políticas de las grandes empresas del sector. Chile exporta, sobre todo, queso, leche condensada y manjar. En el caso de la leche

13 Unidades de Formación de Colonias.

14 El comienzo de los procesos de pago diferenciado es anterior. Puede afirmarse que comienza en 1978, aunque sobre la base de un único indicador, la cantidad de grasa contenida en la leche. Sin embargo, no es hasta finales la década de los noventa cuando el proceso adquiere sus dimensiones actuales.

15 Aquí participaron por el lado del sector público la Subsecretaría de Agricultura, la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (Odepa), el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), el Instituto de Desarrollo Agropecuario (Indap), la Corporación de Fomento (Corfo) y la Oficina de Promoción de Exportaciones (Prochile). Por parte del sector privado participa la Federación de Productores de Leche (Fedeleche), la Asociación de Exportadores Lácteos (Exporlac) y toda la agroindustria.

condensada, más del 90% de las exportaciones fueron realizadas en 2005 por una gran empresa transnacional¹⁶.

Conclusiones

La leche es un sector particular en el conjunto de los patrones de desarrollo agrario chileno. Es una producción tradicional orientada al mercado interno que, como tal, vio muy limitado su desarrollo con el cambio de modelo económico de principios de los años setenta. En ese momento contaba con una fuerte protección arancelaria —entre el 80 y el 140%—. Sin embargo, el hecho de que la producción de leche se localice en el sur, en tierras que al menos en la década de los setenta solo podían reconvertirse en explotaciones forestales hacía que su importancia socioeconómica fuera mayor que otros cultivos. Además, el hecho de que los grandes propietarios lecheros tuvieran una serie de conexiones con las élites dominantes también influyó en una mayor “sensibilidad” a sus intereses. Esto hizo que en los años setenta se aplicara una política que, aunque desreguladora y tendente a propiciar las importaciones (que llegaron a suponer el 20% del consumo interior), dejó un cierto margen para la supervivencia de la actividad. El resultado de todo ello fue un estancamiento de la producción de leche durante la segunda mitad de los setenta, alrededor de la cantidad de 1.000 millones de litros. Esto ponía en duda la eficacia de las políticas de liberalización aplicadas “dogmáticamente” durante todo este periodo.

Esta aproximación dogmática se flexibilizó y se transformó sustancialmente a partir de la crisis de 1982. Así, el Estado chileno, a través de distintos mecanismos (aranceles, derechos especiales, tipo de cambio) aumentó considerablemente la protección sobre el conjunto de sectores económicos pero, especialmente, sobre el sector lechero. En concreto, se produjo un aumento del arancel de 10 puntos y se estableció en la práctica un precio mínimo para las importaciones. Con todo, la supervivencia de la actividad, sobre todo en el periodo 1973-1985, fue complicada y la erosión de la rentabilidad fue constante. De hecho, en 1984 la producción chilena de leche (880 millones de litros) fue inferior a la existente en 1975 (925 millones de litros).

Con la expansión que comienza a mediados de los años ochenta y que se prolonga hasta finales de los noventa, el consumo interno de leche aumenta a un fuerte ritmo,

16 Datos obtenidos de Pro-Chile.

lo que a su vez jalona la producción. El consumo pasa de 77 litros por habitante y año en 1985 a 129 litros en 1997. La producción aumentó de 1012 millones de litros a 2050 en el mismo periodo. Este aumento de la producción está asociado a la aplicación de nuevas técnicas agronómicas y el subsiguiente aumento de la productividad de la tierra y el trabajo. Este crecimiento se dirigió prácticamente con exclusividad hacia el creciente mercado interno. No obstante, el consumo por habitante en Chile siguió siendo relativamente bajo comparado con otros países o con las recomendaciones sobre ingesta de leche de la Organización Mundial de la Salud (OMS), encontrándose su evolución limitada por la desigual distribución del ingreso.

La senda de aumento de los rendimientos ha permitido que la actividad lechera chilena adecuara sus costes a la competencia internacional. Prueba de ello es que los aranceles han ido bajando progresivamente (de hecho, se produce una convergencia de la leche hacia el arancel general del 10%) sin que esto tuviera como correlato un rápido aumento de las importaciones. Sin embargo, esta dinámica se ha concentrado en los propietarios más capitalizados y con mayores extensiones de tierra, dejando prácticamente fuera al segmento campesino. En este sentido, la aplicación de las lógicas productivistas derivadas de la creciente exposición de la competencia internacional han aumentado las diferencias en el interior de las lecherías chilenas.

Es importante también resaltar los cambios operados en el sector industrial. La industria lechera se encuentra en la actualidad controlada por unas pocas grandes organizaciones. En concreto, cuatro empresas controlan casi el 75% de la recepción de leche en Chile. La presencia del capital transnacional es intensa en este sector. En la actualidad, las dos mayores empresas (Soprole, integrada en el grupo de origen neozelandés Fonterra y Nestlé) controlan casi el 42,3% del mercado chileno. Ello ha llevado a que la participación de los capitales regionales, muy significativa en los años setenta, se haya reducido considerablemente. En la actualidad se encuentra únicamente Colún (la tercera empresa por volumen de recepción), una cooperativa de productores de la zona sur del país, con un claro arraigo territorial. El aumento del consumo interno estuvo unido a un aumento de los niveles de calidad que la industria requería a los agricultores. Esto supuso también un cambio muy importante en los sistemas de producción agraria, que favoreció la gran producción capitalizada y tendió a marginar a los sistemas de producción campesina.

La tendencia expansiva del consumo se frenó con la crisis asiática de 1997. Sin embargo, la producción siguió creciendo a un ritmo lento (1,2% anual

acumulativo), pero superior al crecimiento del mercado interior. Esto ha propiciado una creciente orientación de la actividad lechera hacia el exterior. En 2005, las exportaciones netas chilenas representaron el 8% de la leche recibida; esto es una muestra de que el sector está desarrollando una incipiente actividad exportadora. Existen posibilidades reales de exportación por cuanto hay exceso de producción sobre la demanda interna y el diferencial de costes respecto de los precios internacionales se ha reducido considerablemente.

Ello es todavía más destacable ya que Chile tiene en la actualidad unos aranceles muy bajos con la práctica totalidad de las grandes áreas productoras. Como consecuencia de la firma de los acuerdos comerciales, el arancel con Mercosur y con Estados Unidos es cero y con la Unión Europea es del 6%. Por ello puede afirmarse que, en Chile, la leche ha pasado de ser una producción tradicional orientada al mercado interno a una posible producción exportadora más. Esta evolución puede suponer una extensión de la lógica agroexportadora que domina la producción de alimentos en Chile.

Referencias

- Aglietta, M. (1979). *Regulación y crisis del capitalismo*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Anrique, R. (2005). Evolución de la producción lechera nacional. *Seminario Internacional Chile Lácteo*, Valdivia.
- Anrique, R., Latrille, L., Balocchi, O., Alomar, D., Moreira, V., Smith, R., Pinochet, D. y Vargas G. (1999). *Competitividad de la producción lechera nacional*. Valdivia: Universidad Austral de Chile, Facultad de Ciencias Agrarias.
- Belfor, R. (2000). *La política agraria en Chile: lecciones de tres décadas*. Serie Desarrollo Productivo, 68. Santiago de Chile: Cepal.
- Bellisario, A. (2007). The Chilean agrarian transformation: Agrarian reform and capitalist partial counter-agrarian reform, 1964-1980. *Journal of Agrarian Change*, 7 (2), 145-182
- Boyer, R. (1994) *Teoría de la Regulación un análisis crítico*. Valencia: Edicions Alfons El Magnanim.
- Boyer, R. y Saillard, Y. (eds.) (1995). *Theorie de la regulation : l'etat de savoirs*. Paris : Editions la Decouverte.

- Bureau, J-C. Jean, S. y Matthews, A. (2006). The consequences of trade liberalization for developing countries: distinguishing between genuine benefits and false hopes. *World Trade Review*, 5(2): 225-249.
- Carrillo, B. y Vidal, C. (2002). Análisis y aplicación de los esquemas de pago de la leche en la X Región. En *Curso Mercado y gestión económica de la producción de leche* (pp 1-11). Santiago de Chile: Fundación Chile y Ministerio de Agricultura.
- Coq-Huelva, D., García-Brenes, M. D. y Sabuco-i-Cantó, A. (2012). Commodity chains, conventions and the transformations of the agro-ecosystems: olive groves and olive oil in two Andalusian case studies. *European Urban and Regional Studies*, 19(1), 77-91.
- Díaz, A. (1989). Reestructuración industrial autoritaria en Chile. *Revista Propositiones*, 17, 14-35.
- Díaz, A. (1995). Chile en la segunda fase exportadora. Dilemas para una estrategia de desarrollo. *Estadística y Economía*, 10, 67-88.
- Díaz, C. A. y Williamson, C. (1998). Acuerdos comerciales y competitividad: evidencia del sector lácteo chileno. *Abante*, 1, 59-88.
- Dirven, M. y Ortega, L. (2001). Complejo productivo lácteo en Chile. En Dirven, M. (comp). *Apertura y (des)encadenamientos-reflexiones en torno a los lácteos* (pp. 152-192). Santiago de Chile: Serie Publicaciones Cepal/Naciones Unidas.
- Dolan, C., y Humphrey, J. (2004). Changing governance patterns in trade in fresh vegetables between Africa and United Kingdom. *Environment and Planning A*, 36 (3), 491-509.
- Dudreucq, A. (1994). Los cambios agrarios en Chile bajo Pinochet. Una nueva geografía económica. En Linck, T. (ed.). *Agriculturas y campesinados de América Latina. Mutaciones y recomposiciones*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Engler, A. y Nahuelhual, L. (2003). Influencia del mercado internacional de lácteos sobre el precio nacional de la leche: un análisis de cointegración. *Agricultura Técnica*, 63, 416-427.
- Eснаola, V. (2006), Situación del mercado del yogur en Chile. *Mercados Agropecuarios*, 162. Recuperado de: <http://www.odepa.gob.cl/odepaweb/servicios-informacion/Mercados/ene-06.pdf>
- Eymard-Duvernay, F. (1989). Conventions de qualité et formes de coordination. *Revue Économique*, 40 (2), 329-360.

- Friedmann, H. (2004). Feeding the Empire: The Pathologies of Globalized Agriculture. *Socialist register*, 41, 124-145.
- Friedmann, H. (2005). From colonialism to green capitalism: Social movements and the emergence of food regimes. En Buttel, F. & McMichael P. *New directions in the sociology of global development, Research on rural sociology and development* (pp. 227-264). Oxford: Elsevier.
- Fuller, F., Huang, J., Ma, H y Rozelle, S. (2006). Got milk? The rapid rise of China's dairy sector and its future prospects. *Food Policy*, 31, 201-215.
- Gibbon, P. (2001). Agro-commodity chains: An introduction. *IDS Bulletin*, 32 (3), 19-29.
- Gómez, S. (1986). *Polémicas recientes sobre el sector agrario*. Documento de trabajo, 294. Santiago de Chile: Programa Flacso.
- Gómez, S. (2007). Reforma agraria y desarrollo rural en Chile. En Eguren, F. *Reformas agrarias y desarrollo rural en la región andina*. Lima: Cepes.
- Gwynne, R. N. y Kay, C. (1997). Agrarian Change and the democratic transition in Chile: An introduction. *Bulletin of Latin American Research*, 16 (1), 3-10.
- Heimlich, W. y Carrillo, B. (1995). *Manual para centros de acopios de leche. Producción operación aseguramiento de la calidad y gestión*. Valdivia: Corfo y Universidad Austral de Chile.
- Heskia, I. (1973). Distribución individual y familiar del ingreso en Chile (1960-1969). Recuperado de: <http://www.estudiosdeeconomia.cl/publicacion/show/id/463>
- Jessop, B. (1994). Post-Fordism and the State. En Amin (ed.). *Post-Fordism. A reader*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Kouzmine, V. (2000). *Exportaciones no tradicionales latinoamericanas. Un enfoque no tradicional*. Serie Comercio Internacional, 7. Santiago de Chile: Cepal.
- McMichael, P. (2009). A food regime analysis of the World food crisis. *Agriculture and human value*, 26, 281-295.
- Ministerio de Salud, Departamento de Epidemiología, Departamento de Promoción de Salud (2000). *Encuesta de Calidad de Vida y Salud*. Santiago de Chile: Ministerio de Salud.
- Moguillansky, G. (1999). *La inversión en Chile ¿Fin de un ciclo en expansión?* Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica y Cepal.
- Murdoch, J., y Miele, M. (2004). Culinary networks and cultural connections: A convention perspective. En Hughes, A. y Reimer, S. (eds.). *Geographies of commodity chains* (pp. 102-120). London: Routledge.

- Montero, C. (2004). *Formación y desarrollo de un cluster globalizado en Chile: el caso de la industria del salmón*. Serie desarrollo productivo, 145. Santiago de Chile: Naciones Unidas y Cepal.
- Murray, W. (1999). La globalización de la fruta, los cambios locales y el desigual desarrollo rural en América Latina: un análisis crítico del complejo de exportación de fruta chilena. *Eure*, 75, 77-102.
- Oficina de Desarrollo Agropecuario (2005). *Boletín de la leche 2005*. Santiago de Chile: Odepa.
- Oficina de Desarrollo Agropecuario (2004). *Boletín de la leche 2004*. Santiago de Chile: Odepa.
- Oficina de Desarrollo Agropecuario (1999). *Boletín de la leche 1999*. Santiago de Chile: Odepa.
- Peralta, G. y Hipp, R. (2004). *Historia de Osorno desde los inicios del poblamiento hasta la transformación del siglo XX*. Osorno: Editorial Impresur.
- Prebish, R. (1949). El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas. En Cepal (1998). *50 años de pensamiento de la Cepal* (pp. 63-129). Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica y Comisión Económica para América Latina.
- Rakotoarisoa, M. y Gulati, A. (2006). Competitiveness and trade potential in India's dairy industry. *Food Policy*, 31, 216-227.
- Ramos, J. (1998). Una estrategia de desarrollo a partir de complejos productivos en torno a los recursos naturales. *Revista de la Cepal*, 66, 105-125.
- Suzuki, N. y Kaiser, H. (2005). Impacts of the Doha Round Framework agreements on dairy policies. *Journal of Dairy Science*, 88, 1901-1908.
- Valdés, A. y Foster, W. (2003). Special safeguards for developing country agriculture: a proposal for WTO negotiations. *World Trade Review*, 2 (1), 5-31.
- Velis, H. (1997). *Análisis quinquenal del sector silvoagropecuario 1981-1985*. Estudios Públicos, 28, 93-121.
- Whatmore, S. (1994). From farming to agribusiness: the global agro-food system. En Johnston, R. J., Taylor, P. J., & Watts, M. (ed.). *Geographies of Global Change* (pp. 57-67). Oxford: Blackwell.
- Wisecarver, D. (1983). Dogmatismo y pragmatismo. Una década de política económica en Chile. *Estudios Públicos*, 11, 91-134.

ANEXO 1. Datos estadísticos

| AÑO | PRODUCCIÓN (MILLONES DE LITROS) | RECEPCIÓN (MILLONES DE LITROS) | PRECIOS REALES SIN IVA (EN PESOS CHILENOS CONSTANTES A DICIEMBRE 2006) | CONSUMO (LITROS POR HABITANTE) |
|------|---------------------------------------|--------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|
| 1975 | 925 | 600 | | |
| 1976 | 960 | 594 | | |
| 1977 | 1.003 | 608 | | |
| 1978 | 978 | 557 | | |
| 1979 | 954 | 519 | | |
| 1980 | 1080 | 592 | 138,91 | 110 |
| 1981 | 1200 | 663 | 111,83 | 117 |
| 1982 | 1056 | 567 | 107,41 | 98 |
| 1983 | 900 | 502 | 116,58 | 84 |
| 1984 | 880 | 492 | 148,23 | 83 |
| 1985 | 1012 | 588 | 135,79 | 77 |
| 1986 | 1093 | 666 | 123,61 | 78 |
| 1987 | 1100 | 667 | 144,18 | 89 |
| 1988 | 1120 | 667 | 162,42 | 91 |
| 1989 | 1230 | 771 | 182,90 | 97 |
| 1990 | 1380 | 890 | 154,48 | 101 |
| 1991 | 1450 | 948 | 145,23 | 107 |
| 1992 | 1540 | 1019 | 154,33 | 116 |
| 1993 | 1650 | 1121 | 152,71 | 122 |
| 1994 | 1750 | 1236 | 150,35 | 123 |
| 1995 | 1850 | 1338 | 141,27 | 127 |
| 1996 | 1924 | 1406 | 138,93 | 134 |
| 1997 | 2050 | 1497 | 128,33 | 129 |
| 1998 | 2080 | 1530 | 122,02 | 133 |
| 1999 | 2050 | 1463 | 116,39 | 126 |
| 2000 | 1990 | 1447 | 121,38 | 127 |
| 2001 | 2190 | 1633 | 131,40 | 126 |
| 2002 | 2170 | 1605 | 114,53 | 123 |
| 2003 | 2130 | 1563 | 125,33 | 129 |
| 2004 | 2125 | 1676 | 129,58 | 130 |
| 2005 | 2300 | 1724 | 129,28 | 126 |

FUENTE: elaboración propia.