

La comercialización de la leche de consumo y las disputas por su regulación, Buenos Aires hacia 1960

The commercialization of dairy milk and the disputes over milk regulations, Buenos Aires circa 1960

José Buschini¹

¹ Investigador, Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (Conicet-UNLP); docente, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación/Universidad Nacional de La Plata.

Ensenada – Buenos Aires – Argentina

orcid.org/0000-0003-1690-7910

jbuschini@fahce.unlp.edu.ar

Recebido em 23 nov. 2020.

Aprovado em 29 maio 2021.

<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-59702021000400017>

BUSCHINI, José. La comercialización de la leche de consumo y las disputas por su regulación, Buenos Aires hacia 1960. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, Rio de Janeiro, v.28, n.4, out.-dez. 2021, p.1243-1261.

Resumen

Este trabajo analiza el proceso de regulación de la comercialización de la leche de consumo en la Ciudad de Buenos Aires, con eje en la sanción de la ordenanza n.17.342, de 1960, por la cual se estableció con carácter obligatorio la pasteurización de toda la leche comercializada en la ciudad. El trabajo se concentra en una etapa particular de este proceso, en la que se logró una solución hasta entonces demorada por una compleja trama de intereses sectoriales y criterios expertos contrapuestos. En este marco se consideran algunas de las razones que posibilitaron este cambio y las características de la solución adoptada. Junto a ello se plantean interrogantes en torno de algunas de sus consecuencias para el sector.

Palabras clave: leche de consumo; Buenos Aires; regulación; historia; política pública.

Abstract

This study analyzes the process of regulating the commercialization of dairy milk in the City of Buenos Aires, focusing on ordinance no.17,342 of 1960, which imposed mandatory pasteurization of any milk sold in the city. This article concentrates on one particular stage of that process, in which a solution was reached that had been delayed by a complex set of opposing sectorial interests and expert opinions. Within this framework, it examines some of the factors that made this change possible and the features of the solution that was adopted. In addition, it raises questions about some of the consequences for the dairy sector.

Keywords: dairy milk; Buenos Aires; regulation; history; public policy.



El 29 de diciembre de 1960, el Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires, capital federal de la República Argentina y principal núcleo urbano del país – contaba con una población apenas por debajo de los tres millones de habitantes (DNEC, 1960) –, sancionó la ordenanza n.17.342/60, que entre otras cosas establecía con carácter obligatorio la pasteurización y el expendio en envases con cierre hermético e inviolable de toda la leche fluida que se comercializara en su jurisdicción. Pocos días más tarde, el 23 de enero de 1961, fue promulgada por el Departamento Ejecutivo y entró en vigencia el 28 de julio de ese año, aunque parcialmente, pues durante algunos meses se permitió la venta de leche en tarros. En cualquier caso, aun si la totalidad de su cumplimiento demoró un tiempo, es más relevante que su sanción e implementación consiguieran resolver una disputa que llevaba más de cincuenta años. De hecho, su contenido coincidía en aspectos importantes – principalmente, por la obligatoriedad de la pasteurización – con la ordenanza n.3.697/07, sancionada el 13 de diciembre de 1907, que nunca se aplicó.

Entre mediados de la década de 1920 y mediados de la década de 1940, la polémica en torno de esta cuestión fue intensa. En esos años, según fue analizado (Buschini, 2018), se enfrentaron dos posiciones que pueden resumirse como sigue. Por impulso de los industriales del sector – las usinas que pasteurizaban leche y/o elaboraban subproductos – y algunos funcionarios estatales con desempeño en carteras vinculadas al ámbito sanitario o al sector rural, se buscó implementar la pasteurización compulsiva de toda la leche expendida en la Ciudad de Buenos Aires. Ocurrió lo mismo en otras ciudades del país y hubo voces en favor de establecer normativas de alcance nacional con una justificación que aludía a la mala calidad higiénica de la leche que se comercializaba y los peligros para la salud que suponía su consumo. A este grupo se opusieron otros integrantes del circuito de suministro, los productores o tamberos y los vendedores urbanos o lecheros,¹ quienes encontraron respaldo en expertos y funcionarios estatales del ámbito sanitario. Este grupo reconoció que la calidad higiénica de la leche era deficiente y esto constituía un problema grave pero interpuso reparos a la solución propuesta. En este marco, argumentó que el procedimiento no era efectivo si la leche no reunía ciertas condiciones – sintetizado en la contraposición entre leche higiénica y leche higienizada –, que las usinas pasteurizadoras obtendrían posiciones monopólicas, que el producto se encarecería y la población de menores recursos no tendría acceso, y que la práctica extendida del hervor hogareño era eficaz para eliminar agentes patógenos. Así, en términos simplificados, una postura que hacía foco en cuestiones higiénicas y promovía una solución relativamente sencilla – al menos la presentaba de esa forma. A condición de ignorar sus posibles efectos en el entramado sobre el que operaba – confrontó con otra que sumaba consideraciones socio-económicas al criterio higiénico y proponía una reforma integral del sector, con apoyo financiero del Estado. Sobre esa base, el tema fue tratado eventualmente por quienes se encontraban en posición de tomar decisiones políticas, aunque sin conseguir la fuerza necesaria para llegar a una resolución.

Entre mediados de la década de 1940 y fines de la década de 1950, el tema perdió la relevancia que había tenido hasta entonces en el debate público. No obstante, con el Honorable Concejo Deliberante porteño disuelto – esa fue su situación entre 1941 y 1958 –, se formularon distintos proyectos en la órbita del Estado nacional, que no prosperaron. Se

aprecian, en estas iniciativas, propuestas cercanas a la segunda postura referida, en tanto incorporaban la necesidad de establecer la pasteurización obligatoria pero en el marco y a condición de una reforma integral del suministro y/o de la municipalización del servicio, con consideraciones referidas a los tambos, el transporte y el comercio minorista. A comienzos de la década de 1960, algo cambió. En ese momento, los políticos municipales recuperaron el tema. En poco más de un año, se sancionó e implementó la ordenanza n.17.342/60, de un modo que implicó dejar de lado los reparos planteados por los defensores de la segunda postura, aun cuando no se los ignorara ni se desconociera su pertinencia. Tras la implementación de esa normativa y otras que le siguieron con una extensión que cubrió todo el territorio nacional – referidas a la pasteurización obligatoria en otras jurisdicciones o a la bonificación por condiciones de producción y calidad del producto –, se inició un proceso que cobró más fuerza en la década de 1970 y, según afirma la literatura académica, derivó en una mejora en la calidad higiénica del producto y su estandarización, en la concentración de la industrialización de la leche en unas pocas usinas pasteurizadoras que adquirieron posiciones ventajosas frente a los otros integrantes del circuito de abasto, en la reorganización del comercio minorista – con la desaparición consecuente de los lecheros independientes – y en el gradual mejoramiento de los tambos, estimulado por restricciones, presiones e incentivos provenientes de las usinas pasteurizadoras y el Estado (Barsky, 1995; Gutman, Rebella, 1990; Posadas, Pucciarelli, 1997).

Este trabajo se inscribe en una investigación más amplia, cuyo propósito es analizar el largo derrotero por el cual se llegó a la sanción e implementación de la ordenanza n.17.342/60, así como sus efectos, concibiéndolo como un ciclo de política pública por medio del cual una cuestión socialmente problematizada y sumamente disputada fue objeto de un proceso decisorio por parte del Estado (Aguilar Villanueva, 1993; Ozlak, O'Donnell, 1981). En el artículo previamente referido (Buschini, 2018), el foco estuvo colocado en comprender cómo surgió esta cuestión, cuáles fueron los rasgos principales del debate que suscitó en la esfera pública y qué dificultades encontró para llegar a una resolución en el ámbito político. En este trabajo, que continúa cronológicamente al anterior, el análisis se concentra en el momento en que la cuestión fue abordada con éxito en la órbita de las decisiones gubernamentales y considera tanto algunas de las razones que permitieron destrabar una disputa que llevaba más de medio siglo como las características de la solución adoptada. Junto a esto, avanza una conjetura referida a la vinculación entre esta política pública y las transformaciones que comenzó a experimentar el sector lechero argentino desde entonces.

Así, en términos amplios, el estudio en que se enmarca este trabajo analiza cómo se tramitó en la Argentina la introducción de una regulación en torno de un alimento considerado indispensable que caminó de la mano de la consolidación de las ciencias de la nutrición. A partir de la década de 1920, se insistió de manera creciente en la importancia de estimular e incrementar el consumo de leche, especialmente entre algunos sectores de la población, como los niños, pero ocasionó conflictos, similares a los ocasionados en diferentes ciudades y países del mundo a lo largo del siglo XX – como muestran este *dossier* y trabajos anteriores (Brinkmann, 2014; Martí, 2020; Zazueta, 2011). Así fue también en América Latina, con la participación de actores heterogéneos y argumentos que entrelazaron

apelaciones a intereses económicos, saberes expertos a invectivas morales, cuyas semejanzas y diferencias dejan ver la circulación global de ciertos discursos y la mediación que le imprimieron peculiaridades locales, como aquellas asociadas a las características de los circuitos de suministro, el Estado y la sociedad civil (Atkins, 2010; Czaplicki, 2007; Dupuis, 2002; Koslow, 2004; Jenkins, 2008; Nimmo, 2010; Phillips, French, 1999; Smith-Howard, 2014). En relación con el caso argentino, no hay trabajos que hayan enfocado específicamente en este fenómeno, tanto en la Ciudad de Buenos Aires como en otras localidades. Los antecedentes en la literatura se han limitado a señalar que las normativas de la década de 1960 fueron relevantes en la posterior transformación del sector, pero no consideran sus características en el momento previo a estos cambios ni dan cuenta del trasfondo polémico que tuvo su formulación (Barsky, 1995; Gutmann, Rebella, 1990; Nogueira, 2011; Posada, Pucciarelli, 1997; Quaranta, 2003; Zubizarreta, Gómez, 2014). De esa forma, en conexión con los antecedentes señalados, este artículo – y la investigación que lo contiene – ofrece un doble aporte. Por un lado, permite ahondar en el conocimiento de la compleja relación entre intereses, saberes y concepciones morales que subyació a la regulación de la producción y la comercialización de la leche fluida a lo largo del siglo XX a una escala que cubre por lo menos los continentes europeo y americano, con consecuencias tanto para la organización de este sector económico como para los consumidores, en este último caso en términos de calidad higiénica y acceso al producto. Por otro lado, contribuye a la historia del sector lechero en la Argentina, en términos generales poco desarrollada, desde una perspectiva hasta ahora no considerada.

En términos metodológicos, la investigación se basa en el análisis de un amplio acervo documental que permitió realizar una reconstrucción detallada y controlada del entramado social en el que se produjeron los procesos analizados, las diferentes posiciones en disputa y su conexión con la solución adoptada. Este acervo documental incluye materiales obtenidos con base en una revisión extensa y sistemática de publicaciones sectoriales, publicaciones de dependencias oficiales – tanto boletines y memorias ministeriales como proyectos de ley y versiones taquigráficas de sesiones legislativas –, revistas científicas, revistas de divulgación médica, actas de eventos científicos y prensa gráfica de tirada nacional. Este trabajo, además de apoyarse en los resultados presentados previamente (Buschini, 2018) – que contribuyen a una comprensión detallada del largo recorrido que tenían las diferentes posiciones en disputa y las principales características del circuito de suministro –, se basa centralmente en el análisis de proyectos de ley presentados ante el Congreso de la Nación, informes técnicos elaborados en el Ministerio de Agricultura y en el Instituto Nacional de Microbiología, proyectos y debates que tuvieron lugar en el seno del Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires, y artículos periodísticos publicados en algunos de los principales diarios de tirada nacional (*Crítica, Crónica, La Nación, La Prensa, La Razón*).

El suministro de leche a la Ciudad de Buenos Aires a fines de los años 1950 y comienzos de la década de 1960

A comienzos de la década de 1960, momento en que se llegó a la sanción de la ordenanza n.17.342/60, la organización del suministro de leche a la ciudad, según la describían con

amplio consenso quienes participaban en las discusiones sobre su reforma, conservaba a grandes rasgos las mismas características que veinte o treinta años atrás, tal como se las presentó en el artículo ya referido (Buschini, 2018). Esto incluía, como rasgos salientes de un sistema que no garantizaba la calidad higiénica de la leche y favorecía pujas sectoriales reiteradas, tambos atrasados, transportes sin refrigeración, distribución en envases que no contaban con cierre hermético e inviolable y controles estatales inexistentes en algunos casos y poco eficaces en otros. Una descripción sucinta de estos rasgos, elaborada con base en las descripciones realizadas por los expertos y políticos que participaron en los debates referidos a la necesidad de introducir modificaciones en el sector – tal como aparecen en las diferentes fuentes documentales empleadas para elaborar este artículo, incluyendo los proyectos de ley presentados ante el Congreso de la Nación, los informes técnicos elaborados en dependencias oficiales, los debates en el Honorable Concejo Deliberante porteño y las notas periodísticas publicadas en la prensa gráfica –, contribuirá a la comprensión del terreno sobre el que buscaron intervenir los actores involucrados en el proceso bajo estudio o sobre el que, de manera ampliamente compartida, creyeron o dijeron hacerlo, y cómo efectivamente ofrecía un marco propicio para las regulaciones propuestas.

El circuito de abasto se iniciaba en tambos ubicados mayormente a una distancia que no superaba los cien kilómetros de la Ciudad de Buenos Aires – la “zona permanente” – y se extendía hasta los 150 kilómetros en los meses de otoño e invierno, cuando la producción era menor. Estos tambos, según distintas estimaciones entre cuatro mil y 5.500, eran explotaciones que en promedio ocupaban 120 hectáreas – con extremos superiores de 250 – y contaban con cien vacas entre las que predominaban las de raza Shorthorn, sin aptitud lechera definida y una producción que rondaba los cinco litros por cabeza en el único ordeño diario. La tierra que ocupaban era por lo común arrendada o trabajada por medieros – un trabajador rural que se encargaba de la explotación del tambo y dividía ganancias con el propietario del campo y del plantel vacuno. Esto acarrea una causa, considerada importante, de sus deficiencias como era el bajo nivel de tecnificación que incluía ordeño a mano – con malas condiciones de higiene –, corrales de piso natural y a la intemperie, refrigeración de la leche con agua de pozo – a 26° centígrados y por tanto lejos de los 6° recomendados – y planteles que tenían un bajo nivel sanitario, con una extensión considerable de brucelosis.

La instancia siguiente consistía en el transporte de la leche a la ciudad. Un 60% de la producción, aproximadamente, viajaba a la ciudad en trenes, con traslados que se demoraban algunas horas desde el punto inicial del recorrido e involucraban numerosas paradas. El porcentaje restante era transportado en camiones de empresarios particulares, quienes retiraban los tarros en la tranquera del campo o a la vera de caminos cercanos. Pese a que ya entonces se hablaba mucho de la importancia que tenía el sistema de camión-termo o vagón-termo – al que se postulaba como un ideal a alcanzar –, el punto común y generalizado era que tanto los vagones de los trenes como las cajas de los camiones no contaban con un revestimiento que permitiera aislarlos del contacto con el exterior. Junto a esto, la leche viajaba en tarros, propiedad de los lecheros. Además de la posibilidad frecuente de encontrarse sometidos al calor por tiempos poco recomendables y de ser de un material susceptible de oxidación, al no contar con cierre hermético e inviolable

exponían el producto a múltiples manipulaciones, constituyendo el añadido de agua o estiramiento una práctica ampliamente criticada y sumamente extendida según se afirmaba.

En la ciudad, la leche que llegaba a diario – entre ochocientos mil litros y un millón² – tenía dos destinos. Una cantidad cercana al 50-60% era llevada a las usinas pasteurizadoras, cuya nómina en 1960 incluía a La Martona, La Vascongada, Granja Iris, Santa Brígida y la Sociedad Cosmopolita de Lecheros Unidos, a las que se sumaban otras que comercializaban en la ciudad pero tenían sus plantas en jurisdicción bonaerense, como Kasdorf. En relación con las usinas y el modo en que se abastecían y comercializaban su producción, la información disponible es insuficiente y hasta confusa. Una proporción de la leche que pasteurizaban, pero no es claro cuál, procedía de proveedores estables o tambos propios, con mejores condiciones que las descritas previamente. En cuanto a la distribución, hay menciones a distribuidores que trabajaban en carácter de concesionarios, con una comercialización diaria de quinientos litros, aunque tampoco pueda decirse qué tan generalizado era esto. No es claro, por último, si existían relaciones comerciales y cuál era su naturaleza entre las usinas pasteurizadoras y los lecheros, los otros actores que recogían a diario el resto de la producción remitida a la ciudad.

Según los registros municipales de 1960, el número de estos lecheros, quienes celebraban convenios estacionales con los productores, ascendía a tres mil, mientras que otros quinientos esperaban ser registrados. El modo en que trabajaban era uno de los principales puntos criticados del circuito de abasto. Por un lado, por el atentado contra la calidad de la leche. Esto no solo incluía el estiramiento permitido por el uso de tarros que no contaban con cierre hermético e inviolable, sino también que la leche fuera repartida en vehículos sin protección contra el calor y que el producto sobrante de un día de trabajo no necesariamente se conservara en uno de los más de sesenta depósitos o cámaras frigoríficas que funcionaban en la ciudad, en los que además se lavaban los tarros. Por otro lado, debido a que cada lechero tenía su propia clientela, a menudo con superposiciones aun dentro de un mismo edificio – es decir, más de un lechero podía vender allí –, ocasionando jornadas de trabajo extensas, de diez o más horas, con recorridos que podían alcanzar los treinta kilómetros diarios y un volumen de reparto individual reducido, de unos 160 litros. Esto, se decía, era altamente irracional desde el punto de vista del sistema de distribución minorista en su conjunto y ocasionaba un incremento en el precio final de la leche.

También en la ciudad, la leche encontraba por primera vez inspecciones oficiales, pues en los tambos era prácticamente inexistente y la tarea del Estado, si es que alguna, se limitaba a la educación del tambero. De todas maneras, pese a que formalmente existían controles municipales sobre la calidad de la leche en sus aspectos químico y bacteriológico, tanto en las estaciones receptoras como en la calle y las usinas, no eran una garantía. Según los propios responsables de organizarlas, tenían un carácter poco eficaz que se explicaba por el número de inspectores, la existencia de vehículos en mal estado, la calidad de las estaciones sanitarias y la lenidad del Tribunal de Faltas. Solo en el caso de las usinas, por tratarse de pocos lugares que concentraban volúmenes mayores de leche, los controles funcionaban mejor.

La leche de consumo en la órbita del Estado nacional durante las presidencias peronistas y la “Revolución Libertadora”

En 1941, el Honorable Concejo Deliberante porteño fue disuelto y sustituido por una Comisión Interventora de Vecinos. Dos años más tardes, la función legislativa fue puesta en manos del intendente, y el Honorable Concejo Deliberante no volvió a constituirse hasta 1958 (Landau, 2013). Con esa situación como trasfondo, durante las presidencias de Juan Domingo Perón (1946-1955) y la autodenominada Revolución Libertadora (1955-1958), a pesar de que la cuestión perdió presencia en el debate público, en la órbita del Estado nacional distintas iniciativas buscaron modificar el suministro de leche a la ciudad, en ocasiones como parte de un proyecto más amplio para transformar el sector en todo el territorio nacional. En relación con estos proyectos, que a continuación reseñaremos con mayor detalle, cabe señalar dos cuestiones que los engloban. En primer lugar, que a pesar de la menor presencia del tema en el debate público, con un llamativo silencio de los industriales, para quienes el asunto había sido objeto de una verdadera cruzada en las décadas de 1920 y 1930, se advierte la persistencia de un malestar en torno del suministro de leche a la ciudad y los problemas recurrentes que generaba la organización del sector. En segundo lugar, se observan intentos infructuosos por generar reformas integrales, que implicarían un importante desembolso al Estado, bajo la forma de ayuda financiera a los productores, indemnizaciones a los distribuidores o edificación de usinas pasteurizadoras.

Iniciativas legislativas durante las presidencias de Perón

Durante las dos presidencias de Perón, entre 1946 y 1955, fueron presentados al menos cuatro proyectos de ley que contemplaban la comercialización de la leche de abasto, ninguno de los cuales fue sancionado y tampoco puede afirmarse que hayan recibido tratamiento. No obstante, por sí mismos constituyen un indicador fehaciente del malestar persistente en torno de las características que presentaba el suministro de leche a la ciudad. En 1947, el diputado laborista Juan Daniel Álvarez (1947) presentó un proyecto para que el Estado nacional costeara la construcción de tres usinas pasteurizadoras en la Ciudad de Buenos Aires; en 1948, Modesto Ferrer (1948), diputado por la Unión Cívica Radical, presentó el proyecto “Reglamentación de la producción, elaboración, abastecimiento y transporte de leche y sub-productos”; en 1950, José Cané (1950), diputado peronista, presentó el proyecto “Reglamentación de la industria lechera; finalmente, en 1954, el diputado peronista Bernardo Messina (1954) presentó el proyecto “Reglamentación de la producción, abastecimiento, transporte, expendio y consumo de la leche y sus derivados”.³ Estos proyectos contienen similitudes importantes y, de esa forma, pueden ser tratados de manera conjunta. Todos indican el doble carácter usualmente asignado a la leche, señalando su importancia como alimento y los peligros asociados a su calidad higiénica, y recuperan los profusos antecedentes sobre la cuestión. Se trata, además, de proyectos que promueven reformas integrales del sector y en este marco asignan un papel clave al Estado. Los proyectos de Ferrer, Cané y Messina contemplaban la obligatoriedad de la pasteurización en todo el territorio nacional, en el marco de una reforma amplia del circuito de suministro, que incluía entre otras cuestiones disposiciones concernientes a los tambos y sus trabajadores, el

transporte, los envases y los lugares de depósito (Cané, 1950; Ferrer, 1948; Messina, 1954). El proyecto de Álvarez (1947), además de establecer la obligatoriedad de la pasteurización de toda la leche comercializada en la Ciudad de Buenos Aires, proponía que el Tesoro Nacional financiara la construcción de tres usinas pasteurizadoras en la Ciudad de Buenos Aires, que serían explotadas por un ente autónomo municipal, recuperando de esa forma viejas iniciativas referidas a la municipalización del servicio, fuertemente cuestionadas no solo por los industriales – claramente perjudicados –, sino también por los productores, quienes temían la consolidación de un monopolio estatal con márgenes amplios para la fijación de precios.

Iniciativas en el seno del Estado nacional después de Perón: el informe Delpech

Tras el derrocamiento de Perón, las primeras iniciativas orientadas a modificar el abasto de leche fluida a la Ciudad de Buenos Aires se originaron en la Dirección Nacional de Lechería, dependiente del Ministerio de Agricultura y Ganadería de la Nación. Allí, René Delpech, a cargo de esa dependencia, elaboró un informe extenso en el que abordaba “El problema del abasto de leche al gran Buenos Aires” (Delpech, 1956a, 1956b, 1956c), tal como decía su título, que de esa forma anticipaba un rasgo peculiar del enfoque con que encaraba el tema, pues su análisis y propuesta no se restringía a la capital federal, sino que consideraba todo el área metropolitana que desde fines de los años 1940 había crecido notablemente en población y rondaba los cuatro millones de habitantes (DNEC, 1960). Así, y dado que parte del área comprendida por su estudio correspondía a la provincia de Buenos Aires, ya fuera en lo concerniente a la producción como a la comercialización, planteaba la necesidad de generar acuerdos entre jurisdicciones e involucrar al Estado nacional. Su informe, en ese sentido, se pretendía un pilar sobre el que avanzar hacia una ley nacional que reformaría integralmente el suministro de leche a la Ciudad de Buenos Aires. El objetivo final, decía, era lograr “la provisión de leche abundante, sana y a precio razonable” (Delpech, 1956c, p.17), algo que, aun si los términos escogidos fueran los de una frase hecha, usual en esos años, anudaba problemas de difícil resolución e integración: elevar el nivel de la producción y asegurar la calidad higiénica del producto sin que eso implique un incremento en el precio final.

Para explicar cómo concebía el problema del abasto de leche al Gran Buenos Aires, Delpech lo descomponía en tres aspectos, uno social, otro técnico y por último uno económico. El primero concernía al subconsumo de leche, que se podía evaluar comparando la situación local con la de otros países o atendiendo a los estándares fijados por las autoridades sanitarias nacionales, óptica esta última según la cual era necesario un crecimiento del consumo mayor al 50%. El segundo, a su vez, encerraba dos dimensiones. La primera refería al nivel de producción y el carácter atrasado de los tambos, manifiesta en el bajo rendimiento del ganado y la ausencia de instalaciones adecuadas. La segunda, a la comercialización, con rasgos que atentaban contra la calidad del producto, incluyendo ausencia de envases con cierre hermético, venta de leche cruda y transportes que no contaban con tanques-termo. Por último, el aspecto económico, originado en las falencias propias del circuito de abasto, en donde dominaban los contratos establecidos entre miles

de tamberos y miles de lecheros, con múltiples consecuencias. Entre ellas, el incentivo para el estiramiento ocasionado por el hecho de que las transacciones se basaran en los litros de leche y no en el porcentaje de materia grasa, que los contratos fueran estacionales y de esa forma los productores no tuvieran asegurada la colocación de toda su producción en época de excedentes y el carácter poco eficiente del reparto minorista, con una clientela poco numerosa y geográficamente dispersa.

A partir de este diagnóstico, Delpesch formulaba su propuesta. El eje de la solución, decía, tendría eje en el problema de los precios pagados a los productores. Una vez despejado, por su propia cuenta se producirían las reformas en los tambos – sin que eso implicara, de todas formas, descartar el apoyo estatal –, crecerían los niveles de producción y mejoraría la calidad higiénica de la leche. Todo lo anterior, sin incrementar el precio final. En términos un poco más concretos, su plan de acción, que tomaba como antecedente las características de los sistemas existentes en otros países y su adecuación al contexto local, consistía en una reorganización integral del suministro impulsada por el Estado. Planteaba, en primer lugar, la necesidad de que los productores se organizaran en cooperativas, que contarían con un marco legal por el cual solo podrían comercializar su producción a través de ese medio. Además de integrar a su actividad el transporte a la ciudad y la distribución mayorista, esas cooperativas establecerían una red de plantas receptoras de leche dentro de su zona de producción en las que centralizarían ese proceso y realizarían el control de calidad, el enfriado, la pasteurización y el envasado. Para activar esta transformación, el Estado otorgaría créditos que asegurarían a las cooperativas el funcionamiento inicial. Dado que la situación económica de los productores mejoraría, el Estado podría exigirles el mejoramiento técnico de la producción, incluyendo requisitos referidos a las instalaciones, los métodos de trabajo y la sanidad del ganado lechero. En segundo lugar, para garantizar la calidad higiénica de la leche consumida y evitar distorsiones económicas, el plan de Delpesch solo permitía la venta de leche pasteurizada y que cumpliera con estándares oficiales. En tercer lugar, ya no mediante una prohibición, sino a través de un incentivo, proponía establecer un sistema de bonificación acorde a la calidad de la leche, que también propendería al mejoramiento de la producción. Por último, planteaba la necesidad de reorganizar y racionalizar la distribución minorista. Su idea, al respecto, era que el Estado induzca ese cambio por medio de indemnizaciones y el establecimiento de zonas de venta. A esto agregaba la importancia de ofrecer incentivos a los consumidores para que adquirieran la mercadería en locales de venta. Estos cambios, consideraba Delpesch, al resultar económicamente convenientes para los distribuidores urbanos, terminarían por desalentar el fraude. Por otra parte, por tratarse de un número de vendedores más reducido y concentrado, favorecerían su control por parte del Estado.

Aunque la evidencia al respecto sea menos contundente, hay también noticia de una comisión creada en 1958 en el seno del Ministerio de Agricultura y Ganadería (HCD, 20, 21, 25 jul. 1960). Integrada por tamberos, industriales y distribuidores, su propósito fue elaborar una propuesta de reforma para el abasto de leche a la Ciudad de Buenos Aires y el resultado de su trabajo fue un nuevo informe en el que se planteaba la necesidad de instaurar la pasteurización obligatoria de toda la leche comercializada en la ciudad, la conveniencia de establecer pagos diferenciales por calidad y refrigeración posterior al ordeño, el carácter

obligatorio de los envases herméticos y la conservación a baja temperatura luego de la pasteurización. Lo anterior, supeditado a la obtención del financiamiento necesario para construir las usinas necesarias o adecuar las existentes. Ambos informes, el de Delpech y el de esta comisión, al igual que los proyectos de ley presentados durante las presidencias peronistas, no generaron efectos inmediatos. No obstante, si se observa lo que ocurrió en los años siguientes, se puede afirmar que expresaban con claridad cierto consenso a propósito de las reformas necesarias y que, por otros canales y con otros protagonistas, fueron en gran parte llevadas adelante algunos años más tarde, con excepción de los aspectos concernientes al financiamiento estatal, el establecimiento de las cooperativas de productores y la reorganización del comercio minorista por parte del Estado. Por el contrario, ocurrió de un modo que en gran medida implicó dejarlo librado a las relaciones entre actores privados.

El problema de la leche de abasto ingresa al Concejo Deliberante porteño

Entre fines de los años 1950 y comienzos de los años 1960, con los antecedentes acumulados a lo largo de cincuenta años como trasfondo, el problema de la calidad higiénica de la leche que se vendía en la Ciudad de Buenos Aires y las deficiencias en su comercialización volvieron a ocupar la atención de la política porteña, como había ocurrido en forma reiterada a lo largo de las décadas de 1920 y 1930. Esta vez, sin embargo, con una presencia significativa del tema en los principales diarios porteños, con médicos que alertaron sobre los peligros de la leche en malas condiciones para la salud de los niños y ante la ausencia de voces expertas que se manifestaran en contra de la pasteurización obligatoria, se consolidó el piso de consensos necesario para que los políticos del municipio avanzaran en el tratamiento y resolución del problema, aun contra las resistencias que debían doblegar; seguro la de los lecheros y eventualmente la de los tamberos. Entre junio y diciembre de ese año, tuvo lugar un intenso debate en el Honorable Concejo Deliberante. Con la proscripción del partido más popular – el peronismo –, ese cuerpo estaba integrado por nueve representantes de la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI) – el partido al frente del Poder Ejecutivo en el gobierno nacional y municipal –, 12 de la Unión Cívica Radical del Pueblo – la otra facción en que se había escindido la Unión Cívica Radical, su ala más conservadora –, cinco del Partido Socialista Democrático (PSD), dos del Partido Socialista de los Argentinos (PSA), uno del Partido Comunista (PC) y uno de la Unión Democrática Cristiana (UDC). Por fuera de algunas diferencias menores, y de lo que podrían pensarse como maniobras dilatorias por parte de algunos radicales del pueblo – quienes aprovecharon la ocasión para fustigar al gobierno municipal y endilgarle responsabilidades como parte del juego propio de la política⁴ que de prosperar habrían significado postergar una vez más la resolución del asunto – existió un acuerdo amplio a propósito de la importancia de resolver un problema considerado grave y terminó por imponerse la convicción de que no convenía sobreponer soluciones ideales a otras parciales pero posibles.

En los primeros días de junio, ingresaron al Honorable Concejo Deliberante dos proyectos, uno firmado por miembros del PSD y el otro por Héctor Iñigo Carrera, del PSA (HCD, 9 jun. 1960, 15 jun. 1960). En esencia, eran iguales; reclamaban al Departamento

Ejecutivo que informara sobre las características del suministro de leche a la ciudad, considerando aspectos referidos a la producción, el transporte, la distribución, el expendio, los controles estatales y el nivel de consumo. Así, y luego de que fueran unificados y aprobados, se programó para el día 20 de julio una sesión en la que serían interpelados los secretarios de Salud Pública y de Abastecimiento de la ciudad, respectivamente Raúl Rabanaque Caballero y Jorge Perazza. Casualmente o no, a días de esa fecha, el 15 de julio, dos funcionarios del Estado nacional, Héctor Noblía, ministro de Asistencia Social y Salud Pública, e Ignacio Pirotsky, director del Instituto Nacional de Microbiología – dependiente del primero –, brindaron una conferencia de prensa que, si se hace caso a las expresiones de políticos y funcionarios porteños, impactó en la población capitalina. El Instituto Nacional de Microbiología, a tono con lo que ocurría en el país en materia de fomento a la ciencia y la tecnología, experimentaba en ese momento una reforma acelerada. En ese marco, en el cual desplegó una intensa actividad científica y de control sanitario, una de sus tareas consistió en evaluar la calidad química y bacteriológica de la leche comercializada en la Ciudad de Buenos Aires y su impacto en la salud de la población (Pirotsky, 1986). Sin entrar en los detalles de la investigación realizada, lo relevante de cara a este trabajo son los resultados presentados ante la opinión pública. Según dijeron Noblía y Pirotsky, el 95,8% de la leche comercializada en Buenos Aires, incluyendo la que se vendía pasteurizada, era de mala calidad conforme a los estándares fijados en la investigación, hecho que dio lugar a notas periodísticas con titulares como “De la leche que consumimos es de pésima calidad el 95 por ciento” (De la leche..., 16 jul. 1960), “Es de muy mala calidad la leche que se consume” (Es de muy..., 16 jul. 1960) y “Son malas las condiciones de la leche en la capital” (Son malas las..., 16 jul. 1960). Así, esta conferencia brindó a la sesión de interpelación un marco peculiar, sintetizado en una nota del día 19 de julio en el diario *La Prensa* en la que se hablaba de la “situación increíble en el aprovisionamiento de leche”, según decía su título. Tras mencionar que el contenido de la conferencia implicaba la aceptación oficial de algo conocido, la nota concluía formulando el siguiente interrogante: “¿podría igualmente sostenerse que los poderes públicos han hecho lo que debían para corregir esa grave anomalía?” (Situación..., 19 jul. 1960, p.8).

En la sesión de interpelación, que se prolongó durante tres jornadas y fue seguida en detalle por la prensa gráfica, Rabanaque Caballero y Perazza respondieron todas las preguntas formuladas y llevaron al recinto la posición del Departamento Ejecutivo (HCD, 20, 21, 25 jul. 1960). Para Rabanaque Caballero, que de los dos funcionarios fue quien realizó una presentación más extensa y articulada, ese no era el primer contacto con el tema. El año anterior, había dado forma a la Comisión de Abasto de Leche a la Capital Federal, integrada por funcionarios del Ejecutivo y diferentes expertos. Su exposición versó en gran medida sobre las múltiples falencias que presentaba el suministro de leche a la Ciudad de Buenos Aires, con apreciaciones que daban cuenta de todos los problemas señalados en la sección referida al circuito de abasto. En este marco, discriminó entre aspectos en los que cabía endilgar responsabilidades al municipio y otros que escapaban a su control por corresponder a otras jurisdicciones. En lo que tocaba a las incumbencias municipales, y aun cuando representaba al oficialismo, reconoció las restricciones presupuestarias y de recursos que impedían una fiscalización adecuada. De esa forma, manifestó la voluntad

que existía en el Departamento Ejecutivo de solucionar el problema, al que efectivamente se consideraba tal, especialmente por sus graves consecuencias para la salud de los niños.

En el plano de las soluciones, mostró no desconocer la tradicional contraposición entre leche higiénica y leche higienizada. Así, planteó que la leche necesitaba reunir algunos requisitos para que la pasteurización fuera efectiva y por esa razón sostuvo la necesidad de una reforma integral del suministro. No obstante, consciente de los límites jurisdiccionales, indicó tanto la necesidad de colaborar con las autoridades nacionales y provinciales como, fundamental de cara a los acontecimientos posteriores, la importancia de avanzar dentro de las posibilidades abiertas por las competencias municipales. Cuestionó, de esa forma, a quienes pretendían supeditar cualquier propuesta de cambio a una reforma integral, argumentando que detrás de la supuesta ampliación de miras lograda de esa forma se escondía posponer una vez más la solución del problema. Desde ese punto de partida, defendió la pasteurización compulsiva a la que, junto con el uso de envases con cierre hermético e inviolable y una correcta fiscalización en las usinas, consideró como el primer paso hacia la transformación de todo el suministro. En ese marco, invocó evidencias y argumentos dispersos que incluían datos propios o de otras instituciones que no negaban los del Instituto Nacional de Microbiología pero los matizaban, indagaciones extranjeras que comparaban índices sanitarios entre ciudades y mostraban datos favorables para aquellas en las que se consumía leche pasteurizada, resguardos que presentaba la pasteurización debido a que la leche en mal estado se coagulaba durante el procedimiento – o, si eso no ocurría, tendía a ponerse fea al tomar contacto con el medio – y críticas al hervor hogareño. Por último, y fundamental, señaló que la pasteurización implicaba la concentración en pocos lugares, facilitando de ese modo la tarea de fiscalización. En ese sentido, aun si no fuera una solución en sí misma, generaba condiciones para avanzar en esa dirección.

Tras las intervenciones de los secretarios, llegó el turno de hablar a algunos concejales, en su mayor parte en representación de la totalidad de los bloques a los que pertenecían. Aun con matices en cuanto a los modos de entender el problema y su solución, hubo convergencias importantes. A grandes rasgos, todos reconocieron que la calidad higiénica de la leche que se vendía en Buenos Aires no era buena y acordaron en que esa situación se originaba en defectos presentes en todas las instancias del suministro. Hubo discrepancias, sí, en la interpretación de las causas de estos fenómenos. De esa forma, por ejemplo, allí donde otros se limitaban a describir el problema, los concejales de izquierda tendieron a enfocarse en causas estructurales, como el régimen de tenencia de la tierra y/o el sistema de mediería en el atraso del tambo. Particularmente dura, en este plano, fue la intervención de la concejal comunista Alcira de la Peña, no sólo en el modo de concebir el fenómeno – además de la crítica al latifundio y el sistema de mediería, no se privó de cuestionar a los grandes pulpos económicos que estaban detrás de las usinas pasteurizadoras, dirigidas por “oligarcas vacunos” y vinculadas al capital extranjero –, sino también su solución, con propuestas a favor de la reforma agraria que no encontraron eco entre sus colegas.

En el plano de las soluciones que sí recibieron consideración, hubo un acuerdo extendido en torno de la eficacia que tenía el procedimiento de pasteurización bien realizado, al que se defendió frente a críticas consideradas ya algo antiguas, y del cuestionamiento al hervor hogareño.⁵ Así, ganó fuerza la idea de que la pasteurización compulsiva, pese a no constituir

la solución ideal, era la medida más apropiada dentro de las restricciones que tenía la comuna para actuar, siempre que se añadiera el envase hermético e inviolable como modo de evitar el fraude y la correcta fiscalización dentro de las usinas. Asimismo, y esto también había sido planteado por Rabanaque Caballero, los concejales consideraron que la pasteurización iba a favorecer de manera indirecta la transformación gradual de todo el suministro, pues la concentración de grandes volúmenes permitiría mejorar la fiscalización y así realizar mayores exigencias en materia de la calidad del producto recibido y en las condiciones de su transporte. Fue en ese plano, el de la concentración, en donde se manifestaron las diferencias más importantes. Amparados en la importancia que le atribuían, los dos bloques socialistas, la representante comunista y los concejales de la Unión Cívica Radical del Pueblo – veinte de los treinta votos en disputa en votaciones en bloque – plantearon la necesidad de construir una o más usinas de pasteurización municipales e inclusive todos esos bloques salvo el comunista habían presentado algún proyecto al respecto, recuperando de esa forma iniciativas discutidas en las décadas previas. Ese fue, de hecho, el principal aspecto a considerar en los meses siguientes en pos de una resolución efectiva.

Una vez concluida la extensa sesión de interpelación, fueron presentados una serie de proyectos vinculados al asunto, que contemplaban diferentes aspectos. En lo que aquí interesa, algunas iniciativas unificadas por la Comisión de Salud Pública resultaron en la formulación y aprobación de dos proyectos que tuvieron un papel clave en los acontecimientos posteriores. El primero de ellos, de impacto menos directo, solicitaba al Congreso de la Nación la sanción de una ley con el fin de asegurar la calidad y sanidad de la leche que se enviaba a la Ciudad de Buenos Aires. Esto involucraba una adecuada fiscalización sanitaria en los tambos y la exigencia de condiciones técnicas apropiadas en el transporte (HCD, 28 jul. 1960). El segundo, que concernía al propio municipio, reclamaba al Departamento Ejecutivo, en un plazo de noventa días, la elaboración de un informe que considerara en qué lugares debía ser realizada la concentración de la leche enviada a la ciudad, el establecimiento de la obligatoriedad de la pasteurización de toda la leche destinada al consumo, la creación de un régimen estricto y eficaz de control en las usinas pasteurizadoras, el establecimiento de las características óptimas que debía cumplir la leche pasteurizada y el presupuesto para la construcción de una usina pasteurizadora municipal (HCD, 28 jul. 1960).

La sanción e implementación (tensa) de la ordenanza n.17.342/60

El día 30 de noviembre, con el plazo vencido, el Departamento Ejecutivo respondió con un proyecto de ordenanza que pronto cayó en el olvido (HCD, 30 nov. 1960) y que incluía todos los aspectos solicitados menos el último, con la excusa de que el plazo otorgado era insuficiente para un estudio de esa naturaleza, aun cuando, todo parece indicarlo, se debía a la falta de interés para avanzar en ese aspecto. Con esos antecedentes, la Comisión de Salud Pública del Concejo Deliberante delineó un proyecto de ordenanza, tratado en la última sesión del año, el día 29 de diciembre (HCD, 29 dic. 1960). Con poco más de cincuenta artículos, su eje central era el primero, que instauraba la obligatoriedad de la pasteurización de toda la leche destinada al consumo en la Ciudad de Buenos Aires, en

un plazo de 120 días. Los artículos restantes fijaban las condiciones que se debían cumplir en todas las instancias del suministro, incluyendo las características de la leche que sería pasteurizada, los envases, los vehículos utilizados para el transporte y los lugares de recepción, así como requisitos para los lecheros y los tambos. Junto con esto, instauraba a la Dirección Municipal de Bromatología como la autoridad encargada de aplicar la norma y estipulaba las características del régimen de fiscalización y penalidades.

En la sesión de interpelación celebrada en julio, como fue señalado, la relevancia de la concentración fue destacada por todos los participantes pero con algunas diferencias en cuanto a su significado. Mientras que los funcionarios del ejecutivo, el bloque de la UCRI y el concejal demócrata cristiano, Salvador Busacca, se limitaron a señalar su importancia, sin preocuparse por establecer quién y cómo la llevaría adelante – siempre argumentando con base en la importancia atribuida a las soluciones posibles por sobre las ideales –, en el resto de los bloques, por convicción u oportunismo, hubo manifestaciones en favor de construir una o más usinas municipales y se presentaron proyectos con ese fin. En los meses transcurridos entre la sesión de interpelación y el proyecto de ordenanza acordado por la Comisión de Salud Pública, sin embargo, esto cambió. Los concejales de las dos bancadas socialistas, quienes habían llevado al recinto el problema de la leche y mostraban una fuerte convicción para lograr una resolución, acompañaron la posición del gobierno y sus concejales. Así, y pese a insistir en la importancia que tenía la eventual municipalización de la pasteurización, una vez más apelaron al argumento de que en este caso, que revestía gravedad para la salud de la población y llevaba más de medio siglo esperando respuesta, cabía colocar lo posible por sobre lo ideal. La ordenanza que estaban por votar, recordaron, era tan solo el primer paso de un proceso amplio y gradual. De esa forma, las únicas disidencias al proyecto vinieron por parte de los radicales del pueblo. Por un lado, el concejal Rodolfo Colombo propuso establecer un año para que rija el artículo primero y no los cuatro meses que fijaba la ordenanza. Junto a esto, cuestionó disposiciones excepcionales que permitían por un tiempo la venta de leche en tarros. Por otro lado, el concejal Pedro Riú, con una disidencia más profunda, solicitó modificar el artículo primero supeditando la obligatoriedad de la pasteurización a la construcción de una usina municipal, argumentando que buscaba así evitar la posible constitución de un monopolio que terminaría por encarecer el precio final de la leche, posición que fue apoyada por la concejal comunista Alcira de la Peña y duramente criticada por los socialistas democráticos, quienes a la defensiva, en tanto entendían el significado que tenía para los bloques de izquierda defender un proyecto con las consecuencias mencionadas, cuestionaron el carácter repentino de esa preocupación. Sin lograr apoyos mayoritarios, estas objeciones no modificaron la votación, favorable a la sanción de la ordenanza n.17.342/60, que fue promulgada por el Departamento Ejecutivo algunos días más tarde, el 23 de enero, fijando en 180 días y no en 120 el momento en que comenzaría a regir.

Restaba, para concluir este proceso, la implementación efectiva de la nueva normativa, que como era de esperar presentó dificultades, considerando los antecedentes sobre el tema y los dichos de algunos concejales en los días previos. Pocos días antes de que comenzara a aplicarse, anuncios de los representantes de tamberos y lecheros reproducidos en la prensa gráfica, además de una propuesta de prórroga presentada por el concejal Riú ante el

Honorable Concejo Deliberante y una nota con el mismo propósito enviada a ese cuerpo por el Senado de la Provincia de Buenos Aires, anunciaron el conflicto que se avecinaba. Los lecheros, manifiestamente en contra de la medida, iniciaron una huelga a fines de julio, a la que luego se plegó un sector de los tamberos y provocó que el abastecimiento de leche a la ciudad tuviera un carácter irregular durante la primera quincena de agosto, como lo retrató a diario la prensa gráfica con una cobertura detallada de las diferentes posiciones. Hay que distinguir, en este punto, las razones que movían a unos y otros. Para los lecheros, la oposición a la ordenanza era total, pues advertían que no solo afectaba sus condiciones de trabajo sino que amenazaba su propia existencia como actores dentro del circuito de suministro de leche a la ciudad. Una vez que se estabilizara la nueva situación, quedarían en una posición muy débil para negociar las condiciones de la distribución con las usinas que pasarían a contar con mayores márgenes de maniobra para organizar el comercio minorista. No sorprenden, en ese sentido, las acciones que desplegaron en forma adicional a la huelga, orientadas a generar una mala imagen de las usinas pasteurizadoras entre la población, incluyendo acusaciones sobre supuestas empresas de capitales norteamericanos que estaban por instalarse en el país para establecer un monopolio, venta clandestina de leche en negocios no habilitados provista por las usinas pasteurizadoras y añadido de agua por parte de las usinas pasteurizadoras (Llegan..., 1 ago. 1961; La suspensión..., 3 ago. 1961; Venta, 15 ago. 1961). Entre los tamberos, por su parte, hubo dos posturas diferentes. Por un lado, quienes estaban agrupados en la Comisión Plenaria de Productores de Leche, que remitían a la ciudad unos 350 mil litros de leche, se mostraron favorables a la nueva ordenanza. Por las características de su accionar y por el hecho de que no fuera una entidad con antecedentes previos, no parece fuera de lugar sospechar que se tratara de una creación de ese momento por parte de productores que tenían vínculos estables con las usinas. Por otro lado, los tamberos que respondían a la tradicional Unión General de Tamberos, quienes se plegaron a la huelga pero, a diferencia de los lecheros, antes que una oposición total a la pasteurización obligatoria, tenían preocupaciones coyunturales. Frente a la desaparición de sus miles de clientes tradicionales, surgieron temores referidos al precio que iban a recibir por su producción, a quién debían remitirla y cómo, qué ocurriría en la época de excedentes, entre otras. Así lo manifestaron públicamente durante las negociaciones que se llevaron a cabo durante la primera quincena de agosto, con cuestionamientos a las condiciones que habían intentado imponer las usinas pasteurizadoras. En este sentido, esas tensiones eran una expresión temprana de la nueva composición del circuito de suministro y de la posición de privilegio con que contaban ahora los industriales del sector.

Como fue señalado, uno de los proyectos aprobados por el Concejo Deliberante porteño consistía en una solicitud al Congreso de la Nación para que arbitre medidas orientadas a mejorar la calidad de la leche por medio de la fiscalización en los tambos y el establecimiento de condiciones apropiadas en los transportes. Ya fuera por este pedido o por otra razón, en los meses posteriores a la sanción de la ordenanza n.17.342/60, el tema reapareció en el Congreso de la Nación. El 20 de julio de 1961, cuando se manifestaban las primeras señales de la huelga de lecheros y tamberos, tuvo lugar en la Honorable Cámara de Senadores de la Nación una sesión en la que fueron interpelados los ministros de Economía, Comercio, Industria y Agricultura y Ganadería, cuyo eje era la producción lechera y la necesidad de

arbitrar medidas para introducir mejoras en el sector (DSHCSN, 20 jul. 1961). Dos años más tarde, en 1963, un decreto con fuerza de ley (n.6.640/63) creaba la Comisión Nacional Permanente para el Mejoramiento de la Leche y establecía la calificación total de la leche producida (Decreto-ley..., 14 ago. 1963). De esa forma, el Estado creaba un marco por medio del cual promover reformas en los tambos que no obedecieran exclusivamente a restricciones legales o presiones de las usinas sino también a incentivos.

Consideraciones finales

En el período bajo análisis, la regulación de la comercialización de leche fluida en la Ciudad de Buenos Aires llegó a una resolución, expresada en la sanción e implementación de la ordenanza n.17.342/60. Una mirada de conjunto sobre este proceso, con el período previo como contraste, muestra diferencias significativas. En primer lugar, la ausencia de expertos reconocidos que cuestionaran públicamente la propuesta de pasteurización compulsiva. En segundo lugar, la mayor importancia otorgada al tema en la prensa gráfica y su impacto en la opinión pública, que lo dotó de una urgencia que hasta entonces no había tenido. En los principales diarios del período predominó un tono en el que se resaltó una situación considerada insostenible – con indicaciones a propósito de los riesgos para la salud de la población infantil y fuertes críticas tanto al atraso de los tambos como al accionar de los lecheros – y se exigieron respuestas a los poderes públicos. Combinados, estos elementos pesaron en la determinación con que políticos y funcionarios porteños avanzaron hacia una solución para el problema de la calidad higiénica de la leche que se consumía en Buenos Aires, por tantos años bloqueada, minimizando las críticas que solo consideraban aceptable una poco probable reforma integral del suministro y resaltando los efectos que tendría la medida sobre la salud de la población, aun contra las resistencias que pudieran encontrar entre lecheros y tamberos. Otro aspecto favorable del contexto, no considerado en este trabajo, se puede dejar asentado para indagaciones ulteriores. Se trata de la posible incidencia de ideas desarrollistas y modernizadoras, entonces en boga, que en lo que aquí importa motivaron iniciativas orientadas a reorganizar el comercio minorista, incorporar tecnología para transformar la matriz productiva del país y renovar las agencias estatales y los establecimientos académicos en los ámbitos científico y sanitario. La ordenanza n.17.342 y las que luego le siguieron, miradas bajo la óptica de esa clima de ideas, constituyeron un modo de operar sobre un entramado social al que se consideraba atrasado e impropio de una ciudad y un país que se consideraban modernos.

En cuanto a las características de la solución encarada y sus efectos, se aprecia que el Estado municipal, mediante una regulación que en términos formales solo apuntaba a resolver cuestiones higiénicas, redefinió profundamente las relaciones entre los actores involucrados en el suministro de leche a la ciudad. Más aun, sin abrir juicio sobre el carácter anticipado o no anticipado de ese efecto, es dable conjeturar que así sentó las bases para una transformación del sector como la que buscaban quienes proponían una reforma integral, aunque de manera no coordinada y sin apoyos estatales significativos. Desde entonces, con el desplazamiento de los lecheros, las usinas pasteurizadoras consiguieron una posición ventajosa frente los tamberos, situación que a su turno generó la necesidad

de lograr nuevos acuerdos entre las partes, en cuanto a cuestiones como el precio a pagar a los productores por la leche y la calidad del producto considerada aceptable – dado que ahora el Estado tendría más capacidad para fiscalizar la leche concentrada en unos pocos lugares –, por mencionar dos muy relevantes. Al respecto, cabe preguntarse por la conexión entre esta norma municipal y la legislación nacional posterior, referida a bonificaciones por calidad. Es plausible afirmar que esas bonificaciones, por mucho tiempo solicitadas sin éxito, constituyeran una forma de organizar las nuevas relaciones entre los actores del sector, ofreciendo por esa vía no solo presiones sino también compensaciones e incentivos para la introducción de las modificaciones anheladas. Del mismo modo que su introducción, que encarecería la producción al fijar pisos mínimos de calidad, resultaba impracticable hasta tanto una parte importante del producto se vendiera a miles de lecheros que el Estado no tenía capacidad de controlar, constituyendo de esa forma una competencia importante para quienes tuvieran mayores costos de producción. Así, en vinculación con los estudios sobre el sector lechero argentino referidos en la introducción, estos resultados abren una vía de indagación hasta ahora no explorada para el análisis de las condiciones que permitieron el proceso de cambio iniciado en la década de 1960, de modo tal que puedan considerarse los cursos de acción descartados y las consecuencias que tuvieron aquellos que fueron adoptados.

NOTAS

¹ En la Argentina, las unidades de producción lechera reciben el nombre de “tambos” y a los productores se los conoce con el nombre de “tamberos”. A los vendedores urbanos que repartían la leche a domicilio se los llamaba lecheros.

² Se trata de cifras aproximadas que no dan cuenta de una variación diaria sino entre los años que van desde mediados de la década de 1950 al inicio de la década de 1960.

³ La filiación partidaria de estos diputados fue obtenida en http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/centro_historia_politica/materiales/Conformaci%C3%B3n%20de%20la%20C%C3%A1mara%20de%20Diputados%201946-1955/_presentacion.asp. Acceso en: 31 mar. 2021.

⁴ Algo similar ocurrió con los bloques de izquierda, aunque sus cuestionamientos hicieron foco en la relación entre subconsumo de leche y costo de vida, colocando así el eje de la crítica en el gobierno nacional.

⁵ En este punto, la única excepción fue la del médico Francisco Garibaldi, de los radicales del pueblo, quien también mostró escepticismo en cuanto al tono alarmista con el que se estaba tratando el tema (HCD, 20, 21, 25 jul. 1960).

REFERENCIAS

AGUILAR VILLANUEVA, Luis. Estudio introductorio. In: Aguilar Villanueva, Luis (ed.). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Ciudad de México: Porrúa, 1993. p.15-76.

ÁLVAREZ, Juan. *Inversión de 24.000.000 para la instalación de tres grandes usinas pasteurizadoras de leche*. Buenos Aires: Imprenta del Congreso de la Nación, 1947. Disponible en: <https://apym.hcdn.gob.ar/expedientes>. Acceso en: 31 mar. 2021.

ATKINS, Peter. *Liquid materialities: a history of milk, science and the law*. Farnham: Ashgate Publishing Company, 2010.

BARSKY, Osvaldo. Los complejos agroindustriales lecheros en América Latina y Argentina. In: Ibarreta, Marcelo et al. (ed.). *Estudios Agroindustriales*. Buenos Aires: Ceal, 1995. p.129-155.

BRINKMANN, Sören. Leite e modernidade: ideologia e política de alimentação na era Vargas. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, v.21, n.1, p.263-280, 2014.

- BUSCHINI, José. La comercialización de la leche de consumo en la Ciudad de Buenos Aires y su carácter controversial, 1924-1945. *Estudios Sociales del Estado*, v.4, n.8, p.38-66, 2018.
- CANÉ, José. *Reglamentación de la industria lechera*. Buenos Aires: Imprenta del Congreso de la Nación, 1950. Disponible en: <https://apym.hcdn.gob.ar/expedientes>. Acceso en: 31 mar. 2021.
- CZAPLICKI, Alan. "Pure milk is better than purified milk:" pasteurization and milk purity in Chicago, 1908-1916. *Social Science History*, v.31, n.3, p.411-433, 2007.
- DECRETO-LEY n.6.640/63. *Boletín Oficial*, 14 ago. 1963.
- DE LA LECHE que consumimos es de pésima calidad el 95 por ciento. *Crítica*, p.3, 16 jul. 1960.
- DELPECH, René. El problema del abasto de leche al Gran Buenos Aires. *Revista de la Industria Lechera*, v.38, n.440, p.118-125, p.146, 1956a.
- DELPECH, René. El problema del abasto de leche al Gran Buenos Aires. *Revista de la Industria Lechera*, v.38, n.439, p.66-71, p.93, 1956b.
- DELPECH, René. El problema del abasto de leche al Gran Buenos Aires. *Revista de la Industria Lechera*, v.38, n.438, p.7-18, p.43, 1956c.
- DNEC, Dirección Nacional de Estadísticas y Censos. *Censo Nacional de Población 1960, t.1: total del país*. Buenos Aires: Poder Ejecutivo Nacional/ Secretaría de Estado de Hacienda/ Dirección Nacional de Estadísticas y Censos, 1960.
- DSHCSN, Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación. 15a. Sesión Ordinaria, 20 jul. 1961.
- DUPUIS, Melanie. *Nature's perfect food: how milk became America's drink*. New York: New York University Press, 2002.
- ES DE MUY mala calidad la leche que se consume. *La Nación*, p.6, 16 jul. 1960.
- FERRER, Modesto. *Reglamentación de la producción, elaboración, abastecimiento y transporte de leche y sub-productos*. Buenos Aires: Imprenta del Congreso de la Nación, 1948. Disponible en: <https://apym.hcdn.gob.ar/expedientes>. Acceso en: 31 mar. 2021.
- GUTMAN, Graciela; REBELLA, César. Subsistema lácteo. In: Gutman, Graciela; Gatto, Francisco (ed.). *Agroindustrias en la Argentina: cambios organizativos y productivos (1970-1990)*. Buenos Aires: Ceal-Cepal, 1990. p.79-111.
- HCD, Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires. Versión taquigráfica de la 44a. Sesión Ordinaria. 29 dic. 1960.
- HCD, Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires. Versión taquigráfica de la 38a. Sesión Ordinaria, 30 nov. 1960.
- HCD, Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires. Versión taquigráfica de la 15a. Sesión Ordinaria, 28 jul. 1960.
- HCD, Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires. Versión taquigráfica de la 13a Sesión Ordinaria. 20, 21, 25 jul. 1960.
- HCD, Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires. Versión taquigráfica de la 9a Sesión Ordinaria, 15 jun. 1960.
- HCD, Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires. Versión taquigráfica de la 8a Sesión Ordinaria, 9 jun. 1960.
- JENKINS, Jane. Politics, pasteurization and the naturalizing myth of pure milk in 1920s Saint John, New Brunswick. *Acadiensis*, v.37, n.2, p.86-105, 2008.
- KOSLOW, Jennifer. Putting it to a vote: the provision of pure milk in progressive era Los Angeles. *The Journal of the Gilded Age and Progressive Era*, v.3, n.2, p.111-144, 2004.
- LANDAU, Matías. "Boedo nada quiere ni necesita salvo a Perón": el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en el primer peronismo. *Estudios sociales*, v.44, n.1, p.123-151, 2013.
- LA SUSPENSIÓN del ordeño cesaría. *La Razón*, p.3, 3 ago. 1961.
- LLEGAN 700000 litros menos de leche. *La Razón*, p.7, 1 ago. 1961.
- MARTÍ, Juan Pablo. Mercado, políticas públicas y cooperativas de productores en la lechería uruguaya a comienzos del siglo XX. *Cooperativismo y desarrollo*, v.27, n.116, p.1-33, 2020.
- MESSINA, Bernardo. *Reglamentación de la producción, abastecimiento, transporte, expendio y consumo de la leche y sus derivados*. Buenos Aires: Imprenta del Congreso de la Nación, 1954. Disponible en: <https://apym.hcdn.gob.ar/expedientes>. Acceso en: 31 mar. 2021.
- NIMMO, Richie. *Milk, modernity and the making of the human: purifying the social*. Oxford: Routledge, 2010.
- NOGUEIRA, María Elena. *Estado y sector lácteo: historia reciente de la construcción de políticas públicas – Argentina, 1983-2008*. Rosario: Prohistoria, 2011.
- OZLAK, Oscar; O'DONNELL, Guillermo. *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: Cedes, 1981.

PHILLIPS, Jim; FRENCH, Michael. State regulation and the hazards of milk, 1900-1939. *The Society for the Social History of Medicine*, v.12, n.3, p.371-388, 1999.

PIROSKY, Ignacio. *1957-1962: progreso y destrucción del Instituto Nacional de Microbiología*. Buenos Aires: Eudeba, 1986.

POSADA, Marcelo; PUCCIARELLI, Alfredo. La producción láctea argentina a través del CNA '88: un estudio de la cuenca de abasto a Buenos Aires. In: Barsky, Osvaldo; Puccirelli, Alfredo. *El agro pampeano: el fin de un período*. Buenos Aires: Flacso, 1997. p.586-641.

QUARANTA, Germán. *Reestructuración, organización de trabajo y mediería en la producción lechera de la pampa húmeda bonaerense*. Buenos Aires: Ceil-Piette, 2003.

SITUACIÓN increíble en el aprovisionamiento de leche. *La Prensa*, p.8, 19 jul. 1960.

SMITH-HOWARD, Kendra. *Pure and modern milk: an environmental history since 1900*. New York: Oxford University Press, 2014.

SON MALAS LAS condiciones de la leche en la capital. *La Prensa*, p.3, 16 jul. 1960.

VENTA clandestina de leche. *La Razón*, p.7, 15 ago. 1961.

ZAZUETA, Pilar. *Milk against poverty: nutrition and the politics of consumption in Twentieth-Century Mexico*. Tesis (Doctorado) – Universidad de Columbia, New York, 2011.

ZUBIZARRETA, Ignacio; GÓMEZ, Fernando. *Una historia de la lechería argentina: desde la colonia hasta nuestros días*. Buenos Aires: Infocampo, 2014.

