

Competitividad del Mercosur lácteo

Evolución en la década
posterior a su implementación

Edith Depetris de Guiguet · Gustavo Rossini ·
Rodrigo García Arancibia

**UNIVERSIDAD
NACIONAL DEL LITORAL**



Competitividad del Mercosur lácteo



**UNIVERSIDAD
NACIONAL
DEL LITORAL**

Rector **Enrique Mammarella**

Secretario de Planeamiento Institucional y Académico **Miguel Irigoyen**

Directora Ediciones UNL **Ivana Tosti**

Decano Facultad de Ciencias Económicas **Sergio Hauque**

.....

Depetris de Guiguet, Edith
El Mercosur lácteo : evolución competitiva
en la década posterior a su implementación
/ Edith Depetris de Guiguet ; Gustavo Rossini ;
Rodrigo García Arancibia. - 1a ed. -
Santa Fe : Ediciones UNL, 2020.
Libro digital, PDF - (Ciencia y tecnología)

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-749-239-2

1. Economía Internacional. 2. Mercosur.
I. Rossini, Gustavo. II. García Arancibia, Rodrigo.
III. Título.
CDD 337.1

.....

© Edith Depetris de Guiguet, Gustavo Rossini,
Rodrigo García Arancibia, 2020.

© ediciones  UNL, 2020

Consejo Asesor
Colección Ciencia y Tecnología

Ana María Canal
Daniel Comba
Mónica Osella
Luis Quevedo
Gustavo Ribero
Ivana Tosti

Coordinación editorial
María Alejandra Sedrán
Coordinación diseño
Alina Hill
Diagramación interior
Nicolás Vasallo

—
editorial@unl.edu.ar
www.unl.edu.ar/editorial



Competitividad del Mercosur lácteo

Evolución en la década posterior
a su implementación

Edith Depetris de Guiguet
Gustavo Rossini
Rodrigo García Arancibia



Índice

11 **Introducción**

Capítulo 1

- 21 El mercado mundial de lácteos y el contexto multilateral
- 21 1.1. Características globales
- 34 1.2. Dinámica del comercio en la década posterior
- 39 1.3. Nuevas tendencias en la demanda
- 40 1.4. Repercusiones medioambientales
- 41 1.5. Salud y bienestar animal

Capítulo 2

- 43 El contexto regional en lácteos en Europa y Oceanía
- 45 2.1. La Unión Europea (UE)
- 54 2.2. Oceanía
- 69 2.3. La situación en Asia

Capítulo 3

- 75 Multilateralismo y regionalismo en las Américas
- 77 3.1. Norteamérica
- 98 3.2. Centroamérica
- 107 3.3. América del Sur
- 113 3.4. Las negociaciones del ALCA

Capítulo 4

117	Evolución de la competitividad del Mercosur lácteo
117	4.1. La Unión aduanera imperfecta para los lácteos
120	4.2. Inserción comercial internacional
213	4.3. Destino y origen de los flujos comerciales del Mercosur
134	4.4. Competitividad Mercosur-Mundo
144	4.5. Negociaciones del Mercosur

Capítulo 5

151	Evolución competitiva del complejo lácteo en Argentina
151	5.1. Importancia del complejo lácteo
152	5.2. Políticas gubernamentales
157	5.3. Condiciones de la demanda
165	5.4. La industria láctea en Argentina
172	5.5. Industrias relacionadas y de apoyo
174	5.6. Condiciones de los factores

Capítulo 6

205	Evolución competitiva del complejo lácteo uruguayo
205	6.1. Situación general desde 1995 e importancia sectorial
207	6.2. Políticas gubernamentales
211	6.3. Condiciones de la demanda
218	6.4. La industria láctea en Uruguay
224	6.5. Industrias relacionadas y de apoyo
227	6.6. Condiciones de los factores

Capítulo 7

259	Evolución competitiva del complejo lácteo brasileiro
259	7.1. Situación general desde 1995 e importancia sectorial
262	7.2. Políticas gubernamentales
265	7.3. Condiciones de la demanda
273	7.4. La industria láctea en Brasil
281	7.5. Industrias relacionadas y de apoyo
284	7.6. Condiciones de los factores
302	7.7. Ingresos, costos y resultados
304	7.8. Restricciones para el sistema productivo primario

	Capítulo 8
309	Evolución competitiva del complejo lácteo de Paraguay
309	8.1. Situación general e importancia sectorial
310	8.2. Políticas gubernamentales
311	8.3. Condiciones de la demanda
318	8.4. La industria láctea en Paraguay
322	8.5. Condiciones de los factores

	Capítulo 9
335	Evolución competitiva del complejo lácteo chileno
335	9.1. Importancia sectorial
336	9.2. Políticas gubernamentales
338	9.3. Condiciones de la demanda
342	9.4. La industria láctea en Paraguay
350	9.5. Industrias relacionadas y de apoyo
351	9.6. Condiciones de los factores

363	Conclusiones
-----	---------------------

369	Apéndice
-----	-----------------

371	Bibliografía
-----	---------------------

Este libro se produjo en el marco del proyecto de investigación PICTO 2005 “El Mercosur Lácteo. Evolución competitiva de la integración ampliada”, financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (FONCYT) y la Universidad Nacional del Litoral, con sede en la Facultad de Ciencias Económicas. Complementa una obra anterior: El Mercosur lácteo. Evolución del proceso de integración, de Edith Depetris de Guiguet y Osvaldo Cappellini (1997).

Agradecemos a las autoridades que apoyaron esta iniciativa, a todas aquellas personas que nos facilitaron material, a los expertos consultados de varios países así como a los revisores que nos aportaron interesantes sugerencias.

Introducción

Uno de los hitos destacados para la lechería de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay lo constituye el Acuerdo del Mercado Común del Sur (Mercosur). Después de extensas discusiones y negociaciones,¹ Argentina y Brasil acordaron liberar el comercio lácteo intrabloque a partir de 1995, mientras que Paraguay y Uruguay mantuvieron una lista de adecuación gradual de los aranceles para algunos productos hasta el 2000.

La conformación de la Unión Aduanera incluyó como instrumento de su política comercial común un arancel externo común (AEC), acordado en un nivel general del 16%, que por disposiciones del GATT para los firmantes en ese momento, no podían ser superiores al 32%. Brasil, Paraguay y Uruguay incluyeron productos en listas de excepciones para las cuales no se aplicaría ese nivel arancelario, debiendo caducar en el 2000.

Durante el proceso previo de negociaciones del Acuerdo, también tenían lugar en el contexto internacional otras negociaciones multilaterales con la Ronda Uruguay del Acuerdo General de Comercio y Transporte (GATT), en la que por primera vez se incluía a la agricultura. Los países que luego conformaron el Mercosur estuvieron alineados en los grupos que reclamaban la liberalización comercial, con apertura de mercados, cese de políticas de apoyo doméstico que distorsionaban el comercio mundial, así como de los subsidios a las exportaciones lácteas.

La participación del sector privado lechero en el proceso preparatorio del Mercosur reflejaba las expectativas y temores de los cuatro países. Para los productores e industriales de Argentina y Uruguay esta alianza abría expec-

tativas de un mercado mayor con una demanda de lácteos insatisfecha, que podía absorber no solamente los excedentes coyunturales sino también los derivados de futuros incrementos en la producción. El establecimiento del AEC podría ayudar al desarrollo de la lechería local frente a los altos subsidios que mantenían los precios internacionales bajos y las trabas que impedían las exportaciones a las áreas con mayor poder adquisitivo.

Para los productores de Brasil y Paraguay, en su condición de netos importadores, pero en particular los primeros, esta apertura se percibía como una amenaza para el desarrollo de su lechería. La visión de competitividad de sus vecinos exportadores hacía temer una invasión de productos a precios iguales o inferiores a los costos de producción locales, y el cierre paulatino de establecimientos.

Por otra parte, el nivel del 16% del AEC fue considerado bajo por todo el sector privado lechero, por el temor de que no fuera suficiente para evitar la entrada de productos altamente subsidiados de la Unión Europea (UE), y entonces la liberalización del comercio intrabloque no significara ninguna ventaja. Más que una medida proteccionista, el AEC se valoraba para corregir las distorsiones existentes en el mercado internacional y permitir condiciones mínimas para lograr la competitividad sectorial.

Así es que al entrar en vigencia el Mercosur en 1995, y dada la situación de la lechería de los cuatro países en ese momento, la hipótesis central de la evolución de la misma para los países importadores era que en el futuro habría ganancia neta para los exportadores de lácteos, que ya habían logrado cierto nivel de competitividad, y pérdidas para los importadores, a los cuales les sería muy difícil desarrollarse en un marco de competencia en el mercado intrazona y distorsiones extrazona.

Pasada más de una década de integración en la Unión Aduanera, es posible ahora analizar esa hipótesis con el criterio de verificar, por una parte, los cambios ocurridos en el contexto multilateral que los condiciona, ya que los signantes del Mercosur son todos socios de la Organización Mundial del Comercio (OMC); y por otra, cómo ha sido la evolución competitiva de cada uno de los complejos lácteos de los cuatro socios. Ese es el objetivo de este trabajo, que se realiza como continuación del anterior ya mencionado. El énfasis temporal se hace sobre la década posterior a la implementación del Acuerdo, entre 1995 y 2006. Si bien a lo largo del trabajo se hace mención a algunos hechos posteriores, la disponibilidad de datos y los cambios ocurridos a partir del 2007 meritan otro tipo de análisis, por lo que se dejan los detalles para otro estudio.

Mercosur y los Acuerdos

Apenas implementado el Mercosur, se realizaron negociaciones de diferentes tipos con otros países y bloques. Uno de los más inmediatos y trascendentes

fue con Chile, que no había querido integrar el Mercosur como socio pleno, sino solamente participar en la primera fase de la conformación de la zona de libre comercio. El siguiente fue con Bolivia, quien a su vez formaba parte de otro bloque, el de la Comunidad Andina.

En el comercio de lácteos, Chile ha sido un adherente muy activo, y a medida que se fue ampliando la desgravación arancelaria estipulada, el intercambio se incrementó. Por ello es bastante común cuando se hace el análisis de lácteos, hacerlo en términos de Mercosur + Chile. Sin embargo, técnicamente Chile no es parte de la Unión Aduanera, ya que no comparte el Arancel Externo Común y mantiene su propia estructura arancelaria para con terceros países. A los efectos de las hipótesis que se manejan en este estudio, consideramos que el criterio más adecuado era acotarnos estrictamente al Mercosur como Unión Aduanera, sin perjuicio de ampliar la situación con Chile y otros países cuando fuera conveniente.

Evolución competitiva

El análisis de la competitividad ha atraído la atención académica en las últimas décadas, con contribuciones de diversos autores, sin que se haya arribado a un consenso sobre su significado ni metodología de medición. Aplicado al nivel del mercado internacional, una industria se considera competitiva cuando tiene la capacidad de mantener e incrementar su participación en el mismo. De esta manera, en el mercado internacional de lácteos, o de un producto en particular, como podría ser la leche en polvo, la competitividad de cada participante se asocia con su actuación relativa a otros competidores y se evalúa con diferentes indicadores. En este trabajo se utilizan dos, uno el de ventajas comparativas reveladas, o índice de competitividad de Balassa (ICB), que toma en cuenta el peso relativo de las exportaciones del bien en cuestión realizadas por un país, respecto al total de referencia, como ser el mercado mundial. Si el indicador es mayor a la unidad denota una mejor actuación comparativa de las exportaciones del bien del país que las mundiales, o peor en caso contrario. El otro es el índice de competitividad de Vollrath (ICV) que compara los comportamientos de los resultados de las balanzas comerciales del bien en cuestión del país y del mercado mundial. Según sea positivo o negativo muestra un mejor o peor posicionamiento competitivo. La metodología de cálculo de ambos indicadores se expone en detalle en el Apéndice al final del libro.

Ahora bien, en el mercado internacional, y cuando se trata de productos considerados “sensibles” como los lácteos, la participación de los exportadores está muy acotada, en primer lugar, por la existencia de regulaciones o falta de ellas, acuerdos multilaterales o regionales que faciliten o restrinjan el comercio y otras

variables externas sin control que imponen límites a su actuación. Se engloban bajo el rótulo de “condiciones del medio o del contexto”, determinadas en gran parte con lo que ocurre como resultado de las negociaciones multilaterales.

Al mismo tiempo, los participantes del mercado traen las ventajas o desventajas que le acuerda o impone su propio país, en la forma de factores determinantes de la competitividad. Según el esquema Porteriano esos factores pueden caracterizarse según:

a) el marco que determinan las políticas gubernamentales y situaciones aleatorias, como pueden ser en agricultura los eventos climáticos; y

b) cuatro factores que interactúan entre sí: 1- las condiciones de la demanda; 2- las industrias relacionadas y de apoyo; 3- las estrategias, estructura y rivalidad de las empresas; y 4- las condiciones de los recursos humanos, físicos, naturales, de capital, de la infraestructura.

En este esquema de análisis hay dos aspectos para resaltar. El primero es que en los lácteos el comercio internacional se realiza mayormente en productos elaborados, por lo que son las industrias de cada país las que salen al mercado mundial a ofrecerlos, y se convierten así en el foco del análisis. No obstante, ellas reflejarán la competitividad de toda la cadena, ya que no podría haber industrias competitivas internacionalmente si todos los procesos y etapas anteriores, como la producción primaria, logística del transporte de la leche cruda, proceso de transformación, no lo fueran.

En segundo lugar, cuando, como en este caso, el centro de interés es una unión aduanera imperfecta, cada industria de cada país sale a competir con las ventajas o desventajas de su propio estado, más las ventajas o limitantes que le pudiera imponer el regionalismo. A excepción de la Unión Europea (UE), que ya ha realizado avances muy significativos con una moneda y una política agrícola común, en el resto de los bloques ello no ha ocurrido. Por lo tanto, debemos referirnos a las condiciones generales de los bloques, pero luego en particular a cada uno de los países que tengan mayor importancia como participantes en el comercio de lácteos.

Factores de la competitividad

En base a lo anterior, dentro del contexto mundial del multilateralismo y en la región Mercosur, el análisis de la evolución competitiva del sector lácteo para cada uno de sus países integrantes se hará tomando como referencia los factores porterianos, en la medida en que se haya conseguido información. Los mismos incluyen:

Políticas Gubernamentales. Permiten percibir en líneas generales si existieron en cada país políticas sectoriales específicas, en qué áreas se han observado intervenciones y si las mismas han repercutido en beneficio o en detrimento del desarrollo sectorial. Por la síntesis que el libro requiere, esta revisión es muy general, procediéndose luego a algunas citas específicas de referencia en cada tema que se aborda.

Condiciones de la demanda externa y doméstica. Influyen en la medida en que los cambios puedan incentivar a las industrias a realizar inversiones y creación de economías de escala para abaratar costos. Pero también demandantes más exigentes y sofisticados pueden inducir innovaciones en productos y procesos, diversificación y desarrollo de nuevos productos y respuestas a nichos particulares. Asimismo pueden conducir a otras acciones logísticas, de desarrollo de marcas y de condiciones de comercialización, como la creciente compra directa de las cadenas de supermercados, que producen cambios estructurales en el mercado e impactos en la competitividad sectorial.

Estrategias Empresariales, Estructura y Rivalidad. Las cambiantes condiciones de la demanda y del contexto en general son tomadas en cuenta en las expectativas de los inversores y la industria para desarrollar estrategias. Se observan así procesos de consolidación, de mayor concentración, de adquisiciones por parte de inversores extranjeros y alianzas estratégicas con objetivos varios. Esto va cambiando la estructura industrial de un país y las interrelaciones de sus integrantes.

Industrias Relacionadas y de Apoyo. Como la industria láctea entrega mayormente productos elaborados que pasan a la venta, ya sea para el mercado interno o la exportación, es generalmente el penúltimo eslabón de la cadena hacia el consumidor final. En cambio, hacia atrás, hay relaciones más amplias. El eslabón más crítico lo constituyen los proveedores de materia prima, los productores lecheros. En la medida en que la producción primaria sea eficiente, de bajos costos y con calidad que le permita a las plantas procesadoras elaborar productos con altos requerimientos para los mercados más exigentes, es una fuente genuina de ventajas competitivas. Pero además la industria láctea requiere maquinarias, equipamiento, materiales para el envasado y empaques, así como servicios diversos, que proveen otras industrias. También se relaciona con la industria de alimentos, como la de la carne, de bebidas, de jugos, alimentos envasados, con las que pueden compartir tecnologías y conocimiento, además de facilitarle estrategias como la innovación en productos, la diversificación, la distribución conjunta.

Condiciones de los Factores. En particular para el eslabón de producción primaria, impactan las características de los sistemas de producción lecheros, la adopción de tecnología, la genética, las condiciones sanitarias de los rodeos, las condiciones de manejo, por citar algunos de ellos. Todos inciden en la cantidad y calidad de la leche producida, a la que debe agregarse después la logística de la conservación y del transporte, y la infraestructura física disponible para facilitarlos, como la electricidad y caminos pavimentados. Con mayor importancia en los últimos años aparecen aspectos tales como las condiciones medioambientales y de bienestar animal.

Dentro de los factores cobran especial importancia dos: la mano de obra y el capital, tanto a nivel primario como en la industria elaboradora.

Como el análisis requirió el aporte de evidencia cuali y cuantitativa de los diferentes aspectos analizados, se reunió un profuso material, del cual se ha hecho una selección para incluirse en el libro.

Destinatarios

El material incluido en el libro se espera que pueda ser de utilidad para todas aquellas personas interesadas en el conocimiento del sector lácteo, tanto en el ámbito académico, gubernamental, empresarial de la industria y de la producción primaria. La amplitud de la cobertura internacional, regional y nacional de los aspectos más significativos del complejo lácteo, y su síntesis en una sola obra intentan facilitar la comprensión en general y de algunos temas en particular cuando sea necesario. Se visualiza como un texto de consulta y de referencia de lo que ha ocurrido en el período analizado, tanto en el contexto como en la situación regional y local de cada país.

Organización del material

Como la metodología de análisis requiere el abordaje de múltiples aspectos, se lo hará con el criterio guía que sintetizamos a continuación.

En primer lugar, nos interesa conocer qué ha pasado en el contexto del que aquí llamamos Mercosur Lácteo, después de la implementación de la Unión Aduanera en 1995, pero analizados en relación a su competitividad internacional. Por lo tanto, el Mercosur como bloque aparecería como participante del comercio mundial, limitada o restringida su capacidad por las condiciones del mismo. Como elemento crítico elegimos el marco regulatorio multilateral, configurado a partir del Acuerdo sobre Agricultura (ARU) de la Ronda Uruguay del GATT y la creación de la Organización

Mundial del Comercio (OMC) en 1995. Si bien el ARU fue el punto inicial, se proyectó seguir avanzando hacia la apertura, transparencia, equidad en el comercio en nuevas rondas de negociaciones, pero ninguna tuvo los resultados esperados. En el primer capítulo se hace una revisión de las características más distintivas del mercado mundial de lácteos, con énfasis en la evolución del multilateralismo desde 1995 y los principales participantes. Esta primera parte nos da una idea de las limitantes y desafíos del contexto internacional, con algunos avances ocurridos en la liberalización multilateral y el posicionamiento del Mercosur como participante. Reiteramos que el énfasis de la evolución se hace para el período de los diez años posteriores a 1995, aunque se incluyen algunos datos posteriores cuando ayudan a apreciar mejor la situación.

Paralelamente, y como una forma de acelerar la liberación comercial ante la inercia del multilateralismo, se difundió la firma de acuerdos de libre comercio entre grupos de países, así como acuerdos bilaterales entre ellos y algunos otros. Los participantes no solamente tuvieron las ventajas o desventajas de sus países individualmente, sino también del bloque al que pertenecen. De esta manera nos encontramos con que los principales importadores y exportadores del mercado internacional, ahora forman parte de diferentes áreas de libre comercio, lo que unido a algunas de las distorsiones que tenían en sus políticas internas, pueden agravarse con otras regulaciones y políticas de cada bloque. Este nuevo panorama mundial tiene la potencialidad de afectar la competitividad del Mercosur, ya sea en forma positiva si facilita el comercio de lácteos o adversa si eleva o impone trabas para productos fuera del bloque. Para analizar esa situación relevamos en el Capítulo 2 lo que viene ocurriendo en la Unión Europea (UE), principal actor en el comercio mundial de lácteos, así como en los de Oceanía: Australia y Nueva Zelanda. En la misma línea de análisis en el Capítulo 3 incluimos algunas de las características de los bloques que se formaron en el continente americano, y algunos de sus países, con referencia a su comercio en lácteos.

En el Capítulo 4 nos concentramos en la evolución competitiva del Mercosur Lácteo, comenzando por hacer una breve reseña de su evolución y de su inserción en el comercio internacional, con algunos indicadores de competitividad. Concluimos el capítulo mencionando acuerdos de libre comercio concretados y en negociación.

En los Capítulos 5 al 8 analizamos los factores de la competitividad de la industria láctea de los cuatro países socios plenos. En este análisis individual, el orden del desarrollo pasará por sus políticas gubernamentales, seguido de la evolución del comercio externo e interno, con la intención de visualizar en cada uno de los países integrantes de la unión aduanera aspectos tales como el tamaño del mercado, su evolución en el tiempo, cambios producidos.

Luego, aspectos estructurales y estratégicos de la industria láctea, para pasar a las industrias relacionadas y de apoyo. Finalmente, se analizan algunas condiciones de los factores, para concluir con una breve reseña de los resultados económicos en el sector primario.

En el Capítulo 9, agregamos la situación de Chile, por su rol de adherente de mayor importancia comercial en lácteos. Como cierre del libro se presentan las Conclusiones, seguida de la bibliografía utilizada.

Notas

¹ Como se relatan en Depetris de Guiguet y Cappellini (1997): *El Mercosur Lácteo. Evolución del Proceso de Integración*.

Capítulo 1

El mercado mundial de lácteos y el contexto multilateral

1.1. Características globales

La implementación del Mercosur en 1995 coincide con dos hitos en el comercio mundial de lácteos, que configuraron una diferencia en su contexto. Uno, dentro del sistema multilateral de comercio, es la conclusión del Acuerdo General de la Ronda Uruguay del GATT, donde por primera vez en su historia se incluyó la discusión sobre productos agropecuarios. A partir de 1995 comienza la implementación de los compromisos asumidos en el Acuerdo sobre Agricultura (ARU), entre los cuales aparecen algunos del sector lácteo.

El segundo hito es la creación y puesta en marcha de la Organización Mundial del Comercio (OMC), organismo internacional que se ocupa de las normas que rigen el comercio entre países con el propósito de facilitar el mismo, para que tenga mayor previsibilidad y libertad. A partir de entonces, los países han recurrido al organismo para la solución de controversias, muchas de las cuales han sido con relación al sector lácteo.

El ARU introdujo algunos cambios en el mercado mundial de lácteos, pero por las características que éste tiene, el proceso de adopción ha sido lento y con altibajos. Entre algunas de las más relevantes en la década posterior a la implementación del Mercosur, puede mencionarse su reducida dimensión, alta concentración, fuerte impacto de las políticas de los mayores participantes

en su funcionamiento, la ausencia hasta 1995 de disciplinas y regulaciones específicas, y las marcadas fluctuaciones de precios, aspectos que sintetizaremos en este capítulo.

1.1.1. Tamaño reducido

La producción de todo tipo de leche en el mundo se ha estimado en alrededor de 654 millones de toneladas,¹ de las cuales aproximadamente el 85,3% corresponde a leche de vaca. Como la mayor parte se consume en los lugares de producción, los volúmenes comercializados internacionalmente constituyen un porcentaje pequeño del total. En el 2006 las exportaciones lácteas representaron en equivalente leche el 16,2% de la producción, en crecimiento con respecto a la década pasada, pero con una posterior caída en el 2007.

Por la perecibilidad de la leche fresca, cobran importancia en el comercio mundial cuatro productos: la leche en polvo entera (LPE), leche en polvo descremada (LPD), quesos y manteca. En las últimas décadas, aunque en volúmenes aún pequeños, han tenido un crecimiento muy fuerte algunos otros productos de mayor valor agregado, ingredientes e insumos lácteos.

Específicamente, los mayores volúmenes exportados al final del período que analizamos, en 2006, han sido los correspondientes a quesos y requesón, con 4,6 millones de toneladas y un valor de 18,3 mil millones de dólares; las leches en polvo, con 3,8 millones de toneladas y 9 mil millones de dólares, que corresponden en un 57% a la LPE y a un 43% a la LPD; y finalmente por la manteca con 1,5 millones de toneladas y 5,2 mil millones de dólares.

1.1.2. Altamente concentrado

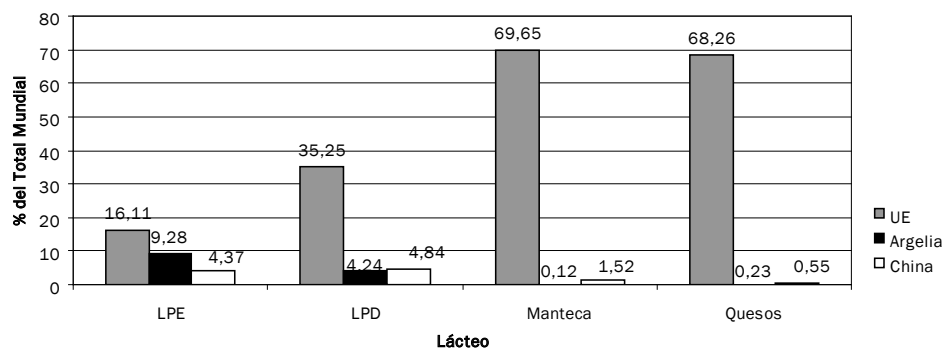
Aunque casi todos los países del mundo producen leche de vaca, aproximadamente el 66% de los volúmenes se localizan en países desarrollados (PD),² proporción que era del 74% en 1995. La ganancia en participación de los países en desarrollo (PenD) se ha dado por el crecimiento en algunos de ellos, en particular los emergentes del este asiático liderados por China, India, Paquistán, y algunos de Latinoamérica.

Las exportaciones también están muy concentradas, mayoritariamente en PD. Si se toman solamente los productos de leche de vaca,³ el 86% de las exportaciones de LPE, el 78% de las de LPD, 86% en manteca y 87% en quesos se originaron en cuatro bloques económicos: la Unión Europea (UE), *NAFTA*, Oceanía y Mercosur.

Por el lado de las importaciones, en leche equivalente también predominaron los países desarrollados, con el 61% de los volúmenes pero con el 73% de los valores, lo que refleja mayores precios unitarios en los productos comprados. Efectivamente, los países desarrollados y algunos emergentes con fuerte crecimiento compran lácteos con mayor valor agregado, como los quesos, mientras que los países más pobres centran sus compras particularmente en leche en polvo, frecuentemente reconstituida para su consumo como fluida. Esta situación la ejemplifica la comparación de las importaciones realizadas por la Unión Europea (UE), Argelia y China.

Gráfico 1.

Porcentaje de importaciones mundiales de productos lácteos (2006)



Fuente: elaboración propia en base a datos de FAOSTAT 2007.

Los cuatro principales bloques exportadores también fueron importantes importadores, concentrando en conjunto un 18,4% de la LPE, 35% de la LPD, 61% de la manteca y 71% de los quesos. Fuera del grupo, para las importaciones de LPE y LPD se destacaron los países asiáticos, que con la fuerte entrada de China y otros del sudeste, llegaron al 44,7% y 44,5% de los volúmenes, seguidos por los países africanos con otro 24% y 9,6% respectivamente, y el resto fragmentado por todo el mundo.

En manteca las importaciones asiáticas concentraron el 18% del total, seguidas por las africanas y centroamericanas con un poco más del 8%, mientras que individualmente la Federación Rusa lo hizo con el 7% de los volúmenes.

Por último, fuera de los cuatro bloques mayoritarios, las importaciones de queso asiáticas alcanzaron el 16,6%, las africanas el 2%, las rusas 5% y las centroamericanas el 3%.

1.1.3. Políticamente manipulado

Además de ser pequeño y altamente concentrado, el mercado mundial de lácteos ha estado fuertemente influenciado en su performance por las políticas de los países participantes. Por ser considerados los lácteos “productos sensibles” han estado históricamente sujetos a medidas de protección gubernamental, tanto por parte de países desarrollados como no desarrollados.

Políticas diversas con variados instrumentos han impactado adversamente la transparencia, flujos y precios internacionales. Aunque muchas políticas tienen capacidad para distorsionar el comercio internacional, las más difundidas han sido las medidas de apoyo doméstico y administración de precios, limitaciones a las importaciones y subsidios a las exportaciones.

El efecto resultante dentro del país que las aplica ha sido reducir las importaciones, y al incrementarse los precios, a menudo se ha reducido el consumo interno. Dado que estas medidas resultaron en fuertes incentivos a la producción, hubo una sobreoferta, por lo que se requirió complementar el sistema con compras estatales, y exportación de los excedentes. Pero al producirse a precios mayores que los internacionales, la única forma de hacerlo ha sido a través de subsidios, que terminaron deprimiendo los precios mundiales y una competencia desleal a los participantes que no subsidiaban.

El grado de apoyo gubernamental a los productores así como a los consumidores puede observarse mediante algunos indicadores. Uno de ellos, el de Transferencia por Commodity al Productor (TCP), expresa el valor monetario anual de las transferencias brutas de consumidores y contribuyentes a los productores agropecuarios por producir un bien determinado, medido a nivel de explotación, que resultan de las políticas directamente relacionadas con ese bien. A menudo se lo expresa como porcentaje con relación a los ingresos de la explotación. En el *Cuadro 1* se observa que el porcentaje de TCP en los países de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD) continuó incrementándose hasta llegar a un 50% en 1999, para descender con posterioridad al 11% en 2007. O sea que sin esa política de transferencias, los productores lecheros de esos países hubieran tenido un ingreso bastante menor.

En el cuadro también se han incluido otros indicadores, como el Coeficiente de Protección Nominal al Productor (CPNp), que es un cociente entre los precios que recibe el productor y los precios internacionales y da una idea del grado de protección de las importaciones a los productores locales. Los valores por encima de la unidad indican que los precios que reciben los productores por la leche superan al internacional, habiendo llegado hasta más del doble en 1999. Por lo tanto, para que haya exportación se debió haber requerido de subsidios que cubrieran al menos esa diferencia.

Las políticas de apoyo a los productores a menudo han resultado caras para

los consumidores, con precios internos superiores a los internacionales, lo que se puede ver con el Estimador de Apoyo al Consumidor (CSE) en el mismo Cuadro. Es un indicador del valor monetario anual de transferencias brutas de (o hacia) los consumidores de commodities agrícolas, a nivel de finca (primer consumidor), que resulta de las medidas de apoyo, cualquiera sea su naturaleza, objetivos o impactos sobre el consumo de productos. En todo el período analizado continuó siendo negativo, indicando que ha habido transferencias de este sector al productor, y que las mismas llegaron al 50% en 1999.

Cuadro 1.

Evolución del apoyo para leche en los países de la OECD

Leche OECD	1995	1997	1999	2001	2003	2004	2005	2006	2007
TCP (%)	39	39	39	39	39	39	39	39	39
CPNp	1,69	1,69	1,69	1,69	1,69	1,69	1,69	1,69	1,69
CSE (%)	-37	-37	-37	-37	-37	-37	-37	-37	-37
CPNc	1,71	1,71	1,71	1,71	1,71	1,71	1,71	1,71	1,71

Fuente: OECD database 2007, Table III.3

El coeficiente de Protección Nominal al Consumidor (CPNc) mide la relación entre el precio interno pagado por el consumidor y el precio de frontera. En 1999 se verificó que el precio pagado por el consumidor fue más del doble que el vigente en el mercado internacional, habiendo comenzado a disminuir desde entonces.

En síntesis, las cifras muestran que aún después de 1995 han continuado teniendo peso las políticas gubernamentales, lo que también ha repercutido en el funcionamiento del mercado mundial.

1.1.4. Carente de normas y disciplinas internacionales hasta 1995

Hasta 1995 el mercado internacional de lácteos careció de normas y disciplinas comerciales que pudieran regularlo mínimamente para mantener un ambiente competitivo. Las distorsiones llegaron a tal nivel que finalmente se acordó incluirlo en las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT. Con el Acuerdo sobre Agricultura (ARU) se incluyeron los lácteos, y los compromisos asumidos por los países pueden enmarcarse fundamentalmente en tres áreas: 1) apoyo doméstico a la producción, 2) acceso a los mercados y 3) subsidios a las exportaciones, en cada una de las cuales se analizaron nuevas reglas y reducciones en los niveles de apoyo y protección.

En lácteos, las nuevas regulaciones alcanzaron específicamente a cuatro gru-

pos de productos: 1) manteca y grasa butírica; 2) leche en polvo descremada (LPD); 3) quesos; 4) otros productos lácteos.

1.1.4.1. Apoyo doméstico

El Acuerdo se basó en el compromiso de reducción de los niveles de apoyo total, incluyendo gastos en subsidios así como el costo de mantenimiento de los precios administrados con programas domésticos de efectos distorsivos sobre el comercio internacional. La medida de referencia fue la Medida Agregada de Apoyo (AMS),⁴ especificándose el método de cálculo sobre el período base (1986-88), y una reducción del 20% a la que cada país se comprometió en el período de implementación de 6 años. Para los países en desarrollo los compromisos fueron dos terceras partes de los anteriores, o sea 13,3% en 10 años.

En este enfoque se exceptuaron del cálculo algunas políticas englobadas en el término “caja verde”⁵ y que comprenden servicios gubernamentales, como investigación, capacitación, servicios de infraestructura, servicios de asesoramiento, ayuda alimentaria doméstica; pagos directos separados como seguros de ingresos, pagos por desastres, programas de asistencia regional; ayuda para inversiones, programas medioambientales, etc. Para los países en desarrollo se exceptuaron otras políticas para mejorar la agricultura, como subsidios a insumos para productores pobres y de bajos ingresos, para promover la diversificación y sustitución de cultivos ilícitos, etcétera.

Fuera de estas excepciones, el resto de las políticas quedaron sujetas a las reducciones, consideradas en una “caja ámbar”. Una última excepción, en la llamada “caja azul” incluyó los pagos por deficiencias en los EE. UU. y los pagos compensatorios en la Unión Europea (UE), dentro de “pagos directos en programas para restricción de la producción”, siempre que fueran hecho sobre la base de un área fija y rendimiento, o hasta un límite de 85% de la producción de la base.

Las AMS sujetas a reducciones para la UE en 1995-96 correspondieron al 22,9% del producto bruto agrícola, mientras que para Japón fueron de 32,5%, Estados Unidos en 1997 de 3,1% y Australia en 1997-98 del 0,5%. En cambio, fueron muy inferiores para los países en desarrollo. Como ejemplo, para Argentina fueron de 0,5%, Brasil 0,7%, Uruguay 0,4%, México 0,002%.

A medida que se fueron implementando los compromisos, surgieron algunas controversias que mostraron la necesidad de definir mejor y detallar claramente las políticas domésticas que deberían entrar en cada compartimento, así como el cumplimiento de algunos criterios, y otras cuestiones. Todas ellas fueron relegadas para su tratamiento en la siguiente ronda de negociaciones.

1.1.4.2. Acceso a los mercados

Además de la existencia de barreras arancelarias a las importaciones de lácteos prohibitivamente altas en algunos países, perduraban barreras para-arancelarias que tenían tanto o mayor poder que las anteriores. Como resultado del ARU, y considerado uno de los mayores avances, se acordó un proceso de “arancelamiento o tarificación”, con dos aspectos. Uno, el de acotar explícitamente los niveles arancelarios con topes especificados, y el otro, de convertir todas las barreras no arancelarias a las importaciones, incluyendo cuotas, prelievos variables, requerimientos de licencias a las importaciones, en aranceles, conocidos de ahí en más como “contingentes arancelarios, cuotas arancelarias o cuotas tarifarias” (*tariff rate quotas*).

El objetivo buscado fue proveer un nivel mínimo de oportunidades de importación y reducir la arbitrariedad de los países por el manejo de barreras para-arancelarias, haciendo más predecible y estables los mercados internacionales.

El sistema de contingentes arancelarios consistió en determinar un volumen acotado de importación para el cual se aplicaría un arancel más bajo (aranceles dentro de la cuota), mientras que para las cantidades a importar que sobrepasaran ese nivel el arancel era mayor (aranceles sobre cuota). Cada país debió registrar cuáles serían esos niveles. Un total de 36 países presentó más de 1.300 cuotas arancelarias (TRQ), de las cuales 183 correspondieron a productos lácteos. No obstante estas estipulaciones, persistieron picos tarifarios altos, tales como se muestra en el *Cuadro 2*.

Cuadro 2.

Picos o crestas tarifarias en países seleccionados (%)

País	Leche	Leche en Polvo sin azúcar	Leche en Polvo c/ azúcar	Yogur	Manteca	Queso	Promedio simple
UE	113	66	54	69	68	120	82
Japón	280	80	85	370	105	30	158
EE. UU.	661	55	179	63	70	133	94
Canadá	241	243	243	238	300	246	253
Brasil	14	16	16	16	16	16	16
China	30	30	30	65	65	65	47
Corea	36	40	40	36	40	36	38
Malasia	0	0	0	10	5	10	4
Promedio Simple	98	66	81	108	84	82	87

Fuente: Fresco León (2002).

El otro aspecto del acuerdo es que estipuló para los productos agropecuarios

en general que el nivel de las cuotas tarifarias para cada país y para cada producto agropecuario declarado debería ser al menos igual al nivel de importaciones del período base 1986-88, o el 5% del consumo promedio anual doméstico durante el mismo período, cualquiera que sea el mayor. Si las importaciones del producto representaban menos del 5% del consumo doméstico, el acceso debería ser igual al 3% del consumo con la entrada en vigencia del acuerdo en 1995, y llegar al 5% como meta de acceso mínimo en el 2000.

En el caso de existir acuerdos bilaterales de acceso preferencial, se mantuvo una provisión de “acceso corriente” implementada por medio de cuotas arancelarias. También se incluyeron salvaguardias especiales para las importaciones en el evento de bajos precios internacionales y fuertes corrientes importadoras. Cuando estas importaciones excedieran un porcentaje del promedio de los tres años anteriores (*trigger level*), podría aplicarse hasta un tercio del nivel de aranceles normales adicionales.

Al igual que en el caso del apoyo doméstico, durante la implementación de los compromisos se suscitaron numerosas diferencias y surgieron aspectos no previstos que se consideró requerían ser nuevamente ajustados en las negociaciones de las rondas a venir.

1.1.4.3. Subsidio a las exportaciones

Otro aspecto muy álgido en las negociaciones lo constituyó el tema de Subsidios a las Exportaciones agrícolas, dadas las prácticas que mantenían algunos países y los efectos negativos que los mismos causaban a los precios internacionales.

Aunque no se eliminaron, como ocurrió con las exportaciones no agrícolas en los '40 en el comienzo mismo de las negociaciones del GATT, los firmantes acordaron reducciones futuras sobre la base de los niveles de subsidios pasados. Para el 2000 los volúmenes de productos exportados con subsidios deberían reducirse en un 21% sobre el promedio de 1986-90, así como reducir los valores en un 36% sobre el mismo período base. En el caso de los lácteos, las reducciones deberían aplicarse a cada uno de los cuatro grupos. Para los países en desarrollo la reducción correspondía al 14% en volúmenes y 24% en valores en el término de 10 años.

Además se acordó que los subsidios no podían extenderse a productos no subsidiados en el período base, aunque podían cambiar sus compromisos de subsidios entre años en el período de implementación.

Para el 2002 las notificaciones de subsidios a las exportaciones realizadas por los países miembros de la OMC correspondieron al 45% de los volúmenes exportados comprometidos en manteca y aceite butírico, 44% de LPD, 82%

en quesos y 83% en otros lácteos. Esos porcentajes para la UE fueron de 49%, 47%, 95% y 91% respectivamente⁶ pero para EE. UU. en 1999 habían sido de 21%, 133%, 121%, y 711% respectivamente. La violación que significaba ese exceso para los Estados Unidos fue justificada con tecnicidades, pero en general se acuerda que ha habido un cumplimiento de los compromisos en este sentido.⁷ En el caso de la UE, la tasa de cambio euro-dólar ha ayudado en la disminución de subsidios a partir de 1999.

En estos acuerdos no fueron contemplados expresamente los esquemas de créditos a las exportaciones usados con programas gubernamentales en algunos países, así como tampoco algunos esquemas de ayuda financiados privadamente, quedando como tema propuesto para discutirse en las Rondas siguientes. En 1998 se estimaba que el 6,8% del valor de todas las exportaciones de Estados Unidos se beneficiaban con crédito oficial, con el 96,3% correspondiendo a créditos de largo plazo, mientras que esas cifras eran de 2,2% y 9,0% para la UE, de 6,3% y 3,3% para Canadá, y del 14,9% para Australia para ilustración. Esto representaba un subsidio del 6,6% en Estados Unidos, del 1,9% para la UE, un 1,2% para Canadá y un 0,3% para Australia.⁸

El ARU estableció que la ayuda alimentaria no podría ser usada como un subsidio encubierto a las exportaciones, pero el tratamiento del tema dejó muchas insatisfacciones relacionadas con la seguridad alimentaria en algunos países en desarrollo, por lo que ha quedado pendiente para las discusiones en la siguiente Ronda. Tampoco se agotó el tema de subsidios implícitos a las exportaciones que se realizaban tanto como parte de programas domésticos de apoyo como para facilitar y promover el comercio.

Por último, otro tema considerado pero aún con reservas ha sido el rol de las empresas públicas comerciales (EPC), utilizadas extensamente en el pasado como únicos compradores o vendedores de los productos lácteos en el mercado mundial. Aunque algunos de los más importantes participantes en el mercado mundial de lácteos, como Australia y Nueva Zelanda, han realizado reformas con sus EPC, la inclusión de nuevos miembros provenientes de países que tuvieron o tienen economías centralizadas, como Rusia, China y otros, ha mantenido el tema vigente y también fue incluido para la siguiente Ronda.

1.1.4.4. La cláusula de paz

Para facilitar la aceptación de los compromisos de los países se acordó que las políticas que estuvieran de acuerdo con las nuevas reglas estarían exentas de denuncias dentro del sistema. Estas fueron las provisiones de Restricciones Debidas, conocidas como la Cláusula de Paz, válidas durante el período de implementación.

1.1.4.5. El Acuerdo sanitario y fitosanitario

La conclusión de la Ronda Uruguay del GATT con la aprobación de un Acuerdo sobre Agricultura (ARU) y un Acuerdo sobre Aspectos Sanitarios y Fitosanitarios marcó el punto de partida para la definición de un nuevo marco disciplinario en el comercio internacional a partir de 1995. También creó un organismo, la Organización Mundial del Comercio (OMC), responsable de la ejecución de los códigos del GATT entre los países miembros.

1.1.4.6. Fracaso en los avances del sistema multilateral

El compromiso de los países de continuar las negociaciones para profundizar la liberación comercial del sistema multilateral de comercio produjo el lanzamiento de una nueva ronda, conocida como la Ronda de Doha por haberse realizado la reunión inicial en la capital de Qatar en el 2001. Después de varios fracasos en reuniones en Seattle (EE. UU.) y Cancún (México), se llegó a un “acuerdo marco” en julio de 2004 dando nuevas expectativas del avance del proceso. Ese acuerdo, si bien no era un borrador final, estipulaba que todas las formas de subsidios a las exportaciones serían eliminadas en un período sujeto a negociaciones, incluyéndose aquéllos generados por ayuda alimentaria, créditos a las exportaciones y empresas públicas comerciales exportadoras, temas no incluidos anteriormente.

Como novedad con respecto al apoyo doméstico, proponía que los países con niveles de apoyo que más distorsionaban el comercio deberían reducirlos más drásticamente que aquéllos subsidiados a menor nivel, poniendo límites por productos específicos. En el acceso al mercado se procedería a la armonización, aplicando las mayores reducciones a aquellos productos con los aranceles más altos. Sin embargo, también se contemplaba que cada país podía excluir del esquema de reducción arancelaria de este acuerdo a algunos productos sensibles, dentro de los cuales uno de los más importantes eran los lácteos, debiendo en este caso otorgar una ampliación de contingentes.

Después de un impasse, otro pequeño avance tuvo lugar en la reunión ministerial de Hong Kong, donde en principio se acordó que todos los subsidios a las exportaciones terminarían a fines del 2013, con reducciones previas graduales que no se definieron. Además, que los países ricos debían eliminar todos los aranceles y cuotas en el 97% de las importaciones provenientes de los 50 países más pobres.

En lácteos, estas medidas significarían para los países como la UE y EE. UU. restricciones a incrementar la ayuda doméstica, incrementos en la apertura de las importaciones y reducciones de los aranceles por encima de los contingentes así como posible pérdida de mercados para sus exportaciones.

La Ronda de Doha quedó inconclusa, y su terminación todavía es una incógnita. Los hechos que se sucedieron a partir del 2008, con una crisis mundial de magnitud, hace presagiar un retroceso en la liberación comercial de los lácteos.

Por lo tanto, los avances más promisorios han quedado en el área del regionalismo, con la realización de acuerdos bilaterales o multilaterales acotados. La gran difusión de estas modalidades señala el pesimismo reinante en el otro sentido.

1.1.5. Precios muy fluctuantes

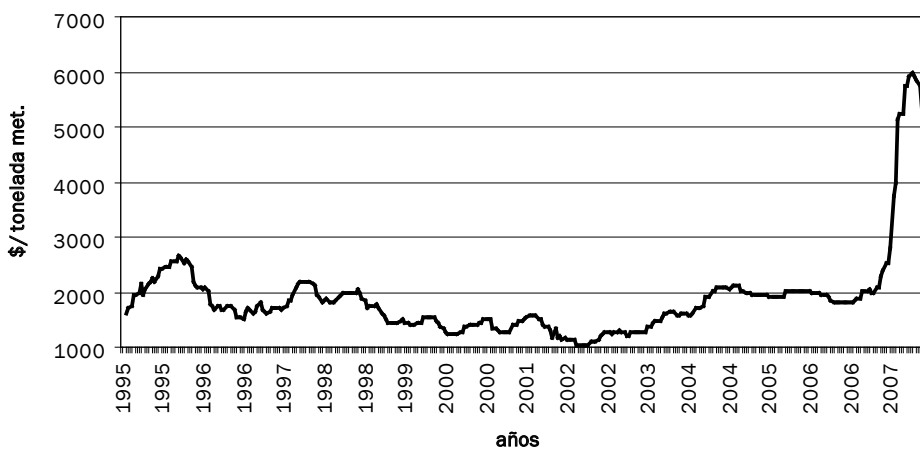
Como consecuencia de los factores mencionados previamente, la fluctuación en los precios de las *commodities* lácteas ha sido históricamente muy marcada, y con precios internacionales inferiores, en la mayoría de los países, a sus precios domésticos. Esta situación pudo mantenerse justamente por los altos niveles de protección y aislamiento que permitía la ausencia de regulaciones internacionales.

En general, los precios han venido declinando hasta alcanzar sus mínimos en el 2002-2003, para luego recuperarse gradualmente y alcanzar máximos históricos en el 2007. Esto ocurrió en este último año como resultado de una sostenida demanda y ajustada oferta, así como también de las tasas de cambio y de las reducciones en los subsidios a las exportaciones. A partir del 2008 comenzaron a declinar.

Por ejemplo, en el caso de la manteca, si bien ha observado el comportamiento mencionado, los cambios no han sido tan drásticos, a excepción del 2007.

Gráfico 2.

Evolución del precio internacional de la manteca.
Período 1995-2007. Área: Europa



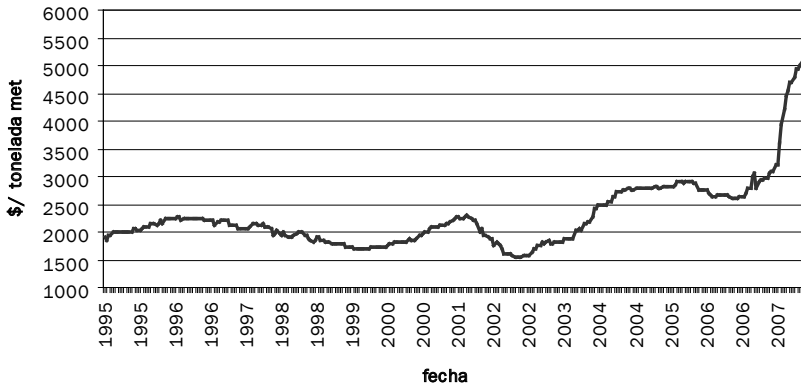
Fuente: elaboración propia en base a datos del Dairy Marketing and Risk Management Program Department of Agricultural and Applied Economics, UW, Madison

En el queso tipo cheddar, se observan fluctuaciones menos pronunciadas

en el período, con una tendencia creciente a partir de 2002 y un fuerte crecimiento en el 2007.

Gráfico 3.

Evolución del precio internacional del queso Cheddar.
Período 1995-2007. Área: Europa

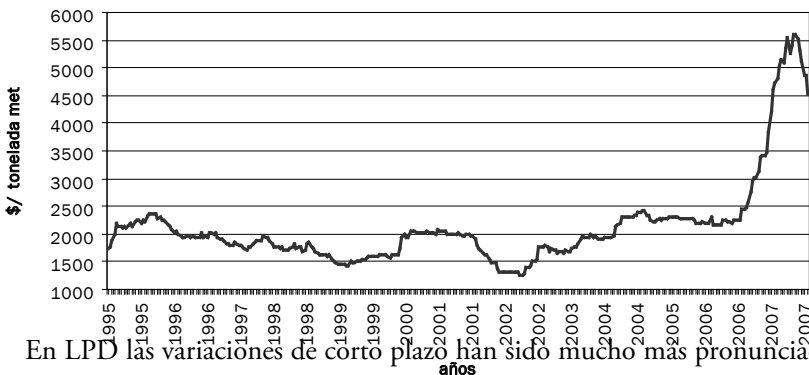


Fuente: elaboración propia en base a datos del Dairy Marketing and Risk Management Program Dept of Agricultural and Applied Economics, UW Madison

Los precios de la LPE, además de las fluctuaciones de largo plazo, muestran variaciones de corto plazo, con una fuerte suba en 2007.

Gráfico 4.

Evolución del precio internacional de la LPE (26%). Período 1995-2007. Área: Europa



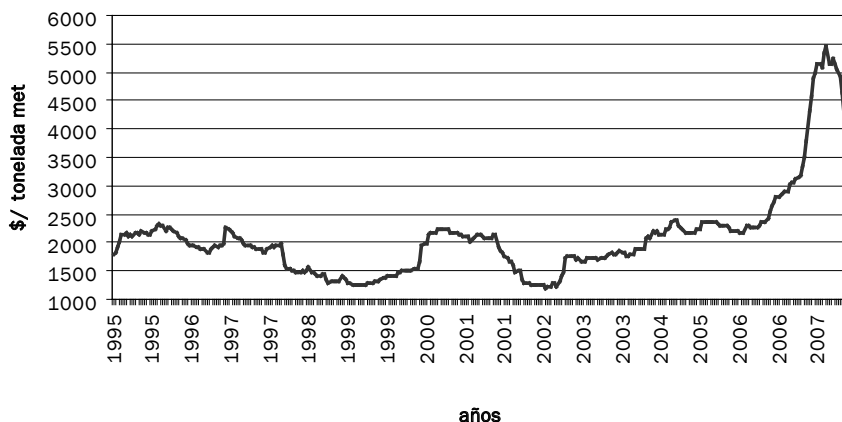
En LPD las variaciones de corto plazo han sido mucho más pronunciadas

Fuente: elaboración propia en base a datos del Dairy Marketing and Risk Management Program. Dept of Agricultural and Applied Economics, UW Madison

las de la LPE.

Gráfico 5.

Evolución del precio internacional de la LPD (1,25% BF).
Período 1995-2007. Área: Europa



Fuente: elaboración propia en base a datos del Dairy Marketing and Risk Management Program
Dept of Agricultural and Applied Economics, UW Madison

Sin embargo, los precios mundiales de la leche han aumentado en un 30% en la última década (1996-2006),⁹ llegando a 18 euros/100Kg. (23.64 U\$S), lo que se atribuye a la escasez en el mercado mundial en relación al incremento de la demanda, esta última como resultado del incremento de la población y mayor consumo por habitante, especialmente en países con gran potencial de crecimiento como China, así como a los cambios en el contexto político mencionado.

Por períodos, hasta fines de los '90 hubo un cierto reacomodamiento del mercado en función de los compromisos del ARU de los participantes y de la propia situación interna de los países con mayores políticas distorsivas, que resultaban muy costosas y que lentamente provocaron algunas modificaciones en sus políticas agrícolas. Sin embargo, la disminución de los precios lácteos entre la mitad de 2001 hasta finales del 2002, provocó reacciones de algunos países exportadores, incrementando los subsidios a las exportaciones mientras que algunos importadores subieron los aranceles e introdujeron otras barreras para dificultar el ingreso masivo. Con el crecimiento de la demanda internacional de algunos países emergentes y los bajos stocks los precios comenzaron a repuntar.

En resumen, la implementación de Mercosur y la integración de sus sectores lácteos a partir de 1995 tuvo lugar en un entorno internacional que continuaba

con restricciones al comercio internacional y arrastraba problemas anteriores, pero por primera vez se encaró un proceso de ordenamiento con compromisos multilaterales. En este marco debieron sus integrantes proceder a insertarse en búsqueda de mejorar su competitividad.

1.2. Dinámica del comercio en la década posterior

Mientras se implementaron los compromisos contraídos, el mercado mundial de lácteos, afectado también por las condiciones económicas mundiales, comenzó a reflejar el avance logrado en la liberalización, así como en la evolución del funcionamiento de los bloques que se fueron formando. Una rápida revisión nos permite ver qué ocurrió desde 1995 con la producción, las exportaciones y las importaciones lácteas, así como algunos desafíos que se han presentado en el período. Un análisis de la situación individual de la evolución por bloques se verá en los próximos capítulos.

1.2.1. Evolución de la producción

La producción total de leche tuvo un incremento mundial marcado en estos últimos años, pasando de 550 millones de toneladas en 1995 a 654 millones en el 2006 y en leche de vaca de 464 millones de toneladas a 557 millones en el mismo período. Las proyecciones indicaban¹⁰ que se encontraba entre los sectores agrícolas de crecimiento más rápido, aunque limitado por la situación del mercado internacional.

El crecimiento ha sido notorio en algunos países de Asia y Latinoamérica, en parte motivados por el menor costo de producción. Para incipientes exportadores los mejores precios internacionales en los últimos años ha sido un fuerte incentivo. Datos del 2006¹¹ ubican a la producción de Asia ocupando el primer lugar, con un crecimiento promedio del 5% anual, respondiendo al fuerte incremento de la demanda por leche y productos derivados asociados con la mejora en los niveles de ingreso de la población, así como por el proceso de urbanización.

China ha duplicado su producción en el último quinquenio, con un crecimiento del 20% anual. India, que produce más de la mitad de la leche del continente asiático, ha mantenido un crecimiento del 3% anual, incursionando en la exportación de LPD. Paquistán, que ocupaba el quinto lugar como mayor productor de leche del mundo, también mantuvo un crecimiento del 3% anual, con programas gubernamentales destinados a modernizar la recolección de leche y el mejoramiento de la calidad.

En América Latina algunos de los países más deficitarios en lácteos como México, segundo mayor importador de lácteos del mundo después de China, ha fomentado la provisión local de leche fresca para los programas escolares, en parte sustituyendo la importación de leche en polvo. Colombia y Brasil han tenido también un incremento importante de su producción nacional, pudiendo realizar algunas exportaciones, como veremos luego.

En los países ya exportadores del Mercosur las posiciones se han consolidado. En Argentina, el incentivo de buenos precios internacionales y la devaluación de su moneda local promovieron un incremento sostenido hasta el 2008, cuando por razones de su propia política interna el crecimiento se truncó. En Uruguay el crecimiento ha sido más lento pero se ha venido afianzando.

En cambio, en África la producción de leche cruda creció lentamente, de 166 millones de toneladas a 212 millones, con pérdidas en la producción de LPE y LPD, pequeño incremento en la de manteca y un poco más marcado en quesos. En la producción primaria predominaban pequeños productores proveyendo a mercados informales, pero el sector era importante por la seguridad alimentaria y el ingreso y empleo que generaba en la población rural.

En los países desarrollados se ha estabilizado la producción. En la Unión Europea ocurrió como consecuencia de las limitaciones en las cuotas de producción, y a reformas en su política agrícola y comercial, tanto por problemas presupuestarios como por el cumplimiento de compromisos asumidos en el ARU. La incorporación de nuevos miembros traerá algunos incrementos por esa razón. En el NAFTA ha disminuido la producción de LPE y manteca, y ha aumentado la de LPD y quesos.

En Oceanía, las condiciones climáticas tuvieron un fuerte efecto sobre la producción, como ha ocurrido en Australia por sequía recientemente, por lo que la misma es algo más fluctuante. En general la tendencia es creciente, aunque con límites impuestos por su extensión territorial.

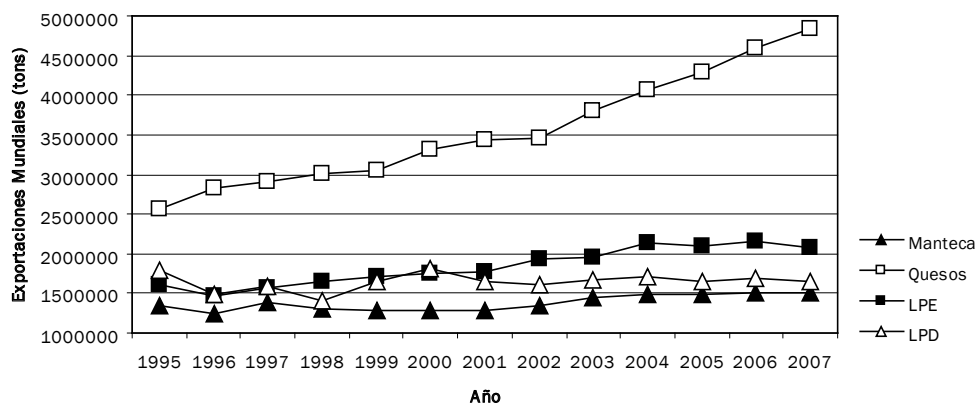
1.2.2. Evolución del comercio

El incremento de la producción en algunos países deficitarios se ha visto reflejada en menores importaciones. Por otra parte, el fuerte crecimiento económico en algunas regiones ha mantenido firme la demanda de lácteos, a una tasa menor a la de las exportaciones.

La dinámica desde 1995 en las exportaciones ha tenido un crecimiento muy marcado para quesos, y algo menor u más fluctuante para el resto de las commodities (Gráfico 6).

Gráfico 6.

Evolución de las exportaciones mundiales de productos lácteos
Período 1995-2007



Fuente: Elaboración propia con datos de FAO Stat.

Como se mencionó en el punto anterior, se observa una disminución en la participación porcentual de los bloques exportadores tradicionales de países con mayor nivel de intervención gubernamental: la UE y en algunos del NAFTA, mientras que se han expandido los de Oceanía y los emergentes del Mercosur.

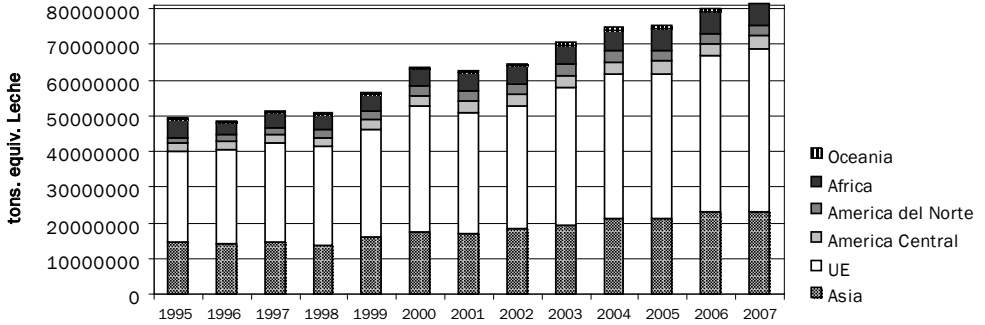
De la misma manera, la dinámica de las importaciones ha mostrado reducciones en algunos de los tradicionales como México y Brasil, pero crecimientos en otros nuevos actores emergentes como la Federación Rusa, mayor importadora de queso, y los países del este asiático.

En el *Gráfico 7* se observa la preponderancia de las importaciones de la UE y Asia, que en equivalente leche representaron el 51% y 29% del total mundial en el año 2006, por encima del 41% y 23% de 1995, respectivamente.

En la dinámica del comercio internacional de lácteos hay algunos aspectos recientes, además de las políticas regulatorias y acuerdos a lograrse, que sugieren van a impactar profundamente en todos los países. Aquí mencionaremos dos en particular, el primero referente a las nuevas tendencias en la demanda de los consumidores y el segundo en aspectos medioambientales de la producción.

Gráfico 7.

Evolución de las importaciones mundiales (equivalente leche) 1990-2007



Fuente: elaboración propia en base a datos de FAOSTAT 2007

1.2.2.1. Precios de la leche al productor y costos promedios

Como resultado de la situación del mercado internacional y de las políticas domésticas de los principales exportadores e importadores, los precios recibidos por los productores por la leche cruda han sido muy diferentes en los distintos países. Tomando como referencia el período 2003, se puede verificar que en algunos como Noruega, era de aproximadamente 52 dólares por 100 kilogramos de leche, mientras que en otros como Argentina no llegaba a 15 dólares por la misma cantidad.

Cuadro 3.

Precios recibidos por los productores (2003)

País/región	Rango Precios (U\$/100 kg)
Canadá, Noruega, Suecia, Dinamarca. Suiza, Finlandia	>35
Estados Unidos, mayoría países Unión Europea	27-35
China, India	20-27
Oceanía, Polonia, Brasil, Chile	15-20
Argentina, Paquistán	<15

Fuente: IFCN Report 2004

En el 2007, con altos precios, el promedio mundial fue de 46¹² dólares por los 100 kg, con los precios a los productores en los países de Norteamérica, la mayoría de Europa y en Oceanía superando los 40 dólares; entre 30 y 40 dólares para Brasil, Chile, Colombia, Polonia, China, Rusia; entre 25 y 30 dólares para India, Uruguay, Perú; y finalmente entre 20 y 25 dólares para Argentina.¹³

En cuanto a los costos promedios también han variado significativamente. Las estimaciones encontradas¹⁴ permiten concluir que los países más competitivos de los mencionados son los sudamericanos, de Oceanía y Polonia, que estaban por debajo de los 17 dólares por 100 kg de leche. Dentro de este grupo, en Argentina, India y Polonia, los tambos más grandes podían producir por debajo de los 15 dólares por 100 kg. En cambio, en Estados Unidos y Europa estaban por encima de los 30 dólares.

Cuadro 4.

Costos promedio según tamaño de tambos (U\$\$/100 kg, 2003)

País/Región	Tambo Pequeño¹	Tambo Grande¹
Alemania	53	36
Reino Unido	30	28
Polonia	18	15
Estados Unidos	33	28
Argentina	13	12
India	27	14
Nueva Zelanda	17	17

Fuente: Cuadro elaboración propia en base a IFCN 2003

¹ Valores redondeados

Como referencia al 2007, los costos estuvieron entre 50 y 120 dólares por 100 kg en Canadá, Noruega, Finlandia, Suiza; entre 40 y 50 dólares en México, Francia, Italia, Polonia; entre 30 y 40 dólares en los Estados Unidos, China, España, Reino Unido, Sudáfrica; entre 20 y 30 dólares en Brasil, Chile, Oceanía, India y menos de 20 dólares en Argentina.

En resumen, tanto los países de Oceanía como Argentina aparecen entre los más competitivos del mundo en la producción primaria de leche.

1.3. Nuevas tendencias en la demanda

La segmentación de los países según sus niveles de ingresos se refleja en el consumo de lácteos y en las tendencias que muestran. Como ya mencionamos, los países con mayor nivel de desarrollo tienen bastante estabilizado el consumo, produciéndose cambios cualitativos en el mismo, con la tendencia a sustituir los productos tradicionales por otros con mayor valor agregado y funcionalidad. En cambio, persisten deficiencias en el consumo en muchos países no desarrollados, y a medida que se van logrando mejoras económicas, se va incrementando el consumo per cápita en forma cuantitativa. Esto ocurre precisamente con algunos productos lácteos básicos con innovaciones como la leche larga vida, cuya demanda se está expandiendo en mercados emergentes del Asia-Pacífico, África y Medio Oriente.¹⁵

En el primer caso, el incremento en la demanda de lácteos en los mercados desarrollados tiene que ver con aspectos tales como la conveniencia del consumo, sus propiedades “funcionales”, y preocupaciones relacionadas con la salud.

La tendencia a incrementar la demanda de productos convenientes para el consumidor ha determinado que la industria responda con innovaciones, ofreciendo por ejemplo, tamaños más pequeños de productos tradicionales, productos que se complementan en su preparación como los yogures con cereales o frutas, porciones individuales como en queso, en botellas retapables o el altamente exitoso desarrollo de los yogures bebibles probióticos que no requieren del uso de la cuchara. Esta tendencia está establecida en mercados del oeste europeo, en norteamérica y australasia.

En relación con sus propiedades “funcionales”, los lácteos han estado presentes como ingredientes en la dieta de los países occidentales agregando sabor, textura, viscosidad y estabilización a una gran variedad de alimentos. No obstante, no ha sido así con otras culturas, que por múltiples razones están recientemente incursionando en ese mercado.

Con el apoyo de la investigación y el desarrollo de nuevos productos, se abre una nueva dirección en la tecnología alimentaria con la incorporación de una amplia gama de ingredientes más sofisticados. Por ejemplo, los sustitutos lácteos se benefician de las propiedades emulsificantes de la caseína; el pan atribuye su volumen a la LPD y además se beneficia de las propiedades de la lactosa por contribuir a agregar color en el tostado de su cobertura. El queso da sabor y textura a sopas, salsas, postres y snacks.¹⁶

Uno de los aspectos en que se ha enfocado la investigación es sobre el suero, un subproducto de la producción de queso. Se ha procedido a modificar sus proteínas vía extrusión, calentamiento o modificación enzimática para resaltar sus propiedades funcionales y crear nuevas aplicaciones.

La tendencia de la población en muchos países por cuidar su dieta por razones de prevención o corrección de la obesidad y de problemas de salud ha beneficiado el consumo de alimentos tales como yogures probióticos y otros, productos con menor tenor de grasa y enriquecidos, así como bebidas fermentadas y quesos orgánicos. Esta tendencia es muy fuerte y continuará motivando a la industria a desarrollar otros productos sobre la base de ingredientes lácteos no difundidos hasta ahora.

Las proyecciones de crecimiento para la segunda mitad de la primera década del milenio en la demanda de las principales commodities enfatizaba a los países en desarrollo, mientras que el crecimiento de productos tecnológicamente más sofisticados y con mayor valor agregado provenía de los países desarrollados que ya tienen sus ingestas de lácteos cubiertas.

1.4. Repercusiones medioambientales

En la última década se han puesto de manifiesto preocupaciones sobre diversos aspectos relacionados con la producción lechera y el medio ambiente, tales como los efectos que tiene sobre la contaminación del agua, del aire, de la biodiversidad y el paisaje.¹⁷

En los sistemas de producción lechera la contaminación del agua puede ser producida por varias razones, entre ellas el inadecuado tratamiento de los residuos del estiércol, por los patógenos que contiene así como por los efluentes orgánicos. También puede provenir por el empleo de fertilizantes en la producción forrajera, ya que algunos nutrientes como el nitrógeno y el fósforo contaminan la tierra, las aguas superficiales, subterráneas y aguas marinas. Los ecosistemas se perjudican por la eutrofización, y afectan el uso del agua como elemento de recreo.

La contaminación del aire se debe a la emisión de gases de efecto invernadero por fermentación entérica (metano) y por el manejo del estiércol (metano y óxido de nitrógeno). También por la emisión de amoníaco procedente de establos y del manejo inapropiado del estiércol en lugares donde hay concentración elevada, habiéndose estimado que el ganado es responsable de aproximadamente el 80% del total de emisiones de amoníaco en la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD).

La preocupación sobre la biodiversidad proviene en parte de la degradación genética de las razas y su impacto en la diversidad del ecosistema, siendo el peligro de extinción de razas autóctonas mayor en los países en desarrollo. Por otra, preocupa la pérdida de la diversidad de plantas, insectos y aves cuando se pasa de producciones extensivas a intensivas, y la creación de “desiertos verdes”.

El valor del paisaje local con la imagen bucólica tradicional de la producción láctea cambia con las producciones intensivas, aunque es de todos los aspectos el que menos cuestionamiento ha tenido.

Todas estas preocupaciones se encuentran con la realidad de disponerse de pocos estudios aún, pero presentan el gran desafío del nuevo milenio de encontrar soluciones rápidas, tecnologías más adecuadas y políticas que contemplen todos estos aspectos. Más allá de las negociaciones que particularmente se lleven adelante en relación a la liberalización del comercio mundial en la OMC, surgirán sin duda otras normativas más globales en la conservación del medio ambiente. Todos representan aspectos que los países de Mercosur no pueden ignorar en sus futuras decisiones sobre el sector lechero.

1.5. Salud y bienestar animal

La protección de los consumidores y de las condiciones de vida de los animales ha llevado a los países importadores a exigir el cumplimiento de medidas sanitarias preventivas, de control y de trazabilidad a lo largo de las cadenas productivas de bienes exportables, entre los que se incluyen a los lácteos. Por lo tanto, entre los cambios de fines de los '90 y de la presente década aparecen aquéllos relacionados con los temas mencionados.

Asimismo, la preocupación por el bienestar animal ha llevado a la adopción de las medidas para evitar el dolor innecesario en las distintas etapas productivas. En la lechería, se evalúa en las explotaciones tamberas tomando en consideración si los animales reciben una adecuada provisión alimentaria, así como en su manejo y alojamiento, que lo mantenga sano y libre de sufrimiento.¹⁸ Los países desarrollados han adoptado legislación específica y planes de acción sobre protección y bienestar animal. En sus compras externas han comenzado a exigir de los exportadores que se respeten requisitos mínimos de bienestar animal, lo que está llevando a cambios en esos aspectos en todos los países que integran el Mercosur.

Síntesis

En síntesis, el entorno multilateral y el mercado mundial de lácteos ha tenido cambios a partir de 1995, pero los avances posteriores han sido menores a los esperados. Veamos ahora qué ha pasado con algunos de los principales participantes.

Notas

¹ Para la caracterización del contexto mundial del Mercosur se utilizarán datos de la base de FAOSTAT, siendo el último año disponible el 2007.

² Porcentajes elaborados por los autores en base a datos de FAOSTAT para el año 2006, a menos que se especifique otros períodos.

³ Dado que aún no se dispone de los datos agregados en la nueva versión de FAOSTAT online, se ajustaron los datos agregados de exportación e importación mundial disponibles solamente en la anterior base de datos de FAOSTAT con la incorporación de datos corregidos y actualizados de China que se ofrecen en la nueva versión en forma individual. Por lo tanto, las proporciones que aquí aparecen son algo menor a las que surgen si se aplica directamente el porcentaje sobre los valores absolutos mundiales agregados que aparecen en la base antigua.

⁴ AMS son las siglas en inglés, también traducidas como Medidas Globales de Ayuda (MGA).

⁵ o “compartimento verde” .

⁶ WTO 2002.

⁷ Abbot y Young 2003.

⁸ OECD 2000.

⁹ según la IFCN (2006).

¹⁰ OECD-FAO World Agricultural Outlook 2005-2014.

¹¹ FAO Outlook, June and December 2006.

¹² ECM (4% grasa, 3,3% proteína).

¹³ IFCN. World Dairy Map 2007. www.ifcn.dairy.org

¹⁴ Hemme T y otros 2007.

¹⁵ Redruello 2004.

¹⁶ Haines 2004.

¹⁷ OECD 2004.

¹⁸ Tadich 2008.

Capítulo 2

El contexto regional en lácteos en Europa y Oceanía

A la par de las negociaciones multilaterales, el contexto mundial fue cambiando en la década del '90 con la formación y consolidación de nuevos bloques económicos. Ante el estancamiento de las negociaciones en la Ronda de Doha, la alternativa del regionalismo se intensificó, llegando a notificarse 421 acuerdos en GATT/OMC hasta diciembre de 2008.¹ A partir de la implementación del Acuerdo de la Ronda Uruguay (ARU), los bloques que ya estaban constituidos debieron proceder a realizar ajustes en sus políticas.

En lácteos los dos más importantes fuera de las Américas lo constituyen la Unión Europea (UE), actualmente con 27 países y en Oceanía: Australia y Nueva Zelanda. Con políticas completamente diferentes, la UE ha mantenido las más costosas políticas internas de apoyo a sus productores, incentivándolos a producir grandes excedentes, volcados luego al mercado internacional con subsidios a las exportaciones y barreras para limitar las importaciones. Los países de Oceanía, por el contrario, han modificado sus políticas internas para hacerse competitivos, reclamando la apertura de mercados internacionales para tener acceso a los mismos. También han intensificado la búsqueda de acuerdos con otros bloques y países para lograr este objetivo.

La cuestión sobre si los diferentes acuerdos regionales cumplían las provisiones de la OMC ha preocupado a sus miembros, por lo que en la

Declaración de Doha acordaron negociar una solución. Se creó el Comité de Acuerdos Regionales de Comercio con el propósito de examinar los diferentes grupos y evaluar si eran consistentes con las reglas de la OMC, cómo podrían afectar el sistema multilateral y qué relaciones podrían existir entre ambos. En julio de 2006 el grupo negociador aprobó un Mecanismo de Transparencia para los Acuerdos Regionales, requiriendo la notificación de los mismos, examen por parte de la OMC del ajuste en el sistema y revisiones requeridas si fuera necesario. El proceso de compatibilización parece estar en marcha.

El antecedente más antiguo e importante de bloques económicos en el comercio mundial de productos lácteos ha sido la actual Unión Europea, creada en 1958 entre seis estados, y que ha evolucionado para incluir un total de 27 miembros en el 2007. Fuera del Hemisferio Occidental, en los '80 se habían producido algunos acuerdos que persistieron, como el Acuerdo de Relaciones Económicas más Cercanas (CER) establecido en 1983 entre Australia y Nueva Zelanda, que liberalizó el comercio de productos agropecuarios entre ambos y se registró como el Acuerdo de Libre Comercio ANZCERTA. En los '90 se puede citar el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) en 1989,² el Acuerdo de Libre Comercio de Países del Sudeste Asiático (AFTA, más conocido como ASEAN) en 1991, la Asociación de Libre Comercio Centro Europea (CEFTA) en 1992; el Acuerdo entre la Unión Europea y la Comunidad de Estados Independientes en 1992. Entre los más nuevos³ podemos mencionar la ampliación de la Unión Europea; el Acuerdo de Libre Comercio entre Centro América-Estados Unidos y República Dominicana (CAFTA-DR) en 2006; Acuerdo de Libre Comercio de Asia del Sur (SAFTA) en 2007; Unión Aduanera de Países de Africa del Sur (SACU). Sin embargo, han proliferado en particular acuerdos bilaterales entre los bloques ya constituidos con otros países, como por ejemplo los del ASEAN-China en 2008, la UE-Chile en 2004, EFTA-Egipto en 2007, y numerosos acuerdos bilaterales o multilaterales entre países como los de Chile-China (2007), Japón-México (2005), Armenia-Federación Rusa (2004), Canadá-Costa Rica (2004) y muchos otros.

En los dos capítulos que siguen haremos una síntesis de los cambios ocurridos en los sectores lácteos de principales bloques regionales que tienen influencia en el comercio internacional, ya sea como competidores o compradores de Mercosur. En éste se ha elegido detallar la evolución de los dos más importantes: la Unión Europea y Oceanía y una mención en Asia a la situación particular de China.

2.1. La Unión Europea (UE)

En la UE la producción de leche de vaca pasó de 122 millones de toneladas en 1995 a 148 millones en 2006 cuando se considera la UE ampliada, lo que representó el 27% del total mundial.

Ha sido la mayor exportadora e importadora de productos lácteos, lo que ha causado que sus políticas lecheras tengan un fuerte impacto sobre el mercado internacional por su acentuado intervencionismo. Su participación desde 1995 ha variado según los productos, habiendo incrementado bastante las exportaciones e importaciones de queso, y algo las de manteca, mientras que han disminuido las de la LPD. Las exportaciones de LPE se incrementaron hasta el 2000, con una posterior disminución hacia el 2006 sin superar los niveles de 1995, mientras que las importaciones experimentaron un continuo pero leve aumento.

Cuadro 5.

Toneladas exportadas e importadas por la UE en 1995 y 2006

UE (ton)	Exportaciones			Importaciones		
	1995	2000	2006	1995	2000	2006
Queso	1.961.797	2.540.103	3.416.988	1.361.789	2.048.886	2.752.532
Manteca	734.957	710.859	872.070	548.609	720.578	875.055
LPD	1.053.128	1.051.601	608.504	554.708	671.233	535.495
LPE	772.065	822.413	727.475	222.929	249.747	300.041

Fuente: FAOSTAT Data Base (2009)

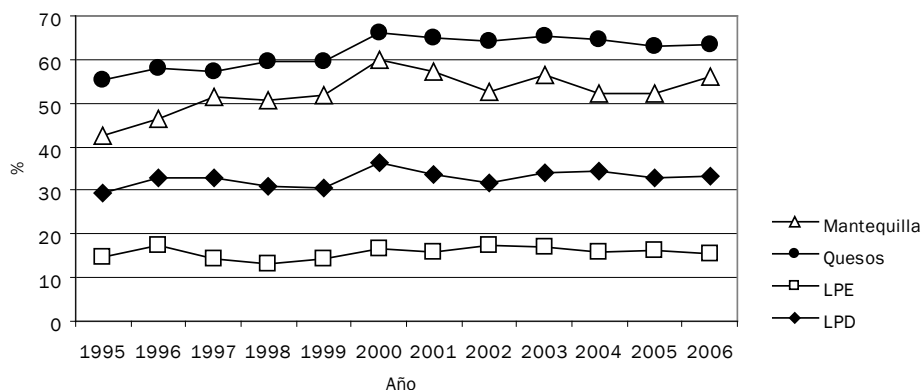
No obstante esa evolución, su participación porcentual en el mercado exportador mundial ha disminuido en casi todos los productos, especialmente en la LPE, con una fase posterior de recuperación para el caso de la manteca y los quesos, como se aprecia en el *Gráfico 8*. En cambio, en el mercado importador ha mantenido aproximadamente la misma participación, con tendencias levemente crecientes para estos últimos dos productos.

Aún con estas reducciones, el porcentual que continuó manejando la UE ha sido muy alto, ya que representó casi el 74% de los volúmenes exportados de quesos, el 71% en las de manteca, el 38% en LPD y 34% en LPE. Para las importaciones esos valores alcanzaron el 64%, 57%, 34% y 16% respectivamente.⁴

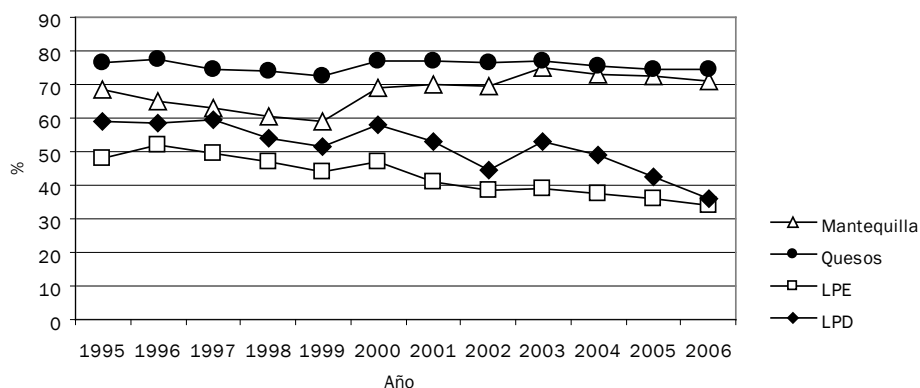
Gráfico 8.

Evolución de la participación mundial en el comercio de lácteos de la UE

% Participación de las Exportaciones



% Participación de las Importaciones



Fuente: Elaboración propia en base a FAOSTAT Data Base (2009)

2.1.1. El contexto político comunitario

La implementación del ARU en 1995 tomó a la UE en el momento en que se incorporaban Austria, Finlandia y Suecia conformando la UE(15).⁵ Casi diez años después, en 2004, se produjo una nueva ampliación con la incorpo-

ración de Polonia, Hungría, la República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Latvia, Lituania, Chipre y Malta, varios de ellos productores de leche bajo la influencia del ex régimen soviético. Los cumplimientos de los compromisos en el ARU debieron hacerse así a la par que se realizaban otros ajustes por los propios cambios intrabloque.

Cabe recordar que previo a 1993 la UE era una unión aduanera en la que la mayoría de las políticas económicas, con la excepción de agricultura, estaban bajo el control de cada uno de los estados. En 1999 se avanzó en la integración económica con la adopción de una moneda común por once de sus miembros, que llegaron a doce en 2001.

En 1992, antes de implementarse el ARU, la UE tuvo su primera reforma a la Política Agrícola Común (PAC), que se efectivizó en 1993/94. Aunque se mantuvieron los objetivos de incrementar la productividad agrícola, de asegurar un buen nivel de vida para los productores, estabilizar los mercados, garantizar la oferta regular de alimentos y a precios razonables para los consumidores, se adoptaron algunos paquetes de medidas con modificaciones importantes. En lácteos, los productos comprendidos en la PAC incluyeron leche fresca, concentrada y en polvo, crema y manteca, queso y requesón.

Una segunda reforma se produjo por la *Agenda 2000*, preparándose para la incorporación de los nuevos miembros, pero hacia una agricultura más competitiva y con mayor orientación hacia el mercado. Otra reforma tuvo lugar en junio de 2003 y abril de 2004, también preparatoria de la ampliación y de las negociaciones en la OMC.⁶

En términos generales, en la década posterior al ARU se continuó manteniendo ayuda a los productores lecheros, restricciones a las importaciones de lácteos y subsidios a las exportaciones, con las modalidades y ajustes que veremos seguidamente.

2.1.1.1. Ayuda Interna a los Productores

Según la OECD, aún después del ARU, la UE continuó ocupando el primer lugar mundial en el valor total anual de transferencias realizadas por los consumidores y contribuyentes a sus productores lecheros, que para el 2006 fue 8 mil millones de euros, aunque por debajo de los 16 mil millones de 1995. Porcentualmente se incrementó hasta 1999, con disminuciones posteriores, como se muestra en el *Cuadro 6*.

Cuadro 6.

Evolución de indicadores de protección para leche en la UE entre 1995 y 2006

	UE 15					UE 25	
	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2006
TCP¹ (mill eur)	16.328	16.222	18.173	10.961	16.546	10.019	8.079
% TCP²	44	43	50	27	45	23	20
TCC³ (mill eur)	-14.117	-14.355	-16.893	-9.369	-15.046	-7.842	-6.779

Fuente: OECD database 2008

Notas: ¹ *Transferencia por Commodity al Productor (TCP): valor monetario anual de las transferencias brutas de los consumidores y contribuyentes a los productores agropecuarios, medida a nivel de explotación, que resultan de las políticas directamente relacionadas con la producción de un bien en particular, tal que el productor debe producir la misma para recibir la transferencia.*

² *% TCP: la medida TCP como porcentaje de los ingresos de la explotación proveniente de ese producto.*

³ *Transferencia por Commodity al Consumidor (TCC): el valor monetario anual de las transferencias brutas desde (o hacia) los consumidores de productos agropecuarios, medido en puerta de la explotación, que resultan de las políticas directamente relacionadas con la producción de ese bien.*

Este proceso declinante ha sido, en parte, el resultado de las negociaciones multilaterales del ARU por las que la UE se comprometió a reducir la ayuda interna a sus productores lecheros en un 20%. Según las notificaciones realizadas a la OMC, el valor de las Medidas Globales de Ayuda (AMS) en caja ámbar⁷ durante los años posteriores comprendieron a la manteca, LPD y leche.

Cuadro 7.

Notificaciones de la UE a la OMC del valor de la AMS para lácteos

(millones de euros)	Manteca	LPD	Leche ¹
1995	4.209,70	1.806,20	-
1997	4.209,70	1.515,70	-
1999	4.443,50	1.371,00	-
2001	4.443,50	1.370,50	212,2
2002	4.443,50	1.644,60	209,9
2003	5.011,80	1.602,10	230,8

Fuente: WTO, Notificaciones de los Miembros, Anexo I, Table I, 2006.

¹ *de minimis*

Las ayudas para la manteca y la LPD se dieron como sostén de precios, mientras que para la leche lo ha sido como apoyo para la producción. En cambio, han mantenido ayudas en caja verde que beneficiaron al sector lácteo, como asistencia a la población con necesidades a las que se les abastece productos alimenticios o recursos para que los compre.

Veamos cuáles han sido los cambios que tuvieron lugar en la política comunitaria desde 1995.

Cuotas de producción

En línea general, las políticas de apoyo desde 1995 no cambiaron el sistema básico de cuotas de producción de leche para limitar la cantidad producida. Dentro de las mismas los productores reciben un precio establecido, pero si las superan deben pagar multas significativas.

La Agenda 2000 fue adoptada en marzo de 1999 como un paquete financiero de 6 años, 2000-2006, con el propósito de facilitar la incorporación de los nuevos estados miembros y de que sirviera representando la posición de la UE en las negociaciones de la OMC, debiéndose proceder a una revisión en 2002.

La Agenda 2000 continuó manteniendo el sistema de cuotas de producción lechera hasta el 2006 y sentó las bases para una futura reforma del sector lechero, fijando reducciones escalonadas de precios para manteca y LPD en un 15% a partir de 2005/2006.

En abril de 2000 y de 2001 se introdujeron cuotas de leche adicionales para Grecia, Irlanda e Irlanda del Norte, Italia y España por un total de 1,4 millones de toneladas, lo que representó algo más del 1% del total de la cuota de la Unión. En el 2003 se decidió prorrogar el régimen de las cuotas lácteas hasta 2014/2015. Se acordó un incremento de las cuotas de entregas de leche del 0,5%, pero el crecimiento posterior se daría solamente por la entrada de los nuevos miembros, que se concretó en el 2004 para un total de 25 países y luego 27. Con la amenaza de altas penalidades algunos países como Francia y Alemania han reducido la producción.

Precios de intervención

Un elemento esencial de la PAC ha sido el mantenimiento de precios rentables para los productores, para lo cual las autoridades intervenían comprando productos que no podían ser vendidos en el mercado y los excedentes se almacenaban o exportaban con subsidios. También existían algunos subsidios a los consumidores para incentivar el incremento de la demanda doméstica de productos como manteca y LPD.

La reforma de 2003 determinó una reducción en el precio de intervención de la manteca en un 25% en un período de 4 años a partir de julio de 2004. Además, cuando la cantidad ofrecida superase ciertos volúmenes prefijados,

se autorizaron las compras por licitación. El almacenamiento público de manteca se limitó a 70 mil toneladas para 2004, reduciéndose luego en 10 mil toneladas anuales.

Por su parte, se estableció que los precios de la LPD se reducirían 15% en tres años, e igualmente se suspendería el procedimiento de intervención para adoptar el de licitación pública si la oferta superase las 109 mil toneladas anuales. No hubo precios garantidos para quesos.

Como resultado de las reformas de la PAC del 2003 se esperaba que los precios de intervención para manteca y LPD se redujeran progresivamente. Los de la manteca se harían en un 25% para 2007 y LPD 15% para 2006. La OECD estimaba entonces menor producción de lácteos excepto quesos, hacia donde se volcaría la leche, y esto tendría un efecto favorable en el mercado internacional.⁸

Pagos directos a los productores

Para compensar a los productores por las pérdidas que implicaban las reducciones en los precios de intervención, entre 2004 y 2007 se incluyeron Pagos Únicos desacoplados a los Productores.⁹ O sea, no sobre la base de los precios o la producción, sino sobre otros dos criterios: una prima pagada por igual a todos los productores de leche y otros pagos definidos por cada estado miembro. Para recibir los mismos se requirió el cumplimiento de regulaciones comunitarias respecto al medio ambiente, bienestar animal, calidad y seguridad alimentaria.

Los subsidios al almacenaje fueron recortados en un 50%. Dentro del marco de las reformas, los stocks públicos de la mayoría de los lácteos han disminuido, al punto de llegar a cero en LPD a comienzos de 2006.¹⁰

En el 2004 se estableció que cada país tuviera cierta discrecionalidad tanto en el período (cualquier año entre 2005 y 2007) como en los métodos de implementación de la nueva política agropecuaria.

Con estas reformas se buscaba que disminuyera la producción interna e incrementaran los precios domésticos, bajando las exportaciones. Como consecuencia de estas medidas se esperaba una suba de los precios internacionales, situación que beneficiaría a los exportadores, incluyendo los del Mercosur.

2.1.1.2. Acceso a los Mercados

Como se observa en el *Cuadro 8*, después de 1995 el coeficiente de Asistencia Nominal a los Productores (CNAp) se incrementó hasta 1999, cuando los precios internos de la leche más que duplicaron a los internacionales. Descendieron luego para ubicarse en el 2006 alrededor de un 25% por encima de los internacionales. Algo muy similar ocurrió con el coeficiente de apoyo nominal a los consumidores.

Cuadro 8.

Evolución del CNAp y CNAc para leche en la UE

	UE 15					UE 25	
	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2006
CNAp¹	1,86	1,83	2,12	1,38	1,84	1,33	1,25
CNAc²	1,86	1,82	2,11	1,37	1,83	1,28	1,22

Fuente: OECD, Table II.3 y III.3. 2005

Notas: ¹ CNAp: Coeficiente de Asistencia Nominal al Productor: el cociente entre el precio promedio recibido por los productores de un determinado bien (en la finca) y el precio de frontera (medido en la finca).

² CNAc: Coeficiente de Apoyo Nominal a los Consumidores: es el cociente entre el precio promedio pagado por los consumidores de productos agropecuarios (a nivel de finca) y el de frontera (medidos en finca).

Como resultado del ARU, se sustituyeron los prelievos variables que se aplicaban a las importaciones por contingentes arancelarios, que para manteca fueron de 76.700 toneladas anuales y para queso, 15.300 toneladas anuales en 1995 aumentando hasta llegar a 83.400 en el 2000.

Sin embargo, el nivel de apertura se ha considerado modesto. Los niveles de aranceles establecidos han sido altos, representando en 1999 el 101,5% *ad valorem* para LPD, 100,9% para LPE, 154,1% para manteca y 101,8% para quesos. Los contingentes arancelarios, en ese mismo período ascendieron a 63,4 mil toneladas para LPD, los de manteca a 84,7 mil y los de queso a 102,1 mil toneladas, los que representaron solamente el 8%, 6% y 2% respectivamente de las importaciones.¹¹ No hubo contingentes arancelarios para LPE. En el período 1999-2000 ni siquiera se llegaron a cubrir esos contingentes, llegándose al 96,5% en LPD, 96,3% en manteca, 97% para queso *cheddar* y 64,8% para otros quesos.

La incorporación en el 2004 de algunos países productores lácteos de Europa del Este, como Polonia, ha redundado en un incremento de sus exportaciones a la UE-15. Al tener acceso a la misma sin barreras arancelarias, ya en los primeros nueve meses de 2005 el valor de lo exportado hacia Bélgica se había multiplicado por 29, a Francia por 6, a Alemania por 5, a Italia por 3, a Holanda por 2,5.

2.1.1.3. Subsidios a las exportaciones

La UE ha sido la mayor usuaria de subsidios directos a las exportaciones, concentrando el 90% del total mundial. Entre los productos subsidiados se encontraban en lugar privilegiado los lácteos.

En los primeros años de la implementación del ARU la totalidad de las exportaciones de manteca, y casi todas las de LPD eran exportadas con subsidios, siendo algo menor en el caso de los quesos.

Cuadro 9.

Subsidios promedios a las exportaciones de lácteos y porcentajes de exportaciones

	Manteca	LPD	Quesos
Subsidio Promedio 95/96 (ecu/ton)	1.750	584	1.036
% Exportaciones Subsidiadas 95/96	100	97,3	82,5
Subsidio Promedio 96/97 (ecu/ton)	1.999	631	675
% Exportaciones Subsidiadas 96/97	100	98,7	85,7

Fuente: ERS, USDA

La caída de los precios de 2001 llevó a un incremento en el nivel de subsidios pagados a los exportadores de lácteos como reintegros. Estos valores se establecían periódicamente por la Comisión Europea en consulta con el Comité de Administración Lechero, compuesto por los estados miembros.

Cuadro 10.

Ejemplo de subsidios asignados a las exportaciones Unión Europea (us\$)

Aplicado el	LPD (US\$/ton)	LPE (US\$/ton)	Manteca (US\$/ton)	Queso (Gouda) (US\$/ton)
01/01/2001	143	647	1619	1009
08/06/2001	43	474	1465	913
14/12/2001	181	615	1447	815
25/01/2002	268	698	1566	806
12/07/2002	804	1143	1749	1048
11/10/2002	839	1086	1826	1094
06/12/2002	534	969	1808	1083

Fuente: European Commission, citado en FAO 2003

En total la UE reportó haber otorgado 627,5 millones de euros en 2001/2002 y 1027 millones en 2002/2003. Entre 2002-2004, los subsidios promediaron 523 euros por toneladas en LPD, 949 euros en quesos y 1,703 euros en manteca, contribuyendo a deprimir los precios mundiales.¹² Los volúmenes exportados posteriormente con restituciones menores se adjuntan en el *Cuadro 11*.

Cuadro 11.

Volúmenes exportados con restituciones menores

Toneladas	2004	2005	2006
LPD	220.900	210.800	19.900
LPE	499.800	535.400	401.000
Manteca	364.300	324.700	244.400
Quesos	328.600	290.800	318.400

Fuente: Fernández Marín (2007)

Posteriormente, por una situación de necesidad de los procesadores domésticos ante la escasez de proteínas lácteas, se bajaron las restituciones a las exportaciones de LPE, manteca y quesos cheddar, lo que ha repercutido provocando la baja de sus exportaciones en el mercado internacional y un aumento en el precio de los lácteos. Ante el mismo, la UE inicialmente suspendió los reintegros en 2007, cuando solamente el 7% de las exportaciones tuvieron restituciones menores.

Si bien la Unión Europea había avanzado en la Ronda de Doha en las discusiones para eliminar subsidios, al no completarse el acuerdo, dejó abierta la posibilidad de que retornen, como efectivamente ocurrió luego en el 2009.

2.1.1.4. Health Check

En noviembre de 2008 los ministros de la UE llegaron a un acuerdo político sobre “el chequeo de salud” de la Política Agrícola Común con el propósito de lograr una mejor respuesta a los desafíos y oportunidades que enfrenta la agricultura europea y para que los estados miembros puedan asistir a sus productores lecheros a ajustarse a las nuevas condiciones de mercado en regiones sensibles.¹³

Entre algunas de las medidas referidas específicamente al sector lácteo aparecen el incremento gradual de las cuotas de producción en un 1% anual desde el 2009/2010 hasta llegar a su eliminación en el 2015; mayor flexibilidad en la posibilidad de asistencia en relación a problemas ambientales o mejoras de calidad de los productos, que en el caso de los productores de leche podrían cubrir a aquéllos en zonas con desventajas; mecanismos de intervención en los esquemas de oferta con límites de hasta 30 mil toneladas para manteca y 109 mil para leche en polvo, a partir de lo cual se pasa a las licitaciones; y otros más.

En síntesis, las medidas tomadas por la PAC previas a 1995 resultaron en fuertes incentivos para los productores lecheros de sus estados miembros de incrementar la producción, la que superó holgadamente el consumo y los excedentes requirieron de subsidios para ser exportados, deprimiendo el mercado

internacional de lácteos durante mucho tiempo. Todas las medidas tuvieron un costo presupuestario comunitario muy alto, llegando a su máximo en 1996 con un total de 41 millones de euros sin incluir los presupuestos individuales de apoyo a sus productores de cada país. La PAC llegó a requerir hasta el 70% de todo el presupuesto comunitario, pero con las reformas en el 2000 significó el 51%.

Cuadro 12.

Precios de la leche cruda 2004-2005 (euros/100kg)

	2004	2005	Prima Lechera	Balance
España	30,8	30,3	1,18	0,6
Alemania	28	27,6	1,18	0,78
UE-Media (15)	28,8	27,8	1,18	0,18

Fuente: Fernández Martín J. 2007.

Por otra parte, el costo de los alimentos ha sido alto para la población y los beneficios del sistema desigual para los diferentes socios, como lo argumentó un reciente artículo para el Reino Unido, sosteniendo que sus productores recibían los menores precios por la leche en Europa.¹⁴ Se especificaba que en 1994 el margen del minorista era de 0,37 peniques por litro, el del industrial de 22 peniques y el productor recibía 18 peniques por litro de leche que en la góndola costaba 41 p.

En 2005 el margen del minorista fue de 15,5 p, el del industrial de 17 p y el productor recibía 17 p por un litro de leche de valor de 50 peniques. En los 10 años el margen de los minoristas se había incrementado en un 4.000%, mientras que el ingreso del productor había disminuido en 8%.

2.2. Oceanía

Para Mercosur, tanto Australia como Nueva Zelanda, los países lecheros de Oceanía, por un lado constituyen competidores en el entorno internacional, con fuertes ventajas competitivas validadas por su ordenamiento interno, estabilidad política, madurez en las organizaciones representativas, y avances tecnológicos para la innovación y desarrollo de productos que les permiten la penetración de mercados como los asiáticos donde la cultura del consumo de lácteos es incipiente.

Pero por otro, por su capacitación técnica, experiencia y presencia comercial en diversos países del mundo, se constituyeron en aliados en los reclamos ante las mayores potencias mundiales por la liberación del mercado interna-

cional de lácteos y el seguimiento en los cumplimientos de los compromisos contraídos, con pedido de paneles ante la OMC cuando hubo convicción de violaciones o incumplimiento de los mismos. Integraron con los países exportadores del Mercosur varias organizaciones como el Grupo Cairns y en el ámbito privado la Alianza Global Láctea.

Australia y Nueva Zelanda han constituido un Acuerdo de Libre Comercio en 1983 conocido comúnmente como ANZCERTA,¹⁵ siendo, de los países desarrollados, los que menor intervención gubernamental tienen en sus sectores lácteos.

2.2.1. Australia

La producción total de leche de Australia ha sido algo superior a los 9,2 mil millones de litros en 2008, por debajo de los volúmenes anteriores como resultado de problemas climáticos que ha venido sufriendo. Alrededor del 24% se consumió como leche fresca, el 36% se transformó en quesos, el 20% se destinó a LPD y manteca, el 12% a LPE, el 4% a caseína y manteca y un 4% restante a otros productos. La evolución de los volúmenes producidos desde 1995 se incluye en el *Cuadro 13*.

Cuadro 13.

Productos lácteos elaborados (toneladas)

Período	LPE	LPD	Manteca	Queso	Aceite Butírico	Aceite Butírico	Aceite Butírico
1994/95	104.380	197.464	78.517	240.358	52.872	52.872	52.872
1999/2000	186.653	246.566	105.957	373.394	64.265	64.265	64.265
2005/2006	158.250	227.286	92.850	372.749	52.904	52.904	52.904
2007/2008	141.974	164.315	99.202	358.889	28.416	28.416	28.416

Fuente: Dairy Australia 2008.

Cuando, como en el último año, merma la producción por razones climáticas, las empresas elaboradoras dan mayor prioridad a la producción de quesos y a mantener abastecido el mercado interno. Es así que para los otros productos las cifras precedentes muestran reducciones marcadas.

En leche equivalente se exporta alrededor del 65% de la producción, con el resto consumido internamente. Su participación como exportador en el mercado mundial ha sido de alrededor del 12%, colocando gran parte de las mismas en el sudeste asiático.

Cuadro 14.

Principales destinos de las exportaciones lácteas australianas
(2005/06 y 2007/08)

Destino de las Exportaciones Lácteas <i>(Valores en millones de \$A)</i>	2005/06	2007/08
Sudeste asiático	919	923
Japón	442	581
Otros países de Asia	390	471
Europa	118	124
Medio Oriente	308	348
África	105	102
Hemisferio Occidental	257	195
Otros	122	138

Fuente: Dairy Australia 2008.

Después de Japón, sus principales compradores en Asia son Singapur con el 10%, Malasia, Filipinas e Indonesia cada una con el 8%, Tailandia con el 6%, Taiwan y Hong Kong cada uno con el 4%, sumando entre ellos 62%. A Estados Unidos llega solamente el 4%.

Algunos aspectos de la evolución de la política australiana lechera se mencionan a continuación.

2.2.1.1. Políticas domésticas

En décadas anteriores la lechería australiana tuvo una fuerte dosis de intervención estatal, orientada a satisfacer el consumo interno. La producción de leche cruda estaba diferenciada según su destino: a) para el consumo como leche fluida y lácteos bebibles en el mercado interno, regulada por parte de cada uno de los Estados y con precios más altos; y b) para la industria, bajo la jurisdicción del gobierno federal, sin que existiera diferenciación de calidades entre ellas. Para los vendedores de leche fluida existían cuotas de producción, precios regulados y licencias.

El proceso de cambio comenzó en 1986 con el Plan Kerin. La industria recibía los precios del mercado externo por sus exportaciones más un adicional del gobierno como Pago de Apoyo de Mercado (MSP). Ello las motivó a buscar competitividad internacional para aumentar las ventas, por lo que se dieron reestructuraciones y fusiones en busca de economías de escala. Aunque el programa debía terminar en 1992, se extendió hasta el 2000, pero el ARU obligó a ajustarse a los compromisos asumidos.

En 1995 se estableció el Programa Federal de Apoyo al Mercado Doméstico (DMS) desvinculado de las exportaciones, con la constitución de un fondo especial formado por los mismos productores, el que sería redistribuido entre ellos en proporción a la contribución de cada uno. Para ese fondo los productores debían pagar 1,9 centavos australianos por litro sobre las cuotas de leche fluida para el consumo y las empresas 3,6 centavos australianos por litro de leche utilizada en la elaboración de productos para el mercado interno. La leche destinada a productos de exportación estaba exenta de ese pago. Este programa terminó en 2000.

En 1999 el Consejo Australiano de la Industria Láctea propuso al gobierno federal un plan para desregular en forma ordenada el mercado de leche fluida y dismantlar el sistema anterior de apoyo. A partir de julio de 2000 se implementaron cambios sustanciales en la política de comercialización interna de Australia, con la eliminación de las medidas de apoyo, de las regulaciones del mercado de leche fresca y de los controles de precios sobre la leche.

Se aprobó el Programa de Ajuste Estructural Lácteo, que apuntó principalmente en dos direcciones: a) la de ayudar a la reestructuración sectorial y b) a los productores que decidieran salir de la actividad. Para financiar el programa se estableció un impuesto de 11 centavos australianos sobre la venta interna de todos los tipos de leche líquida, ya sean producidas en el país o importadas.

Para asistir a los productores que quisieran permanecer en actividad reestructurando sus explotaciones se les otorgaba una ayuda de 46,23 centavos australianos por litro de leche destinada a consumo bebible y de 8,96 centavos australianos por litro de leche para manufactura sobre la base de la producida por cada uno en la campaña 1998/99.

En el caso del productor que quería dejar la actividad, podía recibir una indemnización durante un período de 5 años cuyo monto dependía del valor de la explotación. El compromiso era de no volver a retomar la actividad durante al menos 5 años.

Por otra parte, la Comisión del Consumo y la Competencia en 2001 y hasta julio del 2005, permitió a los productores lecheros negociar colectivamente los precios con los procesadores para la entrega de leche cruda.

En términos de indicadores, los TCPp de la OECD muestran que el valor monetario anual de las transferencias brutas de consumidores y contribuyentes a los productores lecheros como resultado de esas medidas políticas llegaron a un 20% en 1999, declinando luego hasta desaparecer. Por el lado de los consumidores los valores son negativos, indicando que las medidas les significaron contribuciones monetarias durante todo el período.

Cuadro 15.

Indicadores de Apoyo a los Productores y a los Consumidores

Leche (au\$ millones)	1995	1997	1999	2001	2002	2003	2005	2006
Transferencias a los Productores por Tipo de Producto (Leche) (TCPp)	445	531	599	0	19	0	0	3
%TCPp	16	19	20	0	1	0	0	0
Transferencias a los Consumidores por Tipo de Producto (Leche) (TCCc)	-219	-244	-251	-212	-223	-219	-209	-215

Fuente: OECD (2008) - Tablas 3.9 y 4.9.

Como resultado de todo este proceso desde 1995, ha habido una significativa reducción en la cantidad de explotaciones lecheras y en el número de vacas, pero por el contrario, se ha incrementado la producción por animal y total (*Cuadro 16*).

Cuadro 16.

Cambios en indicadores estructurales del sector lácteo primario

Período	Número de Tambos	Número de Vacas (000)	Litros por Vaca	Producción total (millones litros)
1994/95	14.166	1.882	4.550	8.206
1999/2000	12.888	2.171	4.996	10.847
2005/2006	8.844	1.985	5.034	10.092
2007/2008 ^p	7.953	1.700	5.231	9.223

Fuente: Dairy Australia 2009.

Algo similar ha ocurrido con la industria. En el 2000, cuando se produce la desregulación, había un total de 206 establecimientos elaboradores de productos lácteos, con una ocupación de 17,2 mil empleados, ventas por 8,3 mil millones de dólares australianos y un estimado de 1,8 mil millones de valor agregado.¹⁶ Para 2005/06 la estimación del valor de la producción lechera a nivel de explotaciones ha sido de 3,3 mil millones de dólares, con un agregado sectorial de 1,9 mil millones de dólares, y un valor en puerta de fábrica de los productos elaborados de 9.496 millones de dólares.

La productividad del sector se incrementó en todo el período.

2.2.1.2. Acceso a los Mercados

Los resultados de la orientación hacia el sector externo y la desregulación se aprecian en los Coeficientes Nominales de Protección al Productor y al Consumidor (*Cuadro 17*). Por ejemplo, en 1997 los precios promedios recibidos por los productores en tambo estaban un 23% por encima de los externos, pero luego de los cambios, se mantuvieron en paridad. Algo similar ocurrió con el CNPC al consumidor.

Cuadro 17.

Evolución de los Coeficientes de Protección al Productor y al Consumidor

Leche (au\$ millones)	1995	1997	1999	2001	2002	2003	2005	2006
Coeficientes de Protección al Productor (CPNp)	1,19	1,23	1,00	1,00	1,01	1,00	1,00	1,00
Coeficientes de Protección al Consumidor (CPNc)	1,19	1,23	1,00	1,00	1,01	1,00	1,00	1,00

Fuente: OECD, Table 4.9, database 2008.

Con el ARU Australia estableció aranceles diferenciados para las importaciones de lácteos para el período 1995-2000, llegando hasta el 30% para ciertos productos, como los concentrados proteicos y sustancias proteicas texturizadas. En cambio, fue de 15% para caseína y 5% para helados. Para manteca estableció valores de 0,10 dólares por kilogramo, para algunos quesos como los frescos, rallados y procesados 1,44 dólares por kilo con límites de 1,22\$/kg.

Las mayores importaciones realizadas por el país correspondieron a quesos, por un total de 60.352 toneladas en 2005-06, de las cuales un 78% provino de Nueva Zelanda, su socio en la zona de libre comercio, y un 16% de la Unión Europea, siendo los mayores proveedores Dinamarca, Italia y Holanda.

Acuerdos de Libre Comercio

Un aspecto a destacar de la estrategia australiana de acceso a los mercados ha sido el avance que viene realizando para la concreción de acuerdos de libre comercio, más allá del ANZCERTA con Nueva Zelanda ya mencionado, con algunos de sus mayores importadores de lácteos. Entre ellos:

Australia- Singapur (SAFTA). Por este acuerdo, en el 2003, los exportadores australianos, al igual que Nueva Zelanda, han conseguido acceso libre a ese mercado.

Con SAFTA se eliminaron los aranceles para todos los productos, se prohibió el uso de subsidios de exportación y las medidas de salvaguardia entre ambos.

Australia-Tailandia (TAFTA). Este Acuerdo data de enero de 2005, y en lo que respecta a lácteos hay tres principales aspectos. Tailandia: 1) elimina en forma inmediata los aranceles sobre fórmula infantil (5%), lactosa (hasta el 20%), caseína y albúmina láctea (10%), y escalona los aranceles sobre grasa butirosa, alimentos lácteos, yogurt, dairy spreads y helados para llegar a cero en el 2010; 2) provee a Australia una cuota inmediata adicional de 2.200 toneladas de LPD y 120 toneladas de leche líquida y crema, expandiéndola en 17% a intervalos de 5 años hasta el 2025, cuando todos los aranceles y cuotas se eliminan; 3) escalona los aranceles de manteca y queso, otras leches en polvo y concentradas hasta llegar a cero en el 2020.

Se fijaron Cláusulas especiales de Salvaguardia para productos sensibles, entre ellos algunos lácteos. Cuando las importaciones excedieran el volumen disparador convenido durante un año calendario se tomaría la decisión de activar la salvaguardia sin necesidad de demostrar perjuicio a la industria local. Entonces a las importaciones por encima de ese volumen disparador se le aplicará el arancel general de los otros exportadores en lugar de la tasa preferencial dentro del TAFTA por el resto del año calendario. El 7 de mayo de 2006 las exportaciones de dos líneas tarifarias de queso y cuajo alcanzaron el nivel disparador, y las autoridades tailandesas aplicaron el arancel general del 30%. En julio de 2006, otra línea tarifaria de quesos excedió el 80% del nivel disparador acordado, recibiendo la correspondiente advertencia de las autoridades. El Acuerdo también incluyó aspectos relacionados con medidas sanitarias y fitosanitarias y estándares alimentarios.

Australia-EE. UU. (AUSFTA). Firmado en enero de 2005, en lácteos se acordó la inmediata eliminación de todos los aranceles dentro de la cuota de los productos exportados desde Australia, y la reducción de los aranceles por encima de la cuota a lo largo de 18 años. Con el Acuerdo, el valor de las exportaciones lácteas australianas afectadas por los contingentes arancelarios se incrementaron de alrededor de 36 millones de dólares a 95-100 millones en 2005.¹⁷

Australia-Chile. En el 2009 entró en vigencia un acuerdo Australia-Chile, con los lácteos incluidos en las listas de preferencias.

Otros. El país sigue manteniendo negociaciones para avanzar en otros acuerdos. Sin hacer un recuento exhaustivo, basta mencionar que uno de ellos es con Japón, su mayor mercado para productos agropecuarios, estimado en Au\$ 6.000 millones en 2005-06 y su mayor comprador de lácteos. Otro es con Malasia, que en el 2005 importó lácteos de Australia por un valor de 215 millones de dólares. Una prioridad especial la constituye la negociación con China. Otras en marcha incluyen Australia-Corea, Australia-Consejo de Cooperación de los Países del Golfo (Bahrain, Kuwait, Oman, Qatar, Arabia Saudita y los Emiratos Arabes Unidos).

Finalmente, importa destacar las negociaciones que se llevan adelante desde 2004 para una zona de libre comercio Australia y Nueva Zelanda con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), conformada por 10 países.

2.2.1.3. Subsidios a las exportaciones

El interés del gobierno en promocionar las exportaciones lácteas se evidenciaba ya en 1986 con el Plan Kerin, por el que se había impuesto una tasa de AU\$ 0,20 sobre la leche producida y comercializada, que se volcaba para subsidiar las exportaciones. En 1995, y con la necesidad de cumplir los compromisos asumidos en el ARU, el Plan DMS cambiaba los subsidios por una ayuda directa a los productores, dejando al sector expuesto a la competencia internacional.

En la OMC Australia asumió los siguientes compromisos de reducciones de Gastos Presupuestarios y subsidios a las exportaciones.

Cuadro 18.

Compromisos de reducción de subsidios de Australia (en millones de euros y toneladas)

	1995/96	96/97	97/98	98/99	99/2000	2000/01
Manteca y aceite butírico						
(euros)	24,39	22,39	20,38	18,37	16,37	14,36
(tons)	63.706	58.731	53.755	48.779	43.803	38.828
LPD						
(euros)	38,46	35,53	32,59	29,65	26,71	23,78
(tons)	106.308	98573	90839	83105	75370	67636
Quesos						
(euros)	30,87	29,05	27,22	25,39	23,57	21,74
(tons)	71.997	67.574	63.150	58727	54303	49880
Otros (Grasos)						
(euros)	41,92	39,13	26,35	33,56	30,78	27,99
(tons)	19.989	18603	17.216	15.830	14.443	13.056
Otros (Sólidos No Grasos)						
(tons)	88.862	81.204	73.547	65.889	58.231	50.573

Fuente: WTO, Schedule I, Australia.

No obstante, aún quedaba un elemento importante pendiente de desregulación en este proceso, y era la centralización del derecho exclusivo de ventas de LPD y queso para procesar y rallar a Japón, así como las ventas de queso de la cuota de la UE en una empresa pública comercial, la Corporación Lechera Australiana (ADC). Un trabajo de revisión independiente concluyó que la industria estaba preparada para realizar sus propias ventas en el exterior, por lo que en julio del 2002 se permitió que una sola organización de apoyo bajo el nombre de Australia Láctea, reemplazara a la ADC y a la Corporación para la Investigación y el Desarrollo Lechero. Esta última recibía fondos estatales y de los propios productores para realizar investigaciones y desarrollo de productos lácteos en apoyo de la industria.

La nueva organización es un ente público no estatal financiado por un aporte obligatorio de los productores e integrado por representantes del sector privado. No realiza actividades comerciales, administrando un fondo que aporta el gobierno para investigación y desarrollo de productos, tomando encargo y sugerencias del sector privado. Para resaltar es la contribución que ha realizado con la elaboración de un Plan Estratégico para la Lechería Australiana 2004-2009.

Como resultado, la producción de derivados lácteos de Australia ha aumentado luego de la desregulación, aunque en los últimos años muestra una reducción por cuestiones de adversidades climáticas que ha afectado negativamente la producción.

Cuadro 19.

Exportaciones de los principales productos (toneladas)

Período	LPE	LPD	Manteca	Queso
1994/1995	105.465	177.287	81.914	116.300
1999/2000	203.915	219.267	114.849	232.735
2005/2006	172.115	151.854	73.617	238.026
2007/2008 ^p	125.123	119.813	34.678	202.648

Fuente: FAOStat 2007 y AD 2006.

Nota: ^p provisionarias

Como síntesis se observa un importante desarrollo de la lechería australiana desde 1995, beneficiada por los propios cambios internos pero también por haber sido capaz de aprovechar las condiciones externas integrándose plenamente al mercado mundial. En el proceso de reestructuración el gobierno apoyó al sector privado para consolidar una plataforma que le permitiera

ganar competitividad. Además, y no menos importante, a la par de los ajustes requeridos por las negociaciones multilaterales, ha avanzado estratégicamente en la conformación de acuerdos de libre comercio, derivando sus propias ventajas del regionalismo.

2.2.2. Nueva Zelanda (NZ)

Referente como el país más liberalizado en el sector lácteo, es también el que más participación de mercado ha ganado desde 1995. Su política de exportación directa así como la de penetración en mercados a través de alianzas estratégicas e inversiones directas se ha intensificado y continúa en expansión.

Aunque su producción total es de sólo el 4% de la mundial, sus exportaciones representan el 33% del mercado, constituyendo el segundo participante después de la UE. A pesar de las limitaciones que le impone la extensión de su territorio, la producción continúa en expansión, así como su productividad.

El sector lácteo representa el 17% de los volúmenes de todas las exportaciones del país, generando alrededor de 24 mil fuentes de trabajo. Como en otros países, la tendencia ha sido a la reducción en el número de explotaciones lecheras pero incremento en su tamaño y en el de los rodeos, así como en la productividad de los factores. El volumen total de leche ha aumentado en un 50% en diez años (*Cuadro 20*).

Cuadro 20.

Algunas características de la producción primaria

Período	Número de rodeos lecheros	Vacas promedio por rodeo	Kg proteína por vaca	Producción total (millones litros)	Promedio de vacas/ha
1995	14.649	193	115	10.000	2,48
2000	13.861	236	123	13.119	2,67
2005	12.271	315	132	14.103	2,78
2007	11.630	337	142	15.134	2,81

Fuente: National Dairy Statistics (2009). <http://www.dairynz.co.nz/file/fileid/11947>

La elaboración de productos lácteos ha seguido una tendencia similar (*Cuadro 21*).

Cuadro 21.

Evolución de la producción de los principales derivados lácteos

Período	LPE	LPD	Manteca	Queso
1995	318.045	138.372	234.345	160.180
2000	425.673	165.933	358.527	237.576
2004	629.130	249.557	329.882	255.075
2006	585.000*	---	321.000	291.000

Fuente: FAOSTAT Data Base (2009)

Nota:*Corresponde al año 2005 (último disponible)

--- LPD no se disponen datos de la misma fuente para el año 2006

2.2.2.1. Políticas domésticas

En cuanto a su política interna, el 95% de los productos lácteos obtenidos se exportan, sin subsidios. El indicador de Transferencias a los Productores por un Producto particular (TCP) es igual a 0 para todo el período 1995-2006, como también lo es su contraparte para el Consumidor: el TCC. Igualmente, tanto el CNP como el CNPC son idénticamente igual a 1, ratificando que los precios de tranquera al productor/consumidor son los mismos que los internacionales.

Uno de los avances logrados en el 2000 ha sido la aprobación de la Ley de Bienestar Animal, la que establece la obligación de contemplar las necesidades físicas, sanitarias y de comportamiento animal, lo que posiciona al país a la vanguardia del tema.

2.2.2.2. Acceso al Mercado

El 95% de los bienes que importa NZ no tienen aranceles, ya sea porque no se fabrican en el país o porque están incluidos en acuerdos preferenciales.

En lácteos, los aranceles que NZ notificó a la OMC fueron escalonados, incrementándose con el nivel de valor agregado del producto. Algunos ejemplos se incluyen en el *Cuadro 22*.

Acuerdos de Libre Comercio

Además de la propia ganancia de competitividad sectorial, su crecimiento exportador ha sido atribuido en gran parte a los cambios en el contexto multilateral, que le permitió tener un mayor acceso a mercados previamente cerrados. Pero también, al igual que en el caso de Australia, a su estrategia de avanzar paralelamente en el regionalismo, constituyendo acuerdos de libre comercio con países o bloques en todos los continentes.

Cuadro 22.

Compromisos en referencia a lácteos en el ARU en 1995

	Base (Ad Valorem %)	Tope (Ad valoren %)
Leche Fresca	10,0	7,5
Leche en Polvo	20,0	12,8
Manteca	10,0	6,4
Caseína	12,5	8,0
Quesos Frescos	10	6,4
Otros quesos	20	12,8
Sueros	20	12,8
Helados	30	19,2
Helados (otros)	33,5	21,4

Fuente: extraído de WTO Schedule XIII, Tariffs.

Oficialmente las autoridades neozelandesas declaran la vocación de liberalizar el comercio a través de acuerdos regionales, bilaterales y multilaterales. En esa dirección, ya cuentan, además del nombrado ANZCERTA con Australia, otros acuerdos de relevancia como los siguientes.

Acuerdo de Asociación con Singapur (NZSCEP) firmado en el 2000 y que entró en vigencia el 1 de enero de 2001, siendo considerado el más comprensivo para el país después del ANZCERTA. Cubre tanto aspectos comerciales como de inversiones, técnicas y de barreras higiénicas al comercio. Por este acuerdo se eliminaron la totalidad de los aranceles de los bienes comercializados entre ellos.

Acuerdo de Asociación con Tailandia (NZTCEP) entró en vigencia el 1 de julio de 2005, habiéndose negociado en paralelo un Acuerdo de Cooperación sobre Trabajo, Medio Ambiente y Aduanas. En lácteos, Tailandia ocupaba el 11 lugar en las ventas de NZ, con 5% del total de las exportaciones de leche en polvo, mientras que NZ era el principal proveedor de leche en polvo para infantes. Las exportaciones de lácteos de NZ al país alcanzaban los 2.700 millones de dólares estadounidenses. Ambos países negociaron liberalizar completamente el comercio en diez años.

Acuerdo Estratégico de Libre Comercio Trans-Pacífico (TPSEP) entre Brunei, Chile, Nueva Zelanda y Singapur, concluido en junio de 2005, que incluyó un Acuerdo de Cooperación Medioambiental y un Memorandum de Entendimiento sobre Cooperación del Trabajo. Nueva Zelanda y Singapur ratificaron el mismo en forma inmediata, entrando en vigencia el 28 de mayo de 2006. Brunei lo hizo con posterioridad en julio de 2006 y Chile recién lo ratificó el 9 de octubre de 2006 para su entrada en vigencia el 8 de noviembre.

El acuerdo, también conocido como P4 por los 4 socios, tiene relevancia para Mercosur por su relación con Chile, y el comercio de lácteos entre ambos ha evolucionado según se observa en el *Cuadro 23*.

Cuadro 23.

Evolución de la cantidad exportada de lácteos de NZ a Chile

Cantidad (Tons 000)	1996	1998	2000	2002	2003	2004	2005	2006
Leche y Crema	8,443	1,477	3,770	899	951	1,483	1,184	415
Mantequilla y otras grasas	1,387	839	1,557	242	787	183	337	183
Queso y Requesón	5,171	3,347	4,669	115	200	0	0	0

Fuente: UN Comtrade Data Base (2009)

La evolución desde 1996 de las exportaciones lácteas de Nueva Zelanda hacia Chile, muestra una tendencia decreciente, pero con fluctuaciones.

Acuerdo de Libre Comercio entre Nueva Zelanda y China. En el 2008 NZ se constituyó en el primer país desarrollado en firmar un acuerdo de libre comercio con China, que ocupa el cuarto lugar en el total de sus flujos comerciales. En lácteos, es el mayor comprador de leche en polvo, por valores que se detallan en el *Cuadro 24*.

Cuadro 24.

Exportaciones neocelandesas a China 2003-2005 (millones dólares NZ)

Producto	2003	2004	2005
Leche en Polvo	266,9	315,8	231,4
Manteca	20,6	27,0	22,2
Total Exp País	1.456,7	1.617,2	1.586,9

Fuente: Statistics NZ, 2006. http://www.dairynz.co.nz/page/pageid/2145842610/New_Zealand_Dairy_Statistics_2007-08

El acuerdo prevé que en los primeros 5-6 años serán eliminados los aranceles en el rango del 6% al 20%, que comprende los de la leche en polvo para infantes, yogures y caseína. Los aranceles correspondientes a manteca, quesos y leche líquida se eliminarán gradualmente en un período de 10 años, y los de leche en polvo entera y descremada en 12 años. Se contemplaron también aspectos relacionados con la aceptación de regulaciones, procedimientos para muestreo, inspecciones, mecanismos para reconocer medidas sanitarias y fitosanitarias (SPS), y otros.

En negociación

Acuerdo de Libre Comercio con Malasia. En el 2005 se acordó negociar un acuerdo de libre comercio con Malasia, que es el país asiático con el que NZ tiene el mayor flujo comercial, habiéndose exportado en 2004 por un total de 523 millones de dólares, pero también realizado importaciones desde allí por 843 millones.

En lácteos Malasia ocupa el séptimo lugar en las exportaciones de NZ, con el 4,6%. Sin embargo, por producto, NZ es la mayor proveedora de leche en polvo a Malasia, por valores entre 400 y 500 millones de dólares anuales, aunque llegó a un pico de 735 millones en 2001. Entre 1997 y 2001 NZ tuvo aproximadamente la mitad de ese mercado, aunque desde 2001 ha disminuido al 40% (NZ FTA). Australia ocupa el segundo lugar con una participación del 25-30%, y recientemente ha incrementado su participación Tailandia, con casi el 25%, aunque se supone que podrían tratarse de reexportaciones provenientes de Australia y NZ (NZ FTA). El segundo producto lácteo de mayor importancia a Malasia es la manteca, en la que Australia ocupa el primer lugar y NZ comercializa entre 30 y 40 millones de dólares anualmente.

Otros acuerdos en negociación incluyen Nueva Zelanda-Hong Kong así como NZ-Corea.

2.2.2.3. Subsidios a las exportaciones

Sin subsidios, el país ha tenido un crecimiento significativo de las exportaciones en todos los productos entre 1995 y 2006, como se puede apreciar en el *Cuadro 25*.

Cuadro 25.

Exportaciones de los principales lácteos (en miles de toneladas)

Producto	1994-95	1999-2000	2005-2006	2006-2007
Manteca y crema	230	308	315	439
Quesos	169	245	267	309
LPE	317	359	595	670
LPD	193	216	262	327
Caseína y proteínas	85	110	139	nd

Fuente: Statistics New Zealand; Ministry of Agriculture and Forestry (2008).

En las importaciones, los cinco países mayores demandantes de los productos lácteos neozelandeses fueron Estados Unidos (12,2%), Japón (6,3%), China (5,6%), México (5,3%) y las Filipinas (5,1%).

Si bien Nueva Zelanda no tenía subsidios a las exportaciones, uno de los cuestionamientos fue con el rol monopólico de ventas de la Junta de Comercialización de Lácteos de Nueva Zelanda, una empresa pública comercial. Formada mayoritariamente por cooperativas, la Junta realizaba las operaciones de exportación cubriendo las cuotas asignadas al país. Operaba con 80 subsidiarias y joint ventures localizadas en 30 países, y comercializando sus productos en más de cien de ellos.

En 1999 se comenzó su desregulación, con la intención de que el Grupo Lácteo de Nueva Zelanda, la Láctea Kiwi y la Junta conformaran una única cooperativa fuerte que se llamaría Compañía Global Láctea. Recién en junio de 2001 se creó Fonterra, recibiendo por 6 años y medio los derechos de exportación asignados para cubrir las cuotas de queso y manteca a la Unión Europea, Japón, Estados Unidos y Canadá.

En el 2006 había tres compañías que recibían casi toda la leche entregada por los productores: Fonterra Cooperative Group Ltd (11.680 productores socios con el 96% de la producción del país), Westland Cooperative Dairy Company (370 productores con 3%) y Tatua Cooperative Dairy Company (124 socios y 1% de la producción).

Fonterra

Por sus características y desempeño como empresa multinacional en el contexto externo e interno del Mercosur, Fonterra merece un comentario especial.

Fonterra es actualmente responsable de algo más de un tercio del comercio internacional de lácteos, y genera el 20% de los ingresos por exportaciones del país, con ventas anuales de NZ\$11,8 mil millones, activos por NZ\$ 11,1 mil millones y capital accionario de NZ\$ 4,8 mil millones.

Se destaca por ofrecer un portafolio de productos que incluye además de las commodities una variedad de ingredientes proteicos, concentrados proteicos de suero, caseínas y caseinatos, ingredientes lácteos de alta calidad, proteínas lácteas concentradas y especialidades de salud y nutritivas que lo coloca a la vanguardia del desarrollo en estos mercados.

Fonterra no solo compite con las exportaciones de Mercosur sino que a través de inversiones directas y alianzas estratégicas, como se verá luego, origina producción y comercializa parte de la de estos países. Es un conglomerado con numerosas empresas que cubren diferentes áreas. Según la propia información de la empresa (Fonterra, 2007), sus negocios incluyen, entre otras:

Fonterra Ingredients, la mayor del tipo en el mundo recibiendo leche de 11.600 productores, y manufacturando más de 1.000 especificaciones de productos, además de la cadena que vincula la producción con los mercados del mundo. Los ingredientes con la marca NZMP se colocan en 100 países, con una red de oficinas en todos los continentes, excepto la Antártida.

Fonterra Brands, con operaciones de ventas, comercialización y distribución de productos lácteos para los consumidores en todo el mundo con marcas que tienen reconocimiento mundial por su calidad como Anchor, Tip Top, Peters & Brownes, Anlene, Annum, Chesdale y Mainland.

Fonterra Empresas, constituida por alianzas estratégicas innovadoras que apoyan las actividades centrales de la empresa, incluyendo la compañía de biotecnología ViaLactia Biosciences, desarrollo de tecnología FonterraTech, minorista rural RD1 y sitio web de agricultura Fencepost.com.

Fonterra Milk Supply es la interface con los accionistas de la empresa. Incluye Farm Liaison Officers que proveen apoyo en cuestiones productivas a sus asociados, un centro de Contacto que responde durante los siete días de la semana preguntas de los accionistas y la citada Fencepost.com que da información sobre manejo de herramientas en la administración de las explotaciones.

acotación final merece enfatizarse el posicionamiento de Nueva Zelanda en pro de la liberación de los mercados mundiales y las ventajas que ha sabido aprovechar con algunos de los avances producidos a partir del ARU en 1995, así como de la constitución de acuerdos.

2.3. La situación en Asia

La relevancia de Asia para el Mercosur lácteo no había sido destacada hasta esta última década. Por el lado de las exportaciones la mayoría de sus países eran deficitarios en lácteos o en el mejor de los casos autosuficientes. Por el lado de los importadores con poder adquisitivo, como Japón, el altísimo nivel de protección que ha tenido hacía muy difícil el acceso a su mercado, y otros competidores como Australia y Nueva Zelanda ya habían incursionado en el mismo, ayudados por la cercanía y suficiente capacidad para atender esos mercados restringidos.

Además del proteccionismo, otros factores como la ausencia de una cultura de consumo de lácteos, la falta de poder adquisitivo, o ambos factores, no hacían demasiado atractivos esos mercados. Sin embargo, en los últimos años se ha visto un crecimiento importante tanto en la producción de leche como en el consumo en algunos países que mejoraron sus niveles de ingresos, como India, Tailandia, Indonesia. En síntesis, el sudeste asiático se ha transformado en un área de observación para el desarrollo del mercado mundial. Por exceder

su descripción el objetivo de este trabajo, solamente se hará una breve mención a la situación en China, por ser el jugador más importante de la región.

2.3.1. China

La incorporación de China a la Organización Mundial del Comercio en diciembre de 2001 ha sido un hito relevante en el comercio internacional. Previamente aislada del mundo, su formal entrada al sistema multilateral con una economía en crecimiento presenta un interesante escenario para todos los países del mundo.

El consumo de lácteos en el pasado en China ha sido muy bajo, estimado para las áreas urbanas en el orden de los 4,8 kg por persona, mientras que en las rurales solamente 0,6 kg por persona. Sin embargo, hacia fines de los '90 el consumo de productos lácteos frescos se ha incrementado en un 25% anual, alcanzando en las primeras 15,7 kg por persona en el 2002.¹⁸ La expansión se atribuye a adopciones tecnológicas, cambios en las cadenas minoristas, tendencia de los consumidores, crecimiento del ingreso y políticas gubernamentales.

Entre las adopciones tecnológicas que facilitaron la adopción está la utilización del sistema UHT, que al expandir la vida del producto permite al transporte a regiones más lejanas. También la difusión de las heladeras en los hogares urbanos ha contribuido a la compra de productos frescos.

No menos importante, la importación de genética mejoradora del ganado lechero y la adopción de prácticas alimentarias y de manejo, al incrementar la productividad, ha permitido duplicar la producción entre 1996 y 2002. De esta manera China ha sobrepasado a Australia y Japón en los volúmenes producidos, siendo el tercer productor más importante en Asia.

La expansión de las cadenas de supermercados minoristas a diferentes regiones y su distribución de lácteos también ha jugado un rol preponderante al poner al alcance de los consumidores diferentes productos lácteos. Junto con el crecimiento en el ingreso, los cambios en la distribución potencian la demanda doméstica.

Decisivo en todo este proceso ha sido el rol del gobierno que ha provisto incentivos para incrementar la producción y la liberación del comercio a nivel mayorista y minorista, permitiendo las inversiones extranjeras

El potencial de compras de lácteos de China es altísimo, con una economía que ha estado creciendo al 9,5% anual y con una clase media que se estima ronda las 100 millones de personas.

Cuadro 26.

Algunas de las características del mercado chino de lácteos

China	1995	2000	2004	2006
Producción (000 tn)	6.082	8.632	22.929	32.257
consumo (leche/día/persona) en gramos	19,18	24,66	43,84	nd
Comercio Neto (X-M) 000 Tn. leche equiv.	-1.221	-2.082	-2.982	2.972

Fuente: FAOSTAT, Data Base, 2009.

Nota: Último dato disponible de la base: Año 2003

En su política doméstica se cuenta con apoyo para el precio de mercado, el que había descendido al comienzo de la década, pero posteriormente fue incrementado. El *Cuadro 27* muestra, en moneda local, los montos como medidas de apoyo al precio de mercado y el coeficiente de apoyo al consumidor, en porcentajes.

Cuadro 27.

Medida de apoyo al precio de Mercado (MPS) y coeficiente de Apoyo al Consumidor

	1995	1997	1999	2001	2003
MPS (LC mill)	5.631	7.946	6.093	4.940	10.957
CSE (%)	-54,69	-59,53	-38,09	-24,13	-32,32

Fuente: WTO, Table 2.10., 2005.

A partir de 1999 el gobierno viene coordinando un programa de leche en la escuela con sitios experimentales en Shanghai, Shenyang, Beijing, Guangzhou y Tianjin. A partir de 2000 se instauró un programa nacional expandiendo los sitios demostrativos a 29, llegándose a autorizar a 47 empresas lecheras para proveer la leche.

En el Acceso al Mercado, China tiene aranceles diferenciados por producto, como se aprecia en el *Cuadro 28*.

Los indicadores de protección nominal también muestran la diferencia de precios internos e internacionales, aunque los mismos han tendido a disminuir comparados de los '90.

Cuadro 28.

Aranceles promedios para productos lácteos

	Leche y crema (0401)	Concen- tradas (0402)	Suero y otros (0403)	Lactosueros y otros (0404)	Manteca (0405)	Quesos (0406)
Arancel (%)	23,67	32,6	43	25	44	43,2

Fuente: APEC tariff database

Cuadro 29.

Coefficiente de Protección Nominal al Productor y al Consumidor

Leche	1995	1997	1999	2001	2003
CPNp	2,21	2,47	1,62	1,32	1,48
CPNc	2,21	2,47	1,62	1,32	1,48

Fuente: WTO, table 2.10, 2005.

Junto con las reducciones de los aranceles, se produjeron incrementos en las importaciones de lácteos que pasaron de 70 mil toneladas en 1995 a 103 mil en 2006 en LPE y de 40 mil a 82 mil en LPD (*Cuadro 30*).

Cuadro 30.

Importaciones de los principales productos lácteos (toneladas)

Producto	1995	2000	2004	2006
LPE	70.189	83.011	121.068	102.812
LPD	40.612	56.862	72.064	82.446
Manteca	9.444	12.707	23.816	30.047
Quesos	6.904	11.992	24.189	27.120

Fuente: FAOSTAT, Data Base, 2009

Por último, cabe resaltar su política de avanzar con la realización de diversos acuerdos de libre comercio con bloques y países, como el ASEAN-China en el 2004 para bienes y en el 2006 para servicios, Chile-China en el 2007, China-Macao y China-Hong-Kong en el 2003, China-Nueva Zelanda y China-Singapur, Pakistán-China en el 2008.

Síntesis

En el contexto del mercado internacional de productos lácteos en que participa el Mercosur los actores más importantes son la Unión Europea por una parte, y Australia y Nueva Zelanda en Oceanía por otra. Con políticas muy diferentes, la UE actúa como exportadora tanto como importadora, con un fuerte nivel de intervención, subsidios y restricciones al acceso a sus mercados. Los países de Oceanía, por el contrario, han adecuado sus instituciones para salir a competir internacionalmente, y por la falta de resultados en la liberalización multilateral, han avanzado con los acuerdos regionales buscando ganar mercados con éxito.¹⁹

Notas

¹ OMC 2009.

² Que si bien no se ajusta a los requisitos de bloque comercial de la OMC, en el 2001, con 21 miembros, concentraba el 45% del comercio mundial de mercancías (ICE 2003). Boletín Económico No. 2753, 2003.

³ Para un listado completo de todos los Acuerdos notificados ver <http://rtais.wto.org/UI/PublicAll-RTAList.aspx>.

⁴ Datos para 2004.

⁵ Previamente, los firmantes del tratado de Roma en 1957 fueron Francia, Alemania Occidental, Italia, Holanda, Bélgica y Luxemburgo. En 1973 se unieron Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca; en 1981 Grecia; en 1986 España y Portugal; en 1989 se unió Alemania Occidental a través de su unificación. A partir de 2007 se asocian Bulgaria y Rumania.

⁶ Ver Carro Fernández y otros 2009.

⁷ Las medidas de caja ámbar, como sostén de precios o subvenciones relacionadas con el volumen de producción distorsionan la producción y el comercio.

⁸ <http://www.maf.govt.nz/mafnet/rural-nz/statistics-and-forecasts/farm-monitoring/2005/dairy/dairy-2005-02.htm>

⁹ Single Farm Payments (SFP)

¹⁰ FAO, junio 2006.

¹¹ Podbury y Roberts 1999.

¹² Cattle Network 16/1/2009. EU Dairy Export Subsidy Measures Requires U.S. Response, <http://www.cattlenetwork.com/content.asp?contentid=283407>,

¹³ http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_en.htm

¹⁴ <http://www.latindairy.com/noticias.asp?id=8250>.

¹⁵ Técnicamente ANZCERTA, Australia New Zealand Closer Economic Relations Trade Agreement.

¹⁶ Por valor agregado se incluye la suma de las ventas totales más los inventarios finales menos inventarios iniciales, menos gastos operativos sin incluir costos de trabajo (Jahan y Gill 2003).

¹⁷ DAFF, 2006.

¹⁸ Fuller y Beghin, 2004.

Capítulo 3

Multilateralismo y regionalismo en las Américas

La mayoría de los países americanos integra el sistema multilateral de comercio como miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Pero ante la falta de avances significativos en este nuevo milenio, la mayoría de ellos paralelamente ha venido avanzando con uniones aduaneras imperfectas y acuerdos multi y bilaterales para la liberalización comercial regional. Algunos de los más importantes que se constituyeron o reactivaron a partir de la década del '90 han sido:

El Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (más conocido por sus siglas inglesas NAFTA) entre Canadá, México y Estados Unidos, que se celebró en 1994 sobre el antecedente del CUSTA (Canadá-US) de 1988.

En América Central el Mercado Común Centroamericano (MCCA), entre Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, reactivado en 1991, y el más reciente Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos y República Dominicana (CAFTA-DR), firmado en el 2004.

En América del Sur el Acuerdo de la Comunidad Andina (CAN) entre Bolivia, Colombia, Ecuador, y Venezuela, con la posterior inclusión de Perú, reactivado como zona de libre comercio en 1990, y vapuleada con el reciente retiro de Venezuela; como también el Grupo de los Tres, entre Colombia, México y Venezuela en 1994; y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, con su implementación en 1995.

Para todo el Hemisferio Occidental se ha venido discutiendo la iniciativa de la Zona de Libre Comercio para las Américas (ALCA) desde 1994, pero al haber encontrado bastante oposición de varios países, no ha avanzado demasiado.

El valor de los flujos de exportaciones e importaciones de lácteos entre 1995 y el 2006 en estos bloques americanos puede observarse en el *Cuadro 31*. Exceptuando Mercosur, en el conjunto todos los otros bloques han tenido un llamativo aumento cuantitativo de los flujos en el período, pero una balanza comercial deficitaria, salvo individualmente Costa Rica y Colombia.

En el Mercosur, por el contrario, se triplicaron las exportaciones pero se redujeron a un poco más de la cuarta parte las importaciones. Individualmente, Argentina y Uruguay aumentaron considerablemente su balanza comercial, mientras que Brasil y Paraguay, aunque continuaban deficitarios, tuvieron una mejoría excepcional en la misma.

Cuadro 31.

Comercio internacional de productos lácteos. 1995-2006 (en miles US\$)

Bloque Comercial	Países	Exportaciones		Importaciones		Balanza Comercial	
		1995	2006	1995	2006	1995	2006
NAFTA	<i>Total</i>	719.222	1.527.978	1.565.722	3.192.440	-846.500	-1.664.462
	EE. UU.	548.826	1.261.364	964.795	1.781.411	-415.969	-520.047
	Canadá	161.257	197.694	148.879	364.924	12.378	-167.230
	México	9.139	68.920	452.048	1.046.105	-442.909	-977.185
MCCA	<i>Total</i>	24.295	75.480	138.469	307.653	-114.174	-232.173
	Guatemala	179	3.510	34.615	101.859	-34.436	-98.349
	El Salvador	196	5.086	54.023	97.911	-53.827	-92.825
	Honduras	780	10.841	17.523	45.094	-16.743	-34.253
	Nicaragua	6.468	8.850	15.305	10.150	-8.837	-1.300
	Costa Rica	7.958	39.257	9.672	20.461	-1.714	18.796
Panamá	8.714	7.936	7.331	32.178	1.383	-24.242	
CAN	<i>Total</i>	17.077	120.248	314.973	372.078	-297.896	-251.830
	Bolivia	1.200	10.337	12.467	12.086	-11.267	-1.749
	Colombia	4.393	56.895	20.570	10.785	-16.177	46.110
	Ecuador	2.041	275	5.117	6.699	-3.076	-6.424
	Perú	249	51.666	108.217	76.125	-107.968	-24.459
	Venezuela	9.194	1.075	168.602	266.383	-159.408	-265.308
MERCOSUR	<i>Total</i>	371.284	1.177.826	718.385	189.394	-347.101	988.432
	Argentina	259.557	777.836	47.630	11.876	211.927	765.960
	Brasil	5.878	138.501	647.479	162.761	-641.601	-24.260
	Paraguay	2	3.041	21.871	9.792	-21.869	-6.751
	Uruguay	105.847	258.448	1.405	4.965	104.442	253.483
Gran Total		2.263.756	5.803.064	5.475.098	8.123.130	-3.211.342	-2.320.066

Fuente: Elaboración propia con datos de datos FAOSTAT, 2009.

Procederemos a continuación a hacer una breve revisión de las características más importantes de estos bloques, en la medida en que las mismas puedan afectar su condición de participantes en el mercado internacional de lácteos, como competidores o compradores del Mercosur.

3.1. Norteamérica

El sector lácteo es muy sensible en los tres países norteamericano que conformaron el NAFTA, teniendo relevancia mundial por ser Estados Unidos el segundo país mayor productor lácteo del mundo e importante exportador, y México uno de los principales importadores de leche en polvo. Además, junto con Canadá han tenido políticas intervencionistas que afectaron el comercio internacional de productos lácteos y por ende la situación del Mercosur.

El extremo de estas posiciones lo constituye Canadá, quien con la firma del NAFTA excluyó al sector lácteo en el esquema de libre comercio. Aún cuando todas las reducciones de aranceles o eliminaciones han sido completadas, se mantuvieron para los lácteos contingentes arancelarios para el comercio lácteo entre EE. UU. y Canadá. Por lo tanto, el avance de la liberalización tuvo lugar solamente entre Estados Unidos y México, culminando la apertura acordada en lácteos en enero de 2008. Una revisión de la evolución de cada uno se incluye en la siguiente sección.

3.1.1. Estados Unidos

La producción de leche en Estados Unidos ha tenido una expansión moderada en los últimos 10 años, como se aprecia del *Cuadro 32*. En cambio, las exportaciones se duplicaron, con incrementos algo menores de las importaciones. No obstante, en término de valores de las mismas, el país ha tenido un déficit comercial hasta el 2006.

El consumo por habitante por día se mantuvo bastante estable.

Cuadro 32.

Evolución de la producción, comercio exterior y consumo (millones de toneladas)

Leche de vaca	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2006	2007
Producción (000.000 tons)	70,4	70,8	73,8	74,9	77,3	80,2	82,5	84,1
Exportaciones (equiv leche, 000.000 tn)	2,29	2,13	2,37	2,72	2,83	4,72	5,24	6,16
Importaciones (equiv leche, 000.000 tn)	1,29	1,46	1,9	1,87	2,1	2,13	1,96	2,08
Consumo leche/día/pers (g)	670,8	655,8	673	671,3	682,3	*	*	*

Fuente: FAOSTAT 2009. *Último dato disponible 2003

3.1.1.1. Política doméstica

El nivel de intervención gubernamental en el mercado lechero, aunque bastante menor que el de la UE, continúa siendo importante, a pesar de los reclamos de liberalización que realiza permanentemente. El nivel de Transferencias por Commodity al Productor (TCP), en este caso leche, llegó al 53% en 1999, para luego disminuir hasta el mínimo de 17% en 2006 (*Cuadro 33*). Por lo tanto, el 17% del precio de tranquera recibido por la leche por el productor estadounidense correspondió a transferencias por la política en vigencia.

Cuadro 33.

Evolución de las transferencias por commodity al productor por el rubro leche

Leche EE. UU.	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2006
TCP (en millones de u\$s)	4.783	8.465	12.519	11.580	7.318	4.833	3.950
% TCP	24	41	53	45	32	18	17

Fuente: OECD 2008. Table 3.7 y 4.7.

La intervención doméstica en apoyo a los productores lecheros se ha realizado principalmente con: a) un programa de precios sostén, b) organización en mercados estatales y federales de comercialización de leche y c) pagos gubernamentales directos.

a) Bajo el programa de precios sostén el gobierno ha comprado manteca, queso cheddar y LPD a un precio establecido, permitiendo mantener el nivel de precios pagados al productor. Luego de la implementación del ARU se aprobó en ese país la nueva Ley Agrícola en 1996, en la que aparecían signos de retiro progresivo del apoyo del Estado al sector lácteo. La misma preveía que el programa de precios sostén finalizaría el 31 de diciembre de 1999, por lo que el gobierno dejaría de comprar manteca, LPD y queso a un precio especificado, como modo de mantener el precio de la leche a los productores. En 1999 el temor de los posibles resultados derivados de la eliminación del programa llevó a la extensión del mismo por un año adicional.

La Ley Agrícola de 2002 dio un giro hacia atrás en algunas de las modificaciones previstas, garantizando que los productores y participantes seguirían recibiendo apoyo gubernamental hasta el 2007. El Programa de Apoyo a los Precios fue extendido por 5 años con un precio sostén de US\$ 9,90/100 libras de leche (US\$ 22,5/hl).

b) Por el sistema de separación entre mercados estatales y federales de comercialización de leche, ha sido posible discriminar el precio de la leche pagada a los productores según su destino, con pools de precios y regulaciones de acuerdo a la distribución geográfica de las cuencas. En 1996 se introdujeron algunas modificaciones y luego otras en 2002 relacionadas con una disminución en el número de mercados y la metodología de cálculo del precio.

c) El tercer elemento de apoyo a los productores han sido los pagos directos, como el Programa de Pago por Pérdidas de Mercado (NDMLP) cuando los precios caían por debajo de cierto nivel. En 1999 el Congreso aprobó un paquete de 200 millones de dólares a una tasa de \$ 0,5625 por 100 litros. En abril de 2000 se hizo otro anuncio de 122,6 millones de dólares a una tasa de \$0,30 por 100 litros.

En el 2002 se actualizó con un nuevo programa por 3-5 años. El programa conocido por las siglas MILC correspondiente a Contrato por Pérdidas de Ingreso otorgó un subsidio equivalente al 34% de la diferencia cuando el precio de mercado de la leche en Boston caía por debajo del precio base de \$ 16,94 por 100 libras. El costo estimado entre 2002-2006 ha sido de \$3 mil millones. Aunque el mismo continuaría hasta el 2008, el gobierno ha anunciado a comienzos del 2007 su intención de incluir una reducción escalonada por cinco años a partir de 2009 en la nueva ley agrícola.

Los años 2004 y 2005 han sido rentables en la producción lechera. Los precios domésticos, debido a la fuerte demanda por grasos lácteos alcanzaron niveles históricos, lo que unido a una favorable relación con los precios de insumos, ha incentivado la producción y requerido de menos apoyos gubernamentales.

Además de los anteriores, la política agrícola ha apoyado al sector lácteo con barreras a las importaciones y subsidios a las exportaciones, como se verá en las secciones siguientes.

3.1.1.2. Acceso al Mercado

La compleja política agrícola estadounidense refuerza el apoyo interno con protección de las importaciones mediante aranceles y contingentes arancelarios que debió adecuar a partir de 1995 para cumplir con los compromisos de la OMC.

El Coeficiente de Protección Nominal de los Productores (CPNp) muestra que los precios recibidos por los productores han sido en 1999 más del doble de los valores internacionales, y continuaban en 2006 un 20% por encima (*Cuadro 34*), lo que pone de manifiesto la protección existente. Igualmente en ese año los consumidores (CNPc) pagaban un 18% por encima de los precios de frontera.

Cuadro 34.

Coeficientes de Protección Nominales en Leche 1995-2006

Leche EE. UU.	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2006
CPNp	1,34	1,68	2,13	1,83	1,46	1,22	1,2
CNPc	1,34	1,68	2,12	1,78	1,35	1,22	1,18

Fuente: OECD 2008. Table 3.7 y 4.7.

Los productos lácteos se encuentran entre los seis grupos que tienen las mayores barreras a las importaciones en la forma de contingentes arancelarios y prohibitivos aranceles fuera de esos contingentes.¹ Además de ellos, hay otras restricciones como impuestos misceláneos, cláusula de salvaguardia y acuerdos preferenciales.

Con el ARU Estados Unidos adoptó para lácteos los siguientes compromisos (*Cuadro 35*).

Cuadro 35.

Compromisos tarifarios para lácteos en la OMC

Productos	Dentro del Contingente Tarifario		Por Encima	
	1995	2000	1995	2000
Quesos	10% ^(a)	Igual	US\$1,055-2,269/kg	Igual
Mantequilla	u\$s 12,3 c/kg	Igual	US\$1,646/kg	Igual
Aceite Butírico	10% or 15,4 c/kg ^(b)	Igual	US\$1,865 8,5% ^(c)	Igual
LPD	u\$s 3,3 c/kg	Igual	US\$86,5 c/kg	Igual
LPE	u\$s 6,8 c/kg	Igual	US\$1,092/kg	Igual

Fuente: Podbury and Roberts (p. 36).

^(a) 10% para varios tipos de quesos. Las tasas varían con los tipos, desde 0 a 25%. ^(b) La tasa depende del contenido de grasas y sólidos lácteos. ^(c) Este valor es para sustitutos de manteca que contienen más de 45% de grasa. Otra categoría con más de 45% de grasa con sobre 10% de sólidos entra a US \$1.996/kg.

Entre 1995-2000 el acceso de lácteos por contingentes arancelarios fue muy pequeño, representando el 3% en manteca, 5% en quesos, 5% en LPE y 1% en LPD (*Cuadro 36*).

Cuadro 36.

Acceso mínimo acordado en OMC y cobertura de contingente arancelario

Productos	Acceso Mínimo acordado (000 tn)		Asignación de Cantidades a Países Específicos	Porcentaje de Cobertura de los Contingentes Arancelarios	
	1995	2000		1995	1996
Quesos	111	138	Sí	87	89
Manteca	4	6,4	No	6	88
Aceite	6,5	6,1	No	0	90
LPD^(a)	1,3	5,3	No	27	94
LPEr^(a)	0,4	3,3	No	22	75

Fuente: Young (1994). Citada en Podbury and Roberts, p. 40 y 42. and Shaw and Love p. 18-19.

^(a) Además de las cantidades de leche en polvo mostrada, México tiene acceso a un total de 422 tons.

Fuera de las importaciones acordadas dentro de los contingentes, los aranceles por encima de los mismos han sido muy altos y casi el 56% de los productos lácteos han tenido picos tarifarios (*Cuadro 37*). Por eso se han hecho prácticamente prohibitivas las importaciones fuera de los contingentes asignados.

Cuadro 37.

Picos tarifarios en productos lácteos de EE. UU.

Productos	Picos Tarifarios (%)
Leche	66
Leche en Polvo sin Azúcar	55
Leche en Polvo con Azúcar	179
Yoghurt	63
Mantequilla	70
Quesos	133
<i>Promedio Simple</i>	94

Fuente: Konandreas, p. 25

En cuanto a la administración de los contingentes, un aspecto del comercio exterior que puede usarse para dificultar las importaciones, en Estados Unidos no ha generado demasiadas quejas en el caso de los quesos. La mayor parte de las

asignaciones se han hecho a países específicos y la asignación de licencias a través de importadores históricos y designados. Las cantidades que podían ser importadas dentro de los contingentes tarifarios eran de 6.977 ton/año de mantequilla, 5.261 ton/año de LPD, 3.321 ton/año de LPE y 134.994 ton/año de quesos.

En cambio, ha habido dificultades con aquellos productos (algunos otros quesos, leche larga vida, etc) donde la asignación es “cualquier país”, bajo el sistema de orden de pedidos (First Come, First Served). En estos casos los exportadores manifestaban que era más difícil llegar a obtener las licencias y que a veces tenían que entrar por encima de los contingentes, lo que los tornaba muy caros.

Además de las cuestiones con los contingentes arancelarios, algunos derechos misceláneos han pesado sobre las importaciones, tales como la “tasa por el procesamiento de las mercaderías” aplicadas al valor de facturación de todos los productos manufacturados,² incluyendo productos lácteos (0,21% en el caso de quesos). También la “tasa de mantenimiento portuaria”, con un 0,125% para quesos.

EE. UU. ha otorgado preferencias dentro del Sistema de Preferencias Generales (GSP) a países en desarrollo para la importación de lácteos, pero según la OECD hay evidencias de que no ha sido demasiado generoso. Además el proceso para ganar la inclusión de un producto no es fácil y está sujeto a la oposición de los productores locales. Ellos pueden rechazar cualquier propuesta en una audiencia pública. Para los productos con contingentes arancelarios, la máxima cantidad permitida por la Preferencia ha sido el tamaño mismo del contingente. La concesión de preferencias ha estado sujeta al cumplimiento de diversos objetivos políticos de los Estados Unidos.³ El SGP, que expiró en septiembre de 2001 y fue renovado retroactivamente por el Congreso en agosto de 2002, se hizo efectivo hasta el 31 de diciembre de 2006.⁴

No obstante, tomando como referencia el 2005, el 45% del valor de las importaciones lácteas provenían de la Unión Europea, el 21% de Nueva Zelanda, el 13% del NAFTA, 5% de América Latina, 5% de Asia y el resto de otros países. Por lo tanto, el grueso del valor de las mismas provenía de los países desarrollados.

Salvaguardias Especiales. De acuerdo en el Art. 5 del ARU, se podían aplicar impuestos adicionales sobre las importaciones de productos sujetos a tarificación dadas ciertas condiciones, como por ejemplo, si el precio caía un cierto margen por debajo del promedio de las importaciones realizadas en el período 1986-88. También se permitía si el volumen de importaciones excedía el promedio de tres años, ya sea en un 5, 10 ó 25%, dependiendo del producto. Esta imposición adicional no se imponía en cantidades para las cuales los compromisos fueron hechos en la RU sobre acceso mínimo o corriente, y solo un tipo, ya sea en precio o cantidad, se aplicaba en un momento a ese producto.

Los niveles que disparaban la aplicación de esta cláusula en lácteos para EE. UU. eran: crema (6.431 toneladas), leche condensada o evaporada (7.106 toneladas), LPD (4.205 toneladas), LPE (4.661 toneladas), mantequilla (13.555 toneladas), queso cheddar (17.503 toneladas), queso tipo americano (16.528 toneladas), queso edam/gouda (8.170 toneladas), queso italiano (17.970 toneladas), queso tipo suizo con ojos (39.140 toneladas), queso gruyere (8.191 toneladas), queso descremado (3.133 toneladas), quesos no especificados (57.214 toneladas).

En relación con las medidas de acceso, la legislación de 2002 extendió la vigencia de la carga para promoción de la lechería nacional y la investigación, con la aplicación a los productos importados de \$0,33 por quintal de equivalente leche. Como resultado, las importaciones de Estados Unidos (*Cuadro 38*) han estado muy relacionadas con la evolución de su política, sobre todo en LPD.

Cuadro 38.

Importaciones de lácteos 1995-2007

Año	Importaciones (miles de toneladas)			
	LPE	LPD	Quesos	Mantequilla
1995	1,2	2,2	122,5	1,2
1997	4,1	5,8	112,6	7,2
1999	6,5	9,6	170,5	18,6
2001	4,5	3,5	142,1	36
2003	7,5	2,8	184,6	22,6
2005	13,9	1,3	174,8	31,5
2006	15,6	0,84	171,4	25,4
2007	21,9	1,7	166,5	25,4

Fuente: FAOSTAT, 2009.

La composición de las importaciones de EE. UU. ha cambiado, disminuyendo la proporción de *commodities* tradicionales como quesos y manteca y aumentando las de leche y crema tanto frescas como en polvo y otros productos lácteos, como se ve en el *Cuadro 39*.

En el 2006 las importaciones provinieron casi el 38% de la UE (27), 24% de NZ, 16% de Canadá, 4% de México y el restante 17% de varias partes del mundo.

Cuadro 39.

Composición (%) de las importaciones de grupos lácteos de EE. UU. 2001-2006

Año	Leche y crema (fresca y en polvo)	Manteca y mezclas grasas	Caseína y mezclas	Otros productos lácteos	Quesos	Total
2001 (%)	2,9	5,4	28,8	21,7	41,2	100%
2006 (%)	3,2	5	22,8	32,2	36,7	100%

Fuente: Oemke 2007 sobre USDA/FATUS.

Hasta el 2001 Estados Unidos tenía tres Tratados de Libre Comercio. Desde entonces y hasta 2005 ha concretado otros quince. Desde 2003 también se han ampliado las preferencias unilaterales en favor de países en desarrollo, en particular mediante las nuevas disposiciones de la AGOA.⁵

Acuerdos de Libre Comercio de EE. UU.⁶ Algunos de ellos se han realizado con:

- *Australia*, efectivo desde enero de 2005. En lácteos EE. UU. mantiene tarifas por encima de los contingentes arancelarios para las importaciones pero permite cierto acceso adicional dentro de los contingentes para los productos australianos.
- *Bahrein*, implementado en enero de 2006, dado lo exiguo de su producción, provee acceso libre para todos los productos lácteos.
- *CAFTA-DR*, con los países de América Central y República Dominicana, libera el acceso inmediato para suero y lactosa y crea nuevos contingentes arancelarios para LPD, queso, manteca, helados y otros lácteos.
- *Chile*. En efecto desde enero de 2004. Provee la eliminación gradual de todas las tarifas sobre lácteos en 8 años. Comprometió a Chile a sacar el requerimiento de inspección individual de todas las plantas elaboradoras para su habilitación exportadora.
- *Israel*, el primero de todos en septiembre de 1985, renegociado posteriormente, en el que EE. UU. mantuvo algunos contingentes arancelarios para el acceso de lácteos.
- *Jordania*, en 2001, si bien eliminó aranceles en forma inmediata en quesos, manteca, leche en polvo y lactosa, aún se mantiene el proceso gradual de desgración en otros, como sueros, algunas leches en polvo, helados, yogurts y otros.
- *Marruecos*, desde enero de 2006, provee acceso inmediato a suero, con gradual reducción de aranceles para la mayoría de los lácteos, hasta en un período de 15 años.
- *Singapur*, en enero de 2004, con apertura completa para los lácteos.

Además de los anteriores existen otros acuerdos completados pero sin haber entrado en efecto aún, como lo es el de Perú FTA, con acceso inmediato para suero y lactosa pero con contingentes arancelarios nuevos para LPD, quesos, manteca, helados y otros productos, con reducciones hasta en 17 años;

- *Oman*, aprobado en 2006, con eliminación inmediata o en corto tiempo de aranceles en lácteos;

Pendientes de aprobación. Aún otros estaban pendientes de aprobación del Congreso como el de Colombia, firmado en 2006 en el que se eliminaban aranceles a la lactosa y sueros en forma inmediata, con contingentes arancelarios eliminados gradualmente en un máximo de 15 años.

- *Panamá*. Concluido a finales de 2006, eliminando aranceles en lactosa y sueros inmediatamente y creando contingentes arancelarios para otros productos, con una eliminación gradual en 17 años.

- *Corea del Sur*, con negociaciones concluidas en abril de 2007, se crearon contingentes arancelarios para productos tales como LPD, quesos, sueros, etc., para eliminarse gradualmente en 15 años, con excepción de LPD y LPE.

Otras negociaciones están en marcha, con Malasia, con Sudáfrica, con Tailandia, con los Emiratos Árabes.

Subsidios a las exportaciones

Estados Unidos ha sido el tercer mayor usuario en el mundo de estas herramientas, después de la UE y Suiza, y han estado concentrados principalmente en lácteos. Sus mayores exportaciones en el 2005 estaban dirigidas a México (32%), Canadá (15%), Japón (6%), Filipinas (4%), y China (4%).

La política de Estados Unidos ha incluido subsidios para el Programa de Incentivos a las Exportaciones (DEIP), para actividades de promoción y desarrollo de mercados, y garantías de créditos para exportaciones. Por el DEIP el Departamento de Agricultura pagaba bonos en dinero a los exportadores que vendían determinados productos lácteos en ciertos países a precios menores al costo de su adquisición. El mayor objetivo del programa ha sido desarrollar mercados exportadores adonde el país no podía ser competitivo por la existencia de subsidios de otros países.

En el ARU las cantidades a las que el país se comprometió limitarse a subsidiar fueron las que se incluyen en el *Cuadro 40*. Los compromisos del 2000 se siguieron manteniendo, en total representando alrededor de 92.000 toneladas, 20 veces inferiores a los de UE, de casi 2 millones de toneladas incluyendo manteca, queso, leche en polvo y otros productos.⁷

Cuadro 40.

Máximo de exportaciones subsidiadas comprometidas en la OMC

Año	Mantequilla (000 ton)	LPD (000 ton)	Quesos (000 ton)	Otros Produc- tos Lácteos (000 ton)
1995	43	108,2	3,7	12,5
1996	38,6	100,2	3,5	10
1997	34,2	92,2	3,4	7,5
1998	29,9	84,2	3,2	5
1999	25,5	76,2	3	2,5
2000	21,1	68,2	3	0

Fuente: WTO (1999).

En la ley agrícola de 1995 y luego en 2002 dentro de las medidas de apoyo a las exportaciones, se extendió el Programa de Incentivo a la Exportación (DEIP). Por éste los exportadores locales recibían un subsidio para los productos lácteos especificados (LPD, manteca y queso) para algunos destinos.

Debido a que los precios internacionales para la LPD han estado en algunos años por encima de los niveles del sostén, el USDA hizo ofertas de aloca-ciones, pero las mismas no fueron usadas durante 2005 y 2006. No obstante, las exportaciones se incrementaron sin la necesidad de recurrir a costosos subsidios (*Cuadro 41*).

Cuadro 41.

Evolución de las exportaciones por productos

Año	LPE (000 tons)	LPD (000 ton)	Quesos (000 ton)	Mantequilla (000ton)
1995	64,9	59,6	31,9	27,3
1997	48,7	62,4	40,1	11,6
1999	17,8	120,8	43,1	2,4
2001	51,6	96,2	45	2,4
2003	29,3	115,6	53,7	5,2
2004	47,1	231,6	62,3	7,6
2005	19,1	280,5	58,4	7,3
2006	15,2	286,5	71,1	9,02
2007	24,9	258,6	101,2	35,1

Fuente: WTO (1999).

Otros de los programas más relevantes que contribuyeron a subsidiar las exportaciones de lácteos incluyeron:

Desarrollo de Programas de Mercados. Las organizaciones participantes como compañías privadas, organizaciones regionales estatales de comercio y otras organizaciones sin fines de lucro estaban autorizadas a recibir un reembolso de los costos incurridos para la realización de programas de promoción de exportaciones en algunos países y mercados extranjeros. Incluía el Programa de Acceso a Mercados (MAP), Programa de Desarrollo de Mercados Externos (FMD) y el Programa de Mercados Emergentes.

Por otra parte, EE. UU. ha sido el mayor usuario de dos herramientas que no fueron expresamente disciplinadas en el ARU, pero han sido traídas a las discusiones de la Nueva Ronda de Doha: los créditos a las exportaciones y la ayuda alimentaria.

Programa de Garantía de Créditos a las Exportaciones. Por el mismo se ha provisto de garantía gubernamental a los créditos para financiar las ventas al exterior. Como resultado de la disminución del riesgo de no pago, los exportadores se han beneficiado pagando tasas de intereses comerciales más bajas.

Programas de Ayuda Alimentaria. El Gobierno de EE. UU. ha otorgado ayuda alimentaria a países extranjeros seleccionados bajo la Ley Pública 480, también conocida como Alimentos para la Paz, por medio de ventas preferenciales bajo el Título I y donaciones bajo los Títulos II y III.

Es el mayor donante de ayuda alimentaria en el mundo, entre los que se encuentran los lácteos, a un total de 87 países, lo que ha sido bastante cuestionado debido a que las mismas han aumentado en productos y en períodos en que se incrementaban los stocks excedentes. En modelos econométricos de impacto de la reducción de esta ayuda se han encontrado efectos importantes sobre el comercio internacional.

En resumen, si bien Estados Unidos ha mantenido una vigilancia muy cercana a las decisiones políticas de la Unión Europea en materia de lácteos y ha liderado las negociaciones multilaterales con ese bloque, continuó con medidas de apoyo, restricciones a las importaciones y subsidios a sus propias exportaciones lácteas. Por otra parte, también ha adoptado el camino del regionalismo para avanzar en la liberalización comercial, realizando después del 2000 más de 15 acuerdos con bloques y países, en los que se contemplaron mayores preferencias y apertura para los lácteos.

3.1.2. Canadá

El sistema lechero canadiense ha sido el más regulado de los países americanos, habiendo resistido bastante las modificaciones requeridas para cumplir con los compromisos del ARU. Aún así, mantiene un sistema de administración de oferta que ni siquiera fue desmantelada con la firma del NAFTA.

En consecuencia, la producción se ha mantenido dentro de los niveles estipulados para asegurar el abastecimiento interno y precios rentables a los participantes (*Cuadro 42*), requiriendo las exportaciones algún tipo de subsidio para poder efectivizarse.

Cuadro 42.

Producción y flujos comerciales en equivalente leche en Canadá

Leche de vaca	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2006	2007
Producción (000 tons)	7.920	8.100	8.164	8.106	7.734	7.806	8.041	8.145
Exportaciones (equiv leche, 000 tn)	690,6	819,2	766,4	868,4	788,9	418,6	495,6	447,7
Importaciones (equiv leche, 000 tn)	303,3	353,3	491,8	743,1	737,7	730,6	756,6	857,1
Consumo leche/día/pers (g)	561,1	534,6	535,9	559,7	554,7	*	*	*

Fuente: FAOSTAT, 2009.

* Último dato disponible 2003.

3.1.2.1. Apoyo doméstico

Uno de los principales aspectos de la política lechera ha sido el mantenimiento de un fuerte apoyo doméstico. Aún después de 1995 Canadá continuó manteniendo un complejo sistema de administración de la oferta lechera, con cuotas de producción, precios administrados y pagos directos (hasta 2002). Para ello participaron instituciones tanto del ámbito federal como provincial.

Como resultado, el porcentaje de valores monetarios anuales transferidos a los productores lecheros canadienses como resultado de las políticas implementadas ha llegado a superar el 59% de los valores brutos de las explotaciones lecheras, no habiendo sido para el período nunca menor al 47% (*Cuadro 43*).

Se continuó con la asignación de cuotas de producción diferenciadas para leche fluida, establecidas a nivel provincial según las estimaciones de consumo.

Para la leche destinada a la elaboración de productos, sean de consumo interno o para la exportación, las metas se fijaban a nivel federal por la Comisión Canadiense de Lechería (CDC). Sobre esa base se asignaban cuotas de producción así como un precio sostén basado en un precio de compra para la manteca y LPD.

Cuadro 43.

Transferencias a los productores de leche canadienses

Leche Canadá	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2006
TCP (\$ can millones)	1.876	2.056	2.321	1.895	2.723	2.446	2.921
% TCP	47,3	51,2	56,1	43,8	59,1	48,9	58,8

Fuente: OECD 2008, Tables 3.6 y 4.6.

Durante el período 2000 a 2002 ajustó varias veces las Cuotas Compartidas de Mercado (MSQ) para la leche industrial. En enero de 2002 se eliminó el subsidio federal pagado a los productores, finalizando la fase de cinco años de reducción gradual.

En febrero de 2001 y 2002 la Comisión Láctea Canadiense aumentó el precio sostén para la LPD y la manteca. En 2002, los precios sostén para la LPD fueron llevados a c\$ 3,14 el kilogramo y para manteca a c\$ 3,72 por kilo.

La evolución estructural del sistema productivo muestra que aún con un sistema de controles tan estricto, ha seguido las tendencias mundiales de disminución en el número de explotaciones lecheras y en el número de vacas (*Cuadro 44*), con incremento en la productividad.

Cuadro 44.

Características estructurales de la producción primaria canadiense

	No. Tambos	No. Vacas (millones)	Prod. Total* (millones htl)
2001/02	18.673	1,08	78,3
2002/03	17.931	1,06	78,6
2003/04	16.970	1,06	81,6
2004/05	16.224	1,06	81,5
2005/06	15.522	1,05	80,6
2006/07	14.660	1,04	80,8
2007/08	14,036	0,99	83,4

Fuente: Canadian Dairy Commission Statistics.

* a 3,6 kg de grasa por hl.

Hay estudios que indican que cambios en el sistema de administración de la oferta canadiense lo haría más eficiente. Por ejemplo, el ERS ha estimado que el tamaño hace una gran diferencia en los costos y resultados de los tambos (*Cuadro 45*). Pero el sistema de cuotas no permite incrementar la producción, limitando el tamaño y así la mayor eficiencia y rentabilidad.

Cuadro 45.

Ingresos netos según tamaño del rodeo

	Número de Vacas en Ordeño					
	< 50	50-99	100-199	200-499	500-999	>999
Tamaño de Rodeo	35	69	133	295	666	2083
Prod/vaca (libras)	15.055	17.149	18.228	19.487	20.719	20.195
Costo total/00 libras (can\$)	30,09	25,5	20,82	17,92	16,07	13,59
Valor Bruto Prod	17,87	17,56	17,2	17,25	16,56	16,54
Ingresos Netos	-12,22	-7,94	-3,62	-0,67	0,49	2,95

Fuente: Estimaciones ERS, www.ers.usda.gov.ar/data/arms/costoverview.htm

3.1.2.2. Acceso al Mercado

La diferencia entre los precios que recibe el productor lechero en Canadá y los internacionales son muy grandes, llegando en el 2004 y en el 2006, al 140%. Y a diferencia de lo observado previamente en otros países o bloques, en este caso ha aumentado después del 2000.

Correlativamente, los precios pagados por los consumidores también han sido en esos años han sido 140% superiores a los que hubieran pagado a precios promedios de frontera (*Cuadro 46*).

Cuadro 46.

Coefficientes de Protección Nominal al Productor y al Consumidor

Leche Canadá	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2006
CPNp	2,1	2,1	2,3	1,8	2,4	2	2,4
CPNc	1,9	2	2,2	1,8	2,4	2	2,4

OECD, Table 3.6 y 4.6, 2008.

Esta situación no podría mantenerse sin limitaciones al acceso de productos del exterior. En este sentido, los compromisos de Canadá ante la OMC incluyeron 11 contingentes tarifarios en 32 líneas. Las tarifas dentro de cuotas son ad-valorem para algunos productos y específicas para otros, como se observa en el *Cuadro 47*.

Cuadro 47.

Compromisos de Canadá ante la OMC

Productos	Tarifa Base	Límite Final (2000)
Leche	283.8% mínimo \$ 40.6/hl	241.3% mínimo \$ 34.5 /hl
Queso Cheddar	289.0% mínimo \$ 4.15 kg	245.6%, mínimo \$ 3.53/kg
Mantequilla	351.4% mínimo \$ 4.71/kg	298.7% mínimo 4.00 /kg
Yoghurt	279.5% mínimo \$ 0.55/kg	237.5% mínimo \$ 0.47/kg
Helados	326.0% mínimo \$ 1.36/kg	277.1% mínimo \$ 1.16/kg
LPD	237.2% mínimo \$ 2.36/kg	201.6% mínimo \$ 2.01/kg

Fuente: WTO 1999, p.4.

Aún con la alta protección que vimos tenía la UE, la canadiense ha sido aún mayor, como lo evidencian las cifras comparativas del *Cuadro 48*.

Cuadro 48.

Compromisos en productos lácteos de Canadá, UE y EE. UU.

Productos Lácteos	Aranceles finales comprometidos			Aranceles aplicables NMF		Importaciones			
	Límites comprometidos	Sin aranceles (%)	Max	Aplicable NMF	Promedio	Libre en %	Import	Partic (%)	Libre
Canada	220,4	0	349	100%	248,6	0	349	0	0
UE (25)	56,9	0	264	100%	53,8	0	229	0,1	0
EE. UU.	25	0,3	126	100%	25	0,3	126	0,1	12,8

Fuente: Oehmke y otros 2007.

Las tarifas por encima de los contingentes han sido prohibitivamente altas: 207,5% para LPD, 250,6% para LPE, 307,5% para manteca y 252,8% para queso⁸ mientras que en EE. UU. oscilaron entre 42 y 69%. El acceso por contingentes en el 2000 representó en Canadá el 3,2% del consumo doméstico en manteca, y 5,2% en quesos (*Cuadro 49*).

De un total de 87 productos lácteos, 38 tuvieron picos tarifarios (por encima del 12% ad-valorem), con 2 en el rango de 30-99%, y 36 entre 100-299%.⁹ El sistema canadiense también mantenía escalamiento tarifario.

Cuadro 49.

Acceso al mercado de Canadá de manteca y quesos, 1998-2000

Canadá	Número de Vacas en Ordeño			Quesos		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000
Acceso por Cont. Tarifarios (000 tn)	3,3	3,3	3,3	20,4	20,4	20,4
Importaciones (000 tn)	3,3	5,8	14,4	23,8	25,2	29,4
Consumo Doméstico (000 tn)	82,7	88,5	88	347,8	254,5	361,7
Particip. Importaciones¹ (%)	3,8	3,5	3,2	5,4	7,4	5,2

Fuente: Calculado con datos de FAOSTAT database.

¹ (Acceso Conting. Tarifarios / importaciones más Consumo Doméstico) * 100

Los contingentes se administraban por una agencia gubernamental. Hubo también un Programa de Importaciones para las re-exportaciones que permitía importar componentes lácteos almacenables y comercializables.

Las Regulaciones sobre Productos Agrícolas (CAP Act) y otras similares establecían los estándares y tipificaciones nacionales y regulaban la comercialización de productos agrícolas en la importación, exportación y comercio interprovincial. Las regulaciones sobre productos lácteos, incluyendo licencias e inspección, tipificación, etiquetados y empaçado de productos caía bajo esa jurisdicción.¹⁰

Otra disputa fue si la reducción de las tarifas por encima de los contingentes arancelarios estaba sujeta a los compromisos de NAFTA de reducir los mismos a cero en 10 años, o prevalecían los compromisos ante la OMC. El fallo confirmó este último criterio.

Canadá ha otorgado preferencias a países en desarrollo y ha firmado otros acuerdos de libre comercio, como el que entró en vigencia en julio de 1997 con Chile, con Israel, y en el 2002 con Costa Rica, pero siempre mantenido como sensible el sector lácteo.

3.1.2.3. Subsidios a las exportaciones

En el ARU Canadá acordó reducir los volúmenes y montos de subsidios a las exportaciones lácteas (*Cuadro 50*).

Después de la firma del ARU Canadá implementó un nuevo programa de clases especiales de leche, diferenciando aquella destinada a la elaboración para el consumo interno y para la exportación. Esta última se permitía a la industria local pagarla a las juntas de comercialización a precios menores, lo

que fue denunciado ante la OMC en 1997 por EE. UU. y Nueva Zelanda como violación a los compromisos asumidos, por considerarse que constituía un subsidio a las exportaciones que excedía los volúmenes comprometidos. Se adujo que en tres años los subsidios habían excedido el límite por más de u\$s 160 millones, lo que había perjudicado a los exportadores estadounidenses en mercados de Asia y América Latina.

Cuadro 50.

Compromisos de subsidios a productos lácteos de Canadá ante la OMC

	1986-90	Comprometido 2000-01	1986-90	Comprometido 2000-01
	<i>(Millones Can\$)</i>		<i>(Miles de toneladas)</i>	
LPD	48,7	31,1	57	45
Otros Productos Lácteos	35,2	22,5	38	30
Otros ingredientes¹	31,7	20,3	n/a	n/a
Quesos	25,4	16,2	12	9
Mantequilla	17,2	11	4	4

Fuente: Trade Policy Review of Canada, (WTO), citado en CNCE p. 28.

⁽¹⁾ Ingredientes con LPD, mantequilla, quesos u otros productos lácteos.

Con un fallo adverso Canadá cambió el sistema incentivando a los productores a contactar directamente a la industria interesada en la compra de materia prima para exportación. El nuevo sistema también fue desafiado por los mismos competidores internacionales, y en junio de 2002, un panel de la OMC reafirmó que excedía los compromisos de exportación subsidiada del país. Canadá apeló la resolución pero la decisión previa se mantuvo de parte del Tribunal de Apelación.

Síntesis. Aunque Canadá es miembro de la OMC y firmante del ARU, ha sido uno de los países desarrollados más reticentes en la adecuación a los compromisos asumidos. Algunos cambios hacia el cumplimiento de los mismos fueron realizados de manera que no conformó con la interpretación general, debiendo dar marcha atrás después de fallos adversos.

Tampoco a nivel regional se verificaron avances significativos en la liberalización del comercio de lácteos. Por el contrario, fue uno de los sectores exceptuados de las negociaciones en el NAFTA. Sin embargo, también Canadá ha entrado en el regionalismo, firmando acuerdos para una mayor liberalización comercial con varios países, aunque los lácteos continúan siendo protegidos considerablemente como “productos sensibles”.

3.1.3. México

México ha sido un país históricamente deficitario en lácteos, requiriendo importar alrededor del 24% de su consumo, pero aún así ha puesto muchas limitaciones para permitir el acceso a su mercado. Es de importancia estratégica para Mercosur debido a que desde 1994 ha sido el mayor importador en el mundo de leche en polvo, siendo Argentina y Uruguay dos de sus proveedores minoritarios.

Desde 1995 ha venido incrementando su producción de leche cruda en forma sostenida, así como la producción industrial, pero la misma ha resultado insuficiente para abastecer a su población. De la leche producida internamente, destina alrededor de un 57% al procesamiento y el resto al consumo fresco, debiendo recurrir a las importaciones para completar el abastecimiento.

Cuadro 51.

Algunas características de la lechería mexicana

Leche de vaca	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2006	2007
Producción (000 tons)	7.627	8.091	8.877	9.472	9.784	9.868	10.088	10.345
Exportaciones (equiv leche, 000 tn)	24,7	61,8	104,8	113,5	109,5	134,9	109,6	119,1
Importaciones(equiv leche, 000 tn)	1.689,20	2.121,10	2.217,30	2.779,30	2.652,30	2.864	2.488,80	2.825,10
Consumo leche/día/pers (g)	261,9	260,5	291,5	297	314,7	*	*	*

Fuente: FAOSTAT 2009

* Último dato disponible 2003.

El origen de las importaciones varía según el producto, pero ampliamente predominaron los países desarrollados: la Unión Europea, Oceanía y sus socios del NAFTA. Menos del 10% proviene de otros lugares.

En su evolución desde la firma del ARU podemos apreciar algunos cambios.

3.1.3.1. Políticas domésticas

En los '90 se produjo la liberalización del precio de la leche y por el lado de la producción se implementó una política para modernizar el sector lechero y hacerlo más competitivo.

Las Transferencias por Producto Leche al Productor representaron un máximo del 38% de sus ingresos por la misma, la que fue disminuyendo hasta un 15% en 2006 (*Cuadro 52*). Por otra parte, las transferencias al consumidor de leche después del ARU fueron negativas, indicando transferencias del sector consumidor hacia el productor.

Cuadro 52.

Indicadores de Transferencias al Productor (TCP) y al Consumidor (TCC) en Leche

Leche México	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2006
TCP (mill \$ mex)	-1.544,47	3.580,48	8.950,18	6.341,07	6.699,39	381,34	5.046,38
%TCP	-17,54	21,78	38,18	23,83	25,02	1,24	15,02
TCC (mill \$mex)	3.357,30	-623,5	-6.127,20	-6.150,50	-6.446,40	237,1	-3.787,80

Fuente: OECD.

México tuvo una tradición de subsidio al consumo de leche a los sectores más pobres de la población. Las importaciones las hacía una empresa estatal en forma monopólica, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), que luego de la firma del ARU se transformó en la paraestatal Leche Industrializada CONASUPO (LICONSA SA). La leche en polvo importada se reconstituía para su consumo como fluida en 38 centros de acopio para proveer a la población de leche de abasto social a precios subsidiados. En 2004 Liconsa compró 160 millones de litros de leche en el mercado mexicano, pero la mayor adquisición provino de las importaciones, principalmente de Nueva Zelanda y Estados Unidos, ya que el país no tenía suficiente capacidad de autoabastecimiento.

En el 2007 se reportó que la leche fluida comercial costaba más del doble de la social que vendía Liconsa, siendo el producto leche fortificada y de primera calidad. Liconsa tenía alrededor de 5,8 millones de beneficiarios, de los cuales 1,3 millones estaban en el Distrito Federal. En la ciudad de México se distribuían 755 mil litros diarios y en todo el país 3,2 millones de litros a sectores más vulnerables, como niños menores de 12 años, constituyendo la mitad de los beneficiarios, mujeres embarazadas o en períodos de lactancia y adultos mayores (20%).¹¹ Según el Instituto Nacional de Salud, en “los niños Liconsa” se ha observado en los últimos cuatro años que tienen una talla superior en 2,6 centímetros promedio respecto de los que no estuvieron en sus programas, la incidencia de enfermedades fue menor y la masa muscular fue de 700 gramos en promedio superior.

3.1.3.2. Acceso al Mercado

México se unió al GATT en 1986 y desde entonces implementó una economía más abierta. Durante la década del '90 firmó acuerdos con NAFTA (1994), Bolivia (1995), Colombia y Venezuela (1995), G-3(ACE 33), Costa Rica (1995), Nicaragua (1998), Chile (1999), con Guatemala, Honduras y El Salvador (2001) y Uruguay (2001) en el Hemisferio Occidental. Fuera de las Américas, con UE (2000), Israel (2000), EC (2001), EFTA (2001), Japón (2005).

México ya tenía firmado y vigente desde 2001 un acuerdo de complementación económica (ACE 5) con Uruguay, firmando otro con posterioridad, el ACE 60 con profundización arancelaria vigente desde julio de 2004. Leche en polvo, quesos duros o semiduros y quesos en envases herméticos fueron algunos de los productos que México importó desde Uruguay.

En el 2002 se firmó el ACE No. 54 entre Mercosur-México, por el que se mantenía y profundizaban los acuerdos bilaterales anteriores de sus estados partes. Se mantuvieron preferencias fijas para una lista de productos. Luego con el ACE 6 se incorporaron nuevos productos previéndose llegar a una preferencia del 100% en un plazo de 10 años para todos los bienes incluidos.

Después de unirse al GATT, el país comenzó a reducir barreras a las importaciones, aunque aplicaba contingentes tarifarios para varios productos lácteos, con asignaciones específicas a países. Para Naciones Más Favorecidas y otros reservó un contingente de leche en polvo de 80,000 tn sin aranceles. Para las importaciones de queso, un contingente arancelario de 50% y un contingente de 9.385 toneladas, de los cuales 6.980 toneladas fueron para EE. UU., y el resto para otros países.

El coeficiente de protección nominal para leche indicaba que después del ARU, la diferencia entre el precio promedio recibido por los productores de leche y el precio internacional se incrementó hasta 1999, y luego ha disminuido. Algo similar se observó para el CNPc.

Cuadro 53.

Indicadores de Protección Nominal de Precios (CPN) al productor y consumidor

Leche México	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2006
CPNp	0,88	1,27	1,67	1,31	1,33	1,01	1,18
CPNc	0,88	1,23	1,56	1,26	1,29	1,01	1,16

Fuente: OECD, 2008.

Dentro de NAFTA,¹² México eliminó los requerimientos de licencias de importación para EE. UU., permitiendo un contingente de 40.000 toneladas de LPD sin aranceles. Por encima de la misma, una tarifa de US\$ 1,160 por tonelada o no menos del 139%, que gradualmente desaparecería en 2008. En quesos estableció una tarifa de 20%, (40% para quesos frescos), lo que también caducaría gradualmente en 10 años. Una paradoja en estas negociaciones,¹³ fue que México redujo barreras tarifarias para las importaciones de EE. UU. mientras incrementaba las de otros orígenes, acentuando su dependencia en el socio del NAFTA (p.39-40).

La modificación de la estructura de tarifas de importaciones corresponde al Presidente de la República, bajo la Ley de Comercio Exterior de 1993, por delegación del Congreso. Todos los acuerdos negociados por México desde la mitad de los '90 contienen un régimen de origen. Reglas detalladas se aplican para evitar las exportaciones de NAFTA con componentes lácteos de terceros países. Las importaciones preferenciales deben estar acompañadas de certificaciones de origen. Los acuerdos con Bolivia, Costa Rica, EE. UU. y Nicaragua contemplaron la auto-certificación, siendo el exportador responsable de completar los formularios. Los acuerdos con Colombia, Uruguay, y Venezuela requirieron que la prueba de origen fuera certificada por la autoridad competente de los países exportadores.

Escalamiento Tarifario. México mantuvo un compromiso máximo del 38% para productos no procesados, y 68% para los semiprocados.¹⁴

Compras gubernamentales. El gobierno regulaba la importación de LPD y usaba remates (auctions) para asignar cuotas al sector privado. Una organización paraestatal, LICONSA, es la única importadora de LPD y LPE para los programas sociales de las escuelas primarias y de las familias de muy bajos ingresos, contando con locales de ventas en poblaciones de todo el país. En 1992 se cambió el sistema de compras por licitaciones de LPD a compras directas con ofertas individuales. A pesar de que LICONSA no está registrada en la OMC como una Agencia Estatal Importadora, en los hechos actúa como tal.

Transparencia Aduanera. En 1996 una Nueva Ley Aduanera incrementó un poco la transparencia del sistema, las responsabilidades de los importadores y la flexibilización en los pagos de impuestos y derechos.¹⁵ No obstante, las quejas continuaron por cambios imprevistos en los procedimientos específicos sin previas notificaciones, divergentes interpretaciones de las normas, obligación de incluir un número de serie en los formularios fiscales, inspecciones detalladas, el uso de un precio de referencia y la falta de disponibilidad inmediata de información acerca de las regulaciones mexicanas (Ibid, p. 75).

Normas y Regulaciones Técnicas. La ley mexicana requería que los productos sujetos a normas técnicas (Normas Oficiales Mexicanas), recibieran una certificación de la Dirección General de Normas o de laboratorios indepen-

dientes autorizados. La aprobación de éstos dependía del Programa Nacional de Certificación, y solamente los laboratorios mexicanos eran elegibles. Cada importador debía proveer sus propios certificados, sin importar cuántas empresas estaban haciendo lo mismo, o cuántas presentaciones hubieran sido presentadas por cada uno de ellos (Ibid, p. 76).

En Octubre de 2002 la Secretaría de Salud Animal publicó especificaciones sobre niveles de tolerancia químicas y microbiológicas para un rango de productos lácteos como manteca, crema, leche condensada endulzada, leches fermentadas y acidificadas y dulces de leche, incluyendo también aditivos autorizados, empaque, etiquetado, almacenamiento y campañas para leche y productos lácteos.¹⁶

En el mismo mes, y a requerimiento de la industria, México notificó a la OMC un incremento en las cuotas aranceladas para la leche en polvo, que había sido establecida en 80 mil toneladas por año sin arancel. La adición sería de 42,5 mil toneladas para el 2002, con un arancel del 7%.

3.1.3.3. Subsidios a las exportaciones

El único programa que México había registrado en OMC había sido el Programa de Importaciones Temporarias para la Producción Exportable (PI-TEX), para aprovechar el bajo costo de la mano de obra, y ha sido utilizado por compañías multinacionales. Otra asistencia a los exportadores deviene de las excepciones aplicadas a los derechos de importación o créditos del Banco Nacional de Comercio Exterior (CNCE p. 42).

Síntesis. Para los países exportadores lácteos del Mercosur México resulta un mercado interesante por su rol importador y ha sido importante en particular para Argentina. Sin embargo, no ha sido fácil acceder al mismo debido a las restricciones que históricamente ha impuesto. Si bien con la firma del ARU se vislumbraron mayores posibilidades, su entrada al NAFTA le ha dado mayor acceso a los Estados Unidos, con la apertura completa a partir de 2008.

3.2. Centroamérica

Los países centroamericanos (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) ya habían constituido unión aduanera en los '70, conocida como Mercado Común Centroamericano (MCCA). A pesar de la importante desgravación y actividad que tuvo en sus inicios, la situación se aletargó posteriormente hasta los '90. Cuando se revisaron los términos del tratado, se adoptó una nueva nomenclatura aduanera y un arancel centroamericano de importaciones. Al mismo tiempo se inició el proceso de incorporación de

los socios al GATT. En 1998 se firmó el acuerdo por el que se incorporó al MCCA la República Dominicana.

Con Panamá se firmó un Acuerdo Marco de Libre Comercio, pero cada país en forma separada negociaba el acceso a sus mercados.

Desde el punto de vista estratégico de los lácteos Centroamérica no es una región que haya tenido relevancia para Mercosur, ya que el comercio de lácteos se concentró en la propia región y las importaciones provinieron mayormente de los países desarrollados.

3.2.1. Generalidades

La producción de leche para el conjunto de la región se ha venido incrementando desde 1995, como también lo hicieron las exportaciones e importaciones (*Cuadro 54*).

Cuadro 54.

Datos Globales de la Producción y Comercio Exterior del MCCA 1995-2006

Leche de vaca	1995	1997	1999	2001	2003	2004	2005	2006	2007
Producción (000 tons)	1.967	2.177	2.559	2.716	2.832	2.837	2.980	3.158	3.314
Exportaciones (equiv leche, 000tn)	47,5	79,8	104,6	139,3	164,9	191,8	172,6	133,3	295,1
Importaciones (equiv leche, 000tn)	385,6	487,2	614,9	677,2	629,6	591	635,3	680,6	635,7

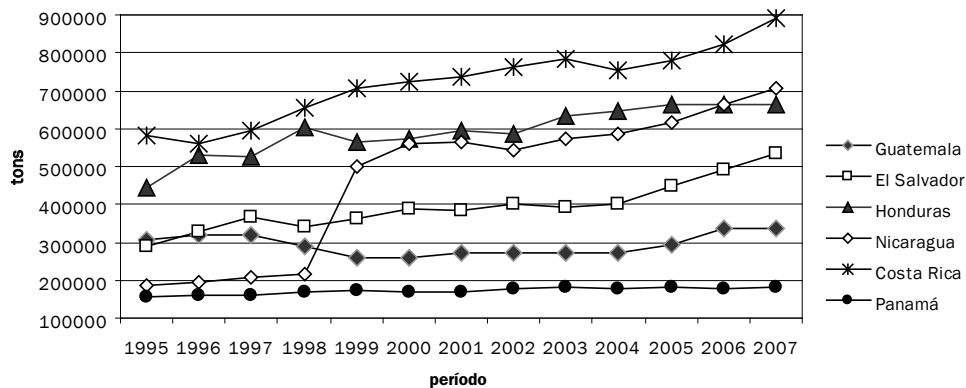
Fuente: FAOSTAT, 2007.

Individualmente, Costa Rica es el país de este grupo que tuvo en el período la mayor producción de leche, seguido de Honduras, mostrando ambos un crecimiento continuo en el período. Para el caso de Nicaragua, existe un gran salto en su producción a partir de 1999, superando los de producción de Honduras en el año 2007, como puede apreciarse en el *Gráfico 9*. Otro país centroamericano con un fuerte crecimiento en la producción de leche es El Salvador, principalmente en los últimos años del período analizado, donde en solo cuatro años la producción aumentó en una cantidad superior a la obtenida en los catorce años anteriores. Para el caso de Guatemala se observa un descenso de la producción entre 1995-1999, con una posterior estabilidad

seguida en el año 2004 por una recuperación que llevó a la producción de leche a niveles superiores a los alcanzados diez años antes. La mayor estabilidad de la producción se observa de Panamá, quien, al mismo tiempo, representa los menores volúmenes dentro del Mercado Común Centroamericano.

Gráfico 9.

Producción de leche en los países del MCCA1995-2007



Fuente: Elaboración propia con datos de FAOSTAT, 2009.

Consumo

Excepto Costa Rica, los demás países han tenido un muy bajo consumo per capita de lácteos, no llegando a los 100 kg por año de equivalente leche por persona. En gramos por día, los datos se muestran en el *Cuadro 55*.

Cuadro 55.

Consumo per capita por día (en gramos) de leche cruda entera por país

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Costa Rica	424,4	381,1	404,7	434,8	449,7	448,3	452,7	461	454,4	439,9
El Salvador	195,2	219,9	229,9	214,3	236,8	245,8	247,7	263	253	264,9
Guatemala	107,4	112,3	120,8	111,8	104,5	106,5	111,5	108,1	105,3	100,8
Honduras	239	271,9	258,3	299,3	282,5	264,4	273,8	246,2	230	799,1
Nicaragua	118,6	96,6	110	136	209,6	192,5	182,5	183,6	177	169,6
Panamá	163,1	179,1	184,1	170,7	189,7	180,9	174,9	178,9	186,5	174,7

Fuente: FAOSTAT, 2006.

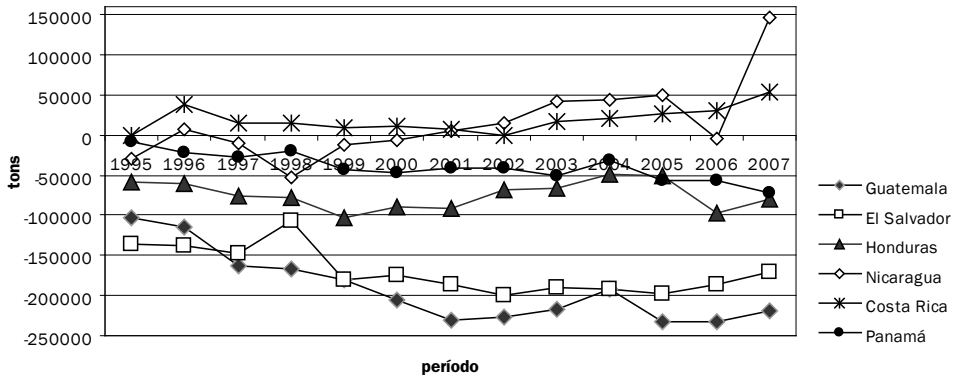
Oferta e importaciones

El comercio total de lácteos, altamente influenciado por la escasa producción y el nivel de ingreso de la población, es deficitario. En el 2005 la región en su conjunto tuvo un déficit en este rubro de 304 millones de dólares, habiendo sido la de Guatemala de 116 millones, de Honduras y Nicaragua de 100 millones cada una, y positivas de Costa Rica, con 1 millón y Nicaragua con 11 millones.

Por países, el saldo comercial de lácteos se aprecia en el *Gráfico 10*.

Gráfico 10.

Saldo comercial de lácteos (equivalente leche) MCCA 1995-2007
(en tons)



Fuente: Elaboración propia con datos de FAOSTAT.

El comercio intrarregional de lácteos no tiene aranceles, dándose principalmente en leche fluida UHT proveniente de Costa Rica y Honduras, y quesos, un gran porcentaje en el mercado informal. Existen regulaciones como pagos de impuestos por ventas, barreras sanitarias y conflictos asociados con el origen de la materia prima.

En la oferta agregada alrededor del 76% proviene de la producción local, mientras que el resto depende de las importaciones. El origen de las importaciones es aproximadamente el 80% extraregional, con total predominancia de los países del NAFTA, de la Unión Europea y de Oceanía. Muy distantes aparecen en el 2005 otros países, como se aprecia del *Cuadro 56*.

Cuadro 56.

Origen de las importaciones centroamericanas extraregionales, 2005
(en millones de dólares)

Extraregional	2000	2001	2002	2003	2004	2005
México	50,7	58,4	57,3	59,2	61,9	82,6
EE. UU.	53,2	50,5	34,9	50,1	50,7	54,7
Canadá	54,7	61,6	48,6	49,3	45,4	53,2
UE	40	25,3	23,8	32,1	30,9	40,1
N.Zelanda	33,3	49,6	45,4	42,3	37,5	38,3
Australia	5,3	6,5	9,8	7,5	10,4	18,4
Chile	1,1	3,4	1,3	5	6,2	12,9
Otros	16	14	13,7	7,8	8,9	15,7

Fuente: CNPL con datos de SIECA, 2007, citado en Benavidez Barquero H. IICA, 2006. Oportunidades Comerciales en Centroamérica de los Productos Lácteos Panameños.

El Salvador y Guatemala son los mayores importadores, con alrededor del 70% del total, destacándose el primero en las importaciones intrarregionales, con casi el 47%.

El 60% de las importaciones corresponden a leche en polvo, proviniendo de Europa, Nueva Zelanda y los Estados Unidos. No existe un arancel externo común, pero para el comercio extrarregional cada país tienen barreras arancelarias, siendo las más altas las de Costa Rica, con 60% para leche en polvo y mantequilla, 50% para los quesos maduros y contingentes arancelarios (*Cuadro 57*).

Cuadro 57.

Aranceles (%) aplicados en lácteos (NMF) en los países centroamericanos, 2006

Producto (%)	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
0402.21.21 - LPE	65	20	15	15	60
0402.10.00 - LPD	65	20	15	15	60
0405.10.00 - Mantequilla	65	30	15	20	40
0406.10.00 - Queso frescos	65	40	15	20	40
0406.90.20 - Quesos tipo cheddar (bloque o barra)	50	15-40	15	35	5

Fuente: SIECA. Enero, 2007.

Balance comercial y exportaciones

En la región solamente Costa Rica es autosuficiente, concentrando el 57% de las exportaciones y el 54% del comercio intraregional.

El mayor porcentaje de las exportaciones corresponde a leche en polvo (234 millones de dólares en 2005), quesos (74 millones), otros (25 millones), helados y leche fluida (18 millones cada una), mantequilla (16 millones), sueros (12 millones) y leches fermentadas o acidificadas (9 millones).

Precios comparativos

Como referencia, los precios al productor en los países de Centroamérica han sido aproximadamente los que se incluyen en el *Cuadro 58* para 2007, donde se observa en primer lugar una gran diversidad entre los pagados en el mercado formal e informal; y segundo, aún dentro de cada uno, una gran dispersión entre el mínimo y el máximo. Sin duda esto refleja diferencias de calidades significativas.

Cuadro 58.

Precio al productor por litro de leche (u\$s dólares por litro en julio 2007)

País	Informal		Formal		Moda/prom
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	
Guatemala ^(a)	0,324	0,389	0,324	-	0,454
El Salvador ^(b)	0,2	0,32	0,35	0,37	0,36
Honduras ^(c)	0,185	0,238	0,291	0,45	0,397
Nicaragua ^(d)	-	-	0,217	0,244	0,23
Costa Rica ^(e)	0,288	0,332	0,309	0,362	0,345
Panamá ^(f)	0,27	0,28	0,345	0,365	0,355

Fuente: Benavidez Barquero, *Proporcionado por la Cámara Nacional de Productores de Leche de Costa Rica, según:*

^(a) Estuardo Morán, *Director Ejecutivo, Cámara de Productores de Leche, Guatemala.*

^(b) Alfonso Escobar, *Presidente Asileche y Proleche, El Salvador.*

^(c) Marco Polo Micheletti, *Director Ejecutivo, FENAGH, Honduras.*

^(d) www.magfor.gob.ni, *MAG-FOR, Boletín N° 627.*

^(e) Erick Montero, *Director Ejecutivo, Cámara Nacional de Productores de Leche, Costa Rica.*

^(f) Euclides Díaz, *Secretario Ejecutivo, ANAGAN, Panamá.*

3.2.2. Generalidades de los compromisos en la OMC

Las medidas de control de acceso al mercado han sido las más importantes en estos países, donde no se dispone de presupuesto como para subsidiar las exportaciones o llevar adelante costosas políticas de apoyo doméstico a los productores. Entre los compromisos de acceso al mercado con la OMC, dentro de la categoría de Nación Más Favorecida (NMF), Costa Rica aplicó un arancel del 65% para leche en polvo, leche fluida, mantequilla y helados. El Salvador el 15% para la LPE, 20% para la LPD y LPS, 30% para la mantequilla y 40% para las leches fluidas y helados. Guatemala y Honduras el 15% para la leche en polvo, leche fluida, mantequilla y helados. Nicaragua aplicó el 15% para la leche fluida, 40% para mantequilla y helados y 60% para las leches en polvo.

Por su parte, Panamá tiene aranceles más altos, los que se comprometió a reducir en las distintas categorías. Por ejemplo, en leche fresca pasar de un inicial de 90% a uno de 60%; en leche en polvo (SGE) de 110% a 50%, en quesos frescos de 40% a 30%, en quesos para uso industrial de 90% a 30%. En los contingentes arancelarios estableció 3.580 toneladas para leche fluida, 3.829 para leche en polvo, 883 toneladas para evaporada, 3.326 para cuajada, 230 toneladas para lactosueros y 174 toneladas para quesos.

En relación con el incremento de los contingentes, Guatemala se comprometió a incrementar las partidas 0401 a 0406 de 10.434 a 17.890 toneladas anuales; El Salvador discriminó por productos, siendo para leche fluida de 14.250 a 23.749 toneladas, para las leches concentradas de 542 a 903 toneladas, para mantequilla de 472 a 786 toneladas, para yogur de 33 a 55 toneladas. Nicaragua para leche fluida de 8.040 a 13.410 toneladas.

Costa Rica, como la mayor nación productora y exportadora, reservó para leche fluida de 243 a 405 toneladas; partida 0402 de 241 a 344 toneladas; para leche condensada de 2.563 toneladas sin cambios, para leche evaporada de 1.125 toneladas, para lactosuero de 283 a 303 toneladas, para mantequilla de 27 a 45 toneladas, para queso de 360 a 530 toneladas, para helados de 435 a 725 toneladas.

En el Mercado Común Centroamericano los compromisos asumidos para los lácteos han sido de liberalización comercial, sin aranceles, normas de origen con relación a la leche ordeñada en cada uno de los países signatarios, observación del Codex Alimentario para el procesamiento en la industria y negociaciones tendientes a un acuerdo con relación al arancel externo común.

Acuerdo RD-CAFTA. Un hito significativo lo ha constituido la firma entre Estados Unidos, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Honduras y Costa Rica del tratado de libre comercio (CAFTA), al que se unió la República Domi-

nicana en agosto de 2004. Recientemente algunos de ellos han ratificado su adhesión entrando en vigencia en el 2006, habiéndolo hecho Costa Rica recién en el 2009.

Ante la falta de un arancel externo común y armonización dentro del MCCA, se negociaron esquemas de desgravación diferentes para cada país. No obstante, el acuerdo tiene carácter de multilateral, lo que le permite a cada uno exigir el cumplimiento a cualquiera de los otros. Esta característica, no existente en los acuerdos bilaterales, se considera muy importante porque de hecho establece disciplinas comerciales intrarregionales en áreas de carencia previas pero que fueron incluídas en este acuerdo, como estándares laborales y ambientales.¹⁷

En lácteos se acordó el acceso inmediato en Nicaragua para la leche evaporada, condensada y aceite butírica; Costa Rica en lactosuero, cheddar deshidratado, maternizadas y modificadas. En Honduras leches modificadas y junto con El Salvador y Guatemala otras mezclas. Los volúmenes correspondientes a los contingentes otorgados han variado, como se observa en el *Cuadro 59*.

Cuadro 59.

Contingentes otorgados por Centroamérica (en toneladas)

Partida	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
0401 (Leche fluida)	0	10	0	0	0
0402 (Leche en polvo)	200	300	400	300	500
0403 (Yogurt y crema)	0	10	0	0	0
0405 (Grasas y mantequilla)	150	100	100	100	150
0406 (Quesos)	410	410	450	410	575
2105 (Helados)	150	120	160	100	75
Otras partidas capítulos 19, 21 y 22	140	120	140	140	50
Total	1050	1070	1250	1050	1350

Fuente: Cámara Nacional de Productores de Leche de Costa Rica, citado en Benavidez.

Las demás partidas tendrán una desgravación en 10 años. Además se acordó un incremento del 5% de los contingentes con respecto al año anterior, un volumen de activación de las salvaguardias del 30% del contingente y la no aplicación de subsidios a las exportaciones.

Por su parte, Estados Unidos otorgó los siguientes contingentes (*Cuadro 60*)

Cuadro 60.

Contingentes otorgados por Estados Unidos (en toneladas y en litros para helados)

Partida	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
0401 (Leche fluida)	150	60	50	100	0
0402 (Leche en polvo)	50	0	0	0	0
0403 (Yogurt y crema)	300	300	250	500	350
0405 (Grasa y mantequilla)	50	60	0	100	0
0406 (Quesos)	250	450	500	350	875
2105 (Lts, Helados)	97.087	77.670	194.174	0	266.989
Otras partidas capítulos 19, 21 y 22	150	120	250	0	0

Fuente: Cámara Nacional de Productores de Leche de Costa Rica, citado en Benavidez (2007).

3.1.4.3. Acuerdos Bilaterales

A pesar de la existencia de un mercado común, cada uno de los países miembros ha continuado realizando negociaciones individuales con terceros, sin coordinación, lo que crea dificultades para consolidarlo. Así por ejemplo Costa Rica suscribió un acuerdo con México en 1994; lo mismo hizo Nicaragua en 1997 y el Triángulo del Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras) en 2001. Guatemala y Nicaragua, cada uno por su parte, y El Salvador y Honduras con Taiwan, todos en el mismo año, 2006.

- Con Panamá, al igual que se lo hizo con Chile en 1999, bajo el paraguas de un acuerdo marco, se viene negociando los términos con cada país.
- Costa Rica tiene acuerdos de libre comercio firmados con CARICOM Panamá (Centroamérica-Panamá), Canadá, Chile (Centroamérica-Chile) República Dominicana, México.
- El Salvador con DR-CAFTA Panamá (Centroamérica-Panamá), México (Triángulo del Norte-México), Chile (Centroamérica-Chile), República Dominicana (Centroamérica-República Dominicana).
- Honduras con DR-CAFTA, México (Triángulo del Norte-México), República Dominicana (Centroamérica-República Dominicana).
- Nicaragua con DR-CAFTA, República Dominicana (Centroamérica-República Dominicana).
- México Jamaica con República Dominicana-CARICOM.

Síntesis

Los países centroamericanos han realizado intentos por avanzar en la liberación comercial regional en los lácteos desde hace muchas décadas,

sin que hayan podido concretar una unión aduanera efectiva, un arancel externo común y acciones armonizadas en sus negociaciones internacionales. Con la firma del Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos y República Dominicana se abre una nueva etapa. Si bien hubo negociaciones individuales bajo el acuerdo marco, la multilateralidad del mismo permitirá exigir la observancia para todos, lo que de hecho pone un piso común para las acciones futuras. Por otra parte, el acuerdo fomentará el intercambio de lácteos con los Estados Unidos, en la medida en que las condiciones sean mejores que con terceros países, concretamente los proveedores más importantes que ha tenido hasta ahora, la Unión Europea y Nueva Zelanda. El comercio lácteo del Mercosur con este bloque americano no es una realidad esperable.

3.3. América del Sur

3.3.1. Comunidad Andina (CAN)

El grupo andino fue formado por Bolivia, Colombia, Ecuador, y Venezuela en 1993, con una unión aduanera imperfecta que comenzó a funcionar en 1995 con la adopción de un arancel externo común para las importaciones de terceros países, pero que tuvo posteriormente dificultades y debió flexibilizarse. Se mantuvieron algunos tratamientos especiales a países y productos. Perú se incorporó gradualmente en 1997 culminando el proceso en diciembre de 2005. En abril de 2006 se produjo una crisis importante en este bloque cuando el presidente de Venezuela anunció el retiro de ese país de la CAN, creando una situación de desconcierto y pesimismo sobre su futuro. No obstante esa situación reciente, en este trabajo se seguirá incluyendo al país en el grupo por el énfasis del análisis hasta el 2006.

La relación con Mercosur ha tomado un cariz particular debido a la adhesión de Bolivia en primera instancia y recientemente con el pedido de Venezuela, sobre lo que se volverá posteriormente. Además, ha sido aprobado un acuerdo marco del ACE 59 y ACE 54.

Como características generales de la CAN se puede observar que ha sido un neto importador de lácteos, y que la producción total no se incrementó demasiado en la década (*Cuadro 61*).

Cuadro 61.

Producción de leche en la CAN. Período 1995-2007

Leche de vaca	1995	1997	1999	2001	2003	2004	2005	2006	2007
Producción (000 tons)	9.469	10.046	2.559	2.716	2.832	2.837	2.980	3.158	3.314
Exportaciones (equiv leche, 000tn)	29,5	46,6	104,6	139,3	164,9	191,8	172,6	133,3	295,1
Importaciones (equiv leche, 000tn)	1,046,9	1,148,5	614,9	677,2	629,6	591	635,3	680,6	635,7

Fuente: FAOSTAT, 2007.

El consumo de leche por habitante por día y por persona es muy variable entre los países, no llegando a los 90 gramos en Bolivia y sobrepasando los 300 gramos en Colombia. También varía la tendencia, habiendo descendido en los últimos años en Bolivia, Perú y Venezuela (*Cuadro 62*).

Cuadro 62.

Consumo por persona por día de leche fresca entera (en gramos)

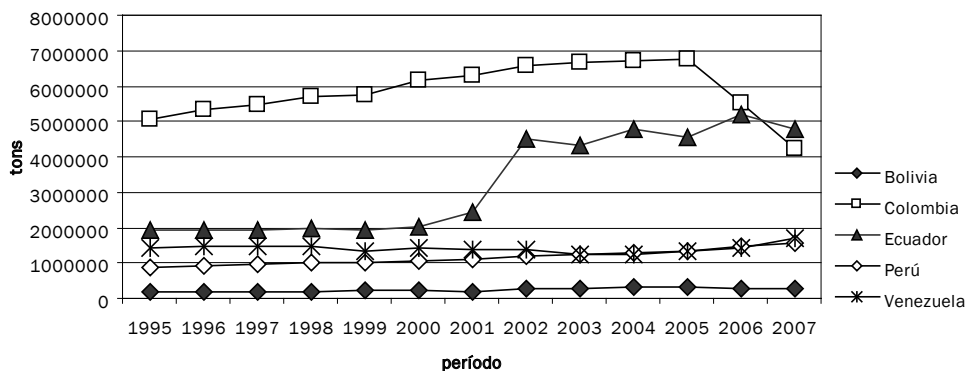
CAN	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Bolivia	95.6	105.44	103.3	104.16	105.8	99.08	76.76	107.03	86.41	87.16
Colombia	305.06	315.83	322.79	330.15	315.84	312.33	310.91	310.87	297.65	335.27
Ecuador	276.69	314.75	298.35	310.89	275.65	271.06	277.65	282.51	283.79	282.54
Peru	135.38	141.14	141.78	145.97	142.37	137.75	136.08	138.14	127.39	132.84
Venezuela	218.21	210.47	208.62	226.84	200.16	203.06	194.05	180.46	172.36	153.12

Fuente: FAOSTAT.

En esta región el principal productor de leche es Colombia, como se puede observar del *Gráfico 11*. Sin embargo, a partir de 2005 la producción colombiana experimenta una fuerte caída, registrando en el 2007 niveles inferiores a las 5 millones de toneladas (y por lo tanto, con un gran retroceso respecto a 1995). Por el contrario, a partir del nuevo milenio, existe un fuerte crecimiento de la producción de leche por parte de Ecuador, quedando en el año 2006 apenas por debajo del nivel colombiano y superándolo en 2007 a pesar de una pequeña reducción de la producción en el último año. Los otros tres países miembros de la CAN, muestran una gran estabilidad en el período, con un leve crecimiento en la producción de Perú y un pequeño descenso en el caso de Venezuela.

Gráfico 11.

Producción de leche por país de la CAN (1995-2007)



Fuente: Elaboración propia con datos de FAOSTAT.

Colombia, a partir de esta década, comienza a tener un balance de comercio positivo, incluyendo un fuerte crecimiento de las exportaciones (*Cuadro 63*), con muy buenas perspectivas.

Cuadro 63.

Algunas características del sector lácteo en Colombia

Leche de vaca	1995	1997	1999	2001	2003	2004	2006	2007
Producción (000 tons)	5.078,00	5.492,00	5.733,80	6.301,70	6.652,10	6.770,00	5.500	4.225
Exportaciones (equiv leche, 000tn)	5,1	8,4	61,5	170,3	199,7	135,9	137,4	76,59
Importaciones (equiv leche, 000tn)	75,5	195,4	104,1	205,3	113,9	50	64,8	56,1
consumo leche/día/pers (g)	305	322,8	315,8	310,9	297,6	335,3	*	*

Fuente: FAOSTAT, 2007.

En 2006 el gobierno anunció el inicio de un Plan de Reconversión de las empresas comercializadoras de leche cruda en Bogotá, donde juntamente con la región de la Sabana, se expendien 150 mil litros de leche cruda al día a través

de 21 empresas. Se tenía previsto que en agosto de 2008 quedara totalmente prohibida la venta sin pasteurizar. Ello se haría con el apoyo del programa Agro Ingreso Seguro (AIS) a través de una línea especial de crédito y del Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) para financiar equipos y centros de acopios o de pasteurización (SNE 2007).

3.3.2. Políticas de Ayuda Interna

Ninguno de los países de la CAN ha registrado compromisos de reducciones a las medidas de apoyo interno en la OMC ni subsidios a las exportaciones. La ayuda que los productores lácteos reciben en esos países se ha concentrado principalmente en apoyo a los precios.

3.3.3. Acceso a los Mercados

En la OMC los países de la CAN establecieron aranceles para las leches y leche en polvo que fueron del 40% para Bolivia, 151% para Colombia, 45% para Ecuador, 97% para Perú y 40% para Venezuela. Solamente Colombia, Ecuador y Venezuela fijaron contingentes arancelarios de 4.509 toneladas, 900 toneladas y 73.909 toneladas respectivamente.

El mercado de la CAN está protegido por un AEC y un sistema de franjas de precios.

Se mantuvieron aranceles diferentes por países, no llegándose a establecer una política arancelaria común, pero sí fijándose un plazo adicional para hacerlo. Mientras tanto, Bolivia, Colombia y Ecuador continuaron aplicando los niveles arancelarios acordados.

El sistema de franja de precios (SAFP) ha intentado estabilizar los precios de los productos que se importan y que son fluctuantes. Cuando el precio internacional (según un precio de referencia) está por encima de un precio techo, se rebaja el arancel ad-valorem hasta llegar a cero, pero cuando el precio está por debajo del piso, se incrementa el mismo. Cuando el precio de referencia está entre las franjas, no se aplican rebajas ni derechos adicionales.

Estos precios piso y techo se han anunciado anualmente por la Secretaría General de la CAN, con toda una metodología operativa. En el caso de los lácteos el producto marcador ha sido la leche entera en polvo sin azucarar (0402.21.19), tomando como mercado de referencia el precio promedio mensual de exportación FOB Nueva Zelanda.¹⁸

En el caso de Bolivia, ésta se ha autoexcluido del sistema así como también tiene una excepción en el AEC. Para la CAN éste es del 20% para productos

agrícolas, pero Bolivia lo mantenía al 10%, incluyendo a la leche y sus derivados. El justificativo ha sido el mayor costo que debe afrontar por transporte debido a su ubicación geográfica, alejada de puertos marítimos.

En el sistema de aranceles consolidados en la OMC, Perú presentó tres líneas arancelarias en leche en polvo y mantequilla con el 68% ad valorem. Sin embargo, los aranceles efectivamente aplicados fueron de 20% para cada uno, con un recargo fijo del 5% ad valorem y un derecho específico variable (DVE) o sobretasa. A diferencia del sistema de franjas de la CAN en Perú no ha habido precios techos así que se han impuesto derechos adicionales sólo cuando el precio de importación se situaba por debajo del precio mínimo. En caso contrario, no se recaudaba más que el derecho normal, es decir, a diferencia de otros sistemas, no se concedía ninguna exención de derechos si los precios de las importaciones superaban el precio máximo.

Cuadro 64.

Ejemplo de Sistema de Aplicación de Aranceles en Perú

Perú	Período	Precio mínimo \$/t	Precio de referencia de importaciones \$/ t	DVE ¹ Impuesto específico \$/t	Equivalente ad valorem %	Base más arancel fijo ² %	Arancel total %
Leche	23/03/1998 19/04/1998	49	1.750	298	17	25	42

Fuente: El Peruano/Ministerio de Agricultura, Perú.

¹ Derecho variable específico (sobretasas).

² Es decir, incluido el recargo de 5 por ciento.

Los países de la CAN han firmado diferentes tratados de libre comercio (TLC) y están negociando otros, en forma individual y en bloque. Uno de esas negociaciones es con el Mercosur, como se verá en el próximo capítulo.

En forma individual podemos mencionar el TLC Perú-EE. UU., cuyas negociaciones concluyeron en 2005, y para lácteos tuvo la participación de representantes del sector privado peruano y norteamericano, salvo en el cierre, a cargo de los negociadores oficiales.

Perú obtuvo acceso inmediato libre de aranceles al mercado norteamericano para el 89,7% del total de partidas arancelarias agropecuarias (incluidas las subpartidas NMF libres de arancel).

Para 141 líneas arancelarias que contienen los siguientes productos: quesos, leche evaporada y condensada y otros productos lácteos procesados, dejarán de pagar aranceles en plazos lineales de desgravación de 5, 10, 15 y 17 años. Adicionalmente, Perú consiguió cuotas de exportación al mercado nortea-

mericano libres de arancel para leche evaporada y leche condensada (6.000 toneladas) quesos (2.500 toneladas); manjar blanco (2.000 toneladas).

Por su parte, Perú otorgó contingentes libre del pago de aranceles para algunos productos lácteos entre los que se encuentran la leche en polvo y leche concentrada (4.630 toneladas), yogurt (70 toneladas), mantequilla (500 toneladas), quesos (2.500 toneladas), helados (300 toneladas) y productos lácteos procesados (2.000 toneladas). Las tasas de crecimiento de estas cuotas fluctúan entre 10% y 12% y los plazos de desgravación varían entre 15 y 17 años. Para algunas partidas como leche en polvo y quesos se han incluido 10 años de gracia antes del inicio del proceso de desgravación (*Cuadro 65*).

Cuadro 65.

Lista de oferta de Perú en lácteos

Producto	Arancel Base	Plazo de Desgravación	Cuota Importación (TM)	Tasa de Crecimiento	SEA⁽¹⁾
Leche Fluida	25%	15	4,63	-	-
Leche Evaporada	25%	17 (10 gracia)		12%	Volumen
Leche Condensada	25%	17 (10 gracia)		12%	Volumen
Leche en Polvo	35%	17 (10 gracia)		12%	Volumen
Leches concentradas sin edulcorante	25%	17 (10 gracia)	70	12%	Volumen
Yogurt	25%	15	-	10%	-
Lactosueros	25%	Inmediata	500	-	-
Mantequilla	25%	15	2,5	10%	Volumen
Queso	25%	17 (10 gracia)	300	12%	Volumen
Helados	25%	15	2.000	10%	Volumen
Productos lácteos procesados (manjar blanco)	17%	15		10%	-

Fuente: De la Flor, P. 2007.

⁽¹⁾ Se incluyó una medida de salvaguardia especial agrícola (SEA), con un disparador por volumen, solamente para leche en polvo, mantequilla y quesos, a partir de importaciones superiores al 130% de la cuota otorgada. El volumen libre de pago de aranceles de 4,630 toneladas para la leche en polvo:¹⁹ con un crecimiento anual de un 12%, fuera de cuota, desgravación en 16 años. Para los quesos una cuota de 2,500 toneladas libre de aranceles y un crecimiento de 12% por año, fuera de cuota desgravación en 16 años. Asimismo, una cuota inicial de 500 toneladas para la mantequilla, con un crecimiento del 10% por año y fuera de cuota, desgravación en 14 años, etc.²⁰

TLC Colombia-Estados Unidos. Para exportar a EE. UU. se acordaron contingentes en los siguientes productos lácteos: 110 toneladas para leche líquida, 2.200 toneladas para mantequilla, 330 toneladas para helados, 5.060 toneladas para quesos, 2.200 toneladas para otros lácteos y libre acceso para yogures. Colombia por su parte, ofreció un contingente arancelario de 5.000 toneladas para la leche en polvo, 100 toneladas para el yogurt, 500 toneladas para la mantequilla, 2.100 toneladas para los quesos y 2.100 toneladas para productos lácteos procesados. La tasa de crecimiento para cada uno de esos productos es 10% anual. Fuera del contingente, el arancel base (33%, 20%,

33%, 20 y 33%, y 20%, respectivamente) será eliminado en 15 años. La modalidad de hacerse del contingente es First Come, First Served (FCFS).

Por otra parte, Colombia otorgó un cupo de 300 toneladas para los helados. La tasa de crecimiento es de 10% anual. Fuera del contingente, el arancel base (20%) será eliminado en 10 años. La modalidad de hacerse del cupo es la misma que los demás productos lácteos.

3.4. Las negociaciones del ALCA

Por razones políticas y comerciales, fue lanzado en la Reunión de los Jefes de Estado en Miami en diciembre de 1994, el proyecto para la conformación de un bloque de libre comercio para toda América. Se estableció la estructura de negociadores y tres comités adicionales para avanzar en las negociaciones, pero nunca se concretó el acuerdo.

Con el potencial de reunir a 800 millones de personas, se constituiría en el mayor bloque de libre comercio del mundo, con 34 países diferentes. Los objetivos que se fijaron en relación con el tema de agricultura fueron: 1) Eliminar aranceles progresivamente así como las barreras no arancelarias entre los participantes, en una forma consistente con las reglas de la OMC; 2) eliminar los subsidios a las exportaciones agrícolas en el Hemisferio; 3) identificar otras prácticas distorsionadoras del comercio agrícola y ponerlas bajo una mayor disciplina; y 4) desarrollar medidas que aseguren que no se usen aspectos sanitarios y fitosanitarios como una forma encubierta de restricción al comercio.

En el primer quinquenio del nuevo milenio, la concreción de ALCA ha sido congelada. Han influido para ello tanto aspectos políticos como económicos, entre ellos el surgimiento en algunos países sudamericanos de nuevos gobernantes con posiciones antagónicas a los de la década del '90, mayor incertidumbre y debilidad en las economías de algunos de los países de la región, cambios unilaterales en las políticas cambiarias, como falta de la información necesaria para una adecuada evaluación por parte de los pobladores.

Síntesis

Aunque luego de la descripción de cada bloque ya se hizo un resumen, para cerrar el capítulo podemos decir que regionalismo avanzó en las Américas ante el letargo de las negociaciones multilaterales, y los lácteos, con pocas excepciones, fueron incluidos en las negociaciones de la liberalización comercial. No obstante, no se ha llegado a concretar un frente común americano como el proyecto ALCA lo proponía.

Notas

¹ En esta parte se sigue a Depetris Guiguet (2004).

² Excepto para los países del Acta de Preferencia Comercial Andina (ATPA) y de la Región del Caribe (CBRA).

³ (WT-TPR-S-160, pag 16).

⁴ Hasta noviembre de 2005, los beneficiarios del SGP que son países independientes eran: Afganistán, Albania, Angola, Antigua y Barbuda, Argelia, Argentina, Armenia, Bahrein, Bangladesh, Barbados, Belice, Benin, Bhután, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Botswana, Brasil, Bulgaria, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camboya, Camerún, Chad, Colombia, Comoras, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Croacia, Djibouti, Dominica, Ecuador, Egipto, El Salvador, Eritrea, Etiopía, ex República Yugoslava de Macedonia, Fiji, Filipinas, Gabón, Gambia, Georgia, Ghana, Granada, Guatemala, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Guyana, Haití, Honduras, India, Indonesia, Iraq, Islas Salomón, Jamaica, Jordania, Kazajstán, Kenya, Kirguistán, Kiribati, Líbano, Lesotho, Madagascar, Malawi, Malí, Marruecos, Mauritania, Mauricio, Moldova, Mongolia, Mozambique, Namibia, Nepal, Níger,

Nigeria, Omán, Pakistán, Panamá, Papua Nueva Guinea, Paraguay, Perú, República Centroafricana, República del Congo, República Democrática del Congo, República Dominicana, Rumania, Rusia, Rwanda, Saint Kitts y Nevis, Samoa, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Serbia y Montenegro, Seychelles, Sierra Leona, Somalia, Sri Lanka, Sudáfrica, Suriname, Swazilandia, Tailandia, Tanzania, Togo, Tonga, Trinidad y Tabago, Túnez, Turquía, Tuvalu, Uganda, Uruguay, Uzbekistán, Vanuatu, Venezuela, Yemen, Zambia y Zimbabwe. También pueden acogerse al SGP: Anguila, Gibraltar, Islas Cocos (Keeling), Islas Cook, Islas Christmas (Australia), Islas del Turco y Caicos, Islas Heard y McDonald, Islas Malvinas (Falkland), Islas Norfolk, Islas Pitcairn, Islas Vírgenes Británicas, Islas Wallis y Futuna, Montserrat, Niue, Ribera Occidental y Faja de Gaza, Sahara Occidental, Santa Helena, Territorio Británico del Océano Índico y Tokelau.

⁵ African Growth and Opportunity Act (AGOA), firmada en el 2000 y sus modificaciones de 2002 y 2004 que dan acceso preferencial a países determinados hasta el 2015.

⁶ http://www.ustr.gov/Trade_Agreements/Section_Index.html

⁷ Cattle Network 16/1/2009. EU Dairy Export Subsidy Measures Requires U.S. Response, <http://www.cattlenetwork.com/content.asp?contentid=283407>,

⁸ Shaw y Love, p. 18

⁹ UNCTAD-WTO 2000.

¹⁰ Myles y Penich 2000, p. 2.

¹¹ Noticias, 8/2/2007.

¹² Esta parte sigue a Depetris Guiguet (2004).

¹³ Según Hernández y Rivera (2002)

¹⁴ WTO SS p. 69.

¹⁵ Fonseca y Carvalho 1997.

¹⁶ FAO 2003.

¹⁷ SIECA, INTAL 2007.

¹⁸ <http://www.comunidadandina.org/comercio/franja.htm>.

¹⁹ Las subpartidas peruanas correspondientes a la leche en polvo son: 04021010, 04021090, 04022111, 04022119, 04022191, 04022199, 04022919, 04022991, 04022999, 04029110, 04029190, 04029910, y 04029990.

²⁰ Las subpartidas peruanas comprendidas en la cuota de quesos son: 04061000, 04062000, 04063000, 04064000, 04069010, 04069020, 04069030, y 04069090. En la cuota de la mantequilla: 04051000, 04052000, 04059020, y 04059090.

Capítulo 4

Evolución de la competitividad del Mercosur lácteo

Para los participantes del sector lácteo, las negociaciones que precedieron la implementación del Mercosur estuvieron caracterizadas por la diferente óptica de exportadores e importadores. Para Argentina y Uruguay, con excedentes lácteos, la conformación del bloque auguraba incrementar la demanda y catapultar el crecimiento de la producción. En cambio, de parte de Brasil fundamentalmente, aunque también Paraguay, el mayor desarrollo productivo lechero de sus socios incrementaba el riesgo de detener su propio crecimiento. Repasemos brevemente algunos de los aspectos más críticos de esta unión aduanera imperfecta.

4.1. La Unión aduanera imperfecta para los lácteos

4.1.1. Programa de liberación comercial

La constitución del Mercosur tuvo como objetivo la libre circulación de bienes, servicios, factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente.

Uno de los principales instrumentos fue un programa de liberación comercial que contempló la eliminación total de gravámenes intrazona en algunos casos,

desgravación lineal y automática hasta el 100% de preferencias arancelarias y posibilidad de ritmo diferente de reducciones entre países.

En los lácteos se procedió a la desgravación de todo el universo arancelario para Argentina y Brasil y se permitió efectuar reservas de ciertos bienes que quedarían excluidos del cronograma para Paraguay y Uruguay.¹ De esta manera, los productos lácteos que no habían entrado en acuerdos previos fueron incluidos en el cronograma general de desgravación arancelaria, y aquéllos que habían sido objeto de acuerdos previos pudieron profundizarse. Finalmente, hubo otros con desgravación gradual hasta fin del 2000. Solamente Paraguay y Uruguay hicieron uso de esta herramienta con una lista de 11 y 14 posiciones arancelarias de lácteos respectivamente.²

Asimismo, en el período de implementación aparecieron algunos problemas con la nomenclatura común del Mercosur (NCM) en algunos productos lácteos, en particular con quesos y dulce de leche. Sin embargo, hubo voluntad de los países de subsanarlas y de esa manera se acordaron enmiendas que se extendieron también a otros productos, quedando configurado el Sistema Armonizado.

4.1.2. Arancel externo común

La conformación de la Unión Aduanera para los productos lácteos requería establecer un Arancel Externo Común (AEC), ya que en ese momento cada país tenía situaciones diferentes. Después de muchos debates se adoptó un AEC generalizado del 16%, que fue considerado bajo y llevó a Brasil, Paraguay y Uruguay a incluir una lista de excepciones hasta el 2001. Las divergencias de Brasil con el arancel acordado provocaron que con posterioridad se modificara unilateralmente, a veces, con el criterio de temporalidad y excepcionalidad, las listas de los productos incluidos así como las alícuotas. Este ha sido un punto que reiteradamente ha provocado malestar entre los asociados.

Además de la implementación del AEC, se aprobó un código Aduanero, y quedaron pendientes otros temas referidos a controles integrados en las fronteras, criterios uniformes de valoración aduanera y otros en el área.

4.1.3. Prácticas desleales del comercio

Otras de las negociaciones críticas estuvo centrada en lograr un Reglamento Común contra Prácticas Desleales y un régimen de salvaguardias. Este último se aprobó a fines de 1996.

Con respecto al primero la complejidad de la tarea condujo a que la comisión técnica se concentrara en avanzar en la redacción de normas antidumping

extra-zona, que fueron aprobadas en 1997. Este es, en realidad, un marco interpretativo de la normativa multilateral existente en la OMC.

También en este tema ha habido fricciones entre los asociados. Para ejemplificar, uno en particular fue la denuncia realizada por Brasil en 1999 por prácticas de dumping en LPE y LPD proveniente de Argentina, Australia, Nueva Zelanda, Unión Europea y Uruguay. En el caso de Argentina primero y Uruguay en 2001 se homologó un compromiso de precios mínimos de exportación propuestos por las empresas por un período de tres años. En el 2004, cuando se iba a vencer el período de aplicación, el Departamento de Defensa Comercial (DECOM) de Brasil abrió un nuevo proceso. A los efectos de que no se estableciera el tema como barrera permanente, se estableció un nuevo compromiso por otros tres años. El recargo se aplicaría cuando el precio internacional descendiera por debajo de los 1.900 dólares por tonelada. Aunque tanto Uruguay como Argentina consideraron que el dictamen del DECOM tenía arbitrariedades que le dificultaría su defensa ante la OMC, prefirieron optar por arreglos políticos.

La Confederación Nacional de Agricultura (CNA) de Brasil ha reconocido que al incrementarse los precios de las importaciones, en el período se produjeron incentivos favorables para la producción local, con efectos como la reactivación de algunas fábricas, el incremento de la capacidad instalada en 920 mil litros diarios y la construcción de cuatro nuevas plantas, así como la reducción de la capacidad ociosa de las plantas industriales de leche en polvo, que del 28% en el 2000 pasaron al 8% en el 2003.³

4.1.4. Armonización técnica

Aparte de la cuestión arancelaria, otros aspectos a los que se le asignaron importancia fueron las regulaciones técnicas y administrativas que podrían ser usadas como barreras no arancelarias para los flujos comerciales. En el sector lácteo, legítimamente los gobiernos y el sector privado adoptan medidas tendientes a asegurar adecuadas condiciones higiénico-sanitarias de las mercancías transadas, de los establecimientos donde se producen las mismas, del envasado y empaquetado para el transporte, de la rotulación para información del consumidor, y muchas otras. En el Mercosur por una parte estas medidas diferían entre los cuatro países, y por otro lado, esas diferencias podrían exacerbarse o utilizarse para dificultar el comercio, una práctica bastante difundida en ese momento. Para que ello no ocurriera, se estableció un comité técnico para seguir el proceso de eliminación y/o armonización de las restricciones no arancelarias detectadas, las que deberían eliminarse durante el primer año de apertura.

El trabajo realizado en el Mercosur con respecto a las normas técnicas de identidad y calidad de la leche y productos lácteos ha sido uno de los aspectos más exitosos de la asociación. Al trabajo inicial se fueron sucediendo contribuciones a medida que se hacían evidentes las diferencias o necesidades de armonización, con voluntad política y capacidad técnica.

4.1.5. Negociaciones internacionales

Por otra parte, una vez implementado el Mercosur, se comenzaron a concretar acuerdos del bloque con otros países, los dos primeros y de relevancia en relación con los lácteos han sido el de Mercosur-Chile, Mercosur-Bolivia. El tema de las negociaciones del Mercosur se volverá a tratar al final del capítulo, pasando ahora a analizar el resultado de la evolución del comercio lácteo extra e intra bloque.

4.2. Inserción comercial internacional

La producción de leche de vaca del bloque Mercosur⁴ en su conjunto ha experimentado un aumento del 41%, pasando de 27 millones de toneladas en 1995 a 39 millones en 2007. Esta producción creciente fue acompañada por un incremento de las exportaciones y una reducción de la cantidad importada, invirtiendo el signo de la balanza sectorial, representado por un superávit de más de 2 millones de toneladas en 2007. Esta evolución favorable del sector en el bloque puede observarse en el *Cuadro 66*.

Cuadro 66.

Evolución de la producción y comercio de leche de vaca del bloque Mercosur

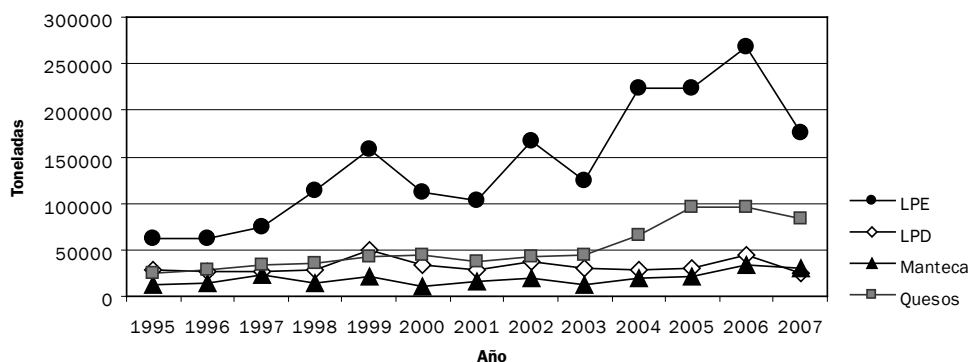
Leche de Vaca-Mercosur	1995	1997	1999	2001	2003	2004	2005	2006	2007
Producción (000 tn)	27.368	30.400	32.234	32.751	33.028	34.158	37.284	38.671	39.395
Exportaciones (equiv leche, 000 tn)	988	1.217	2.081	1.420	1.672	2.615	2.799	3.458	2.724
Importaciones (equiv leche, 000 tn)	2.937	1.630	2.030	828	668	494	625	665	604
Balance neto (equiv. Leche, 000 tn)	-1.948	-412	50	592	1.004	2.121	2.174	2.793	2.120

Fuente: FAOSTAT, 2007.

La misma tendencia se revela para sus cuatro principales *commodities* lácteas (LPE, LPD, Manteca y Quesos). En la evolución de las exportaciones (*Gráfico 12*), se destaca el crecimiento en la cantidad exportada de LPE, duplicándose entre 1995-2003 y 2003-2006, revirtiéndose en el 2007 con una fuerte disminución que lleva a las exportaciones a los niveles de 2002. A su vez, la cantidad exportada de Quesos aumentó en un 46% entre 1995 y 2001 y en un 120% entre 2003 y 2006, disminuyendo en un 10% entre 2006-2007. Para el caso de la LPD se observa que luego de duplicarse la cantidad exportada entre 1995-2006, la disminución en el siguiente año es de tal magnitud que deja a las exportaciones en niveles inferiores a los observados en 1995. Los quesos constituyen el *commodity* con menor disminución en sus volúmenes exportados en el 2007, mostrando en promedio una tendencia creciente, donde los mayores incrementos se dan entre 2001 y 2003.

Gráfico 12.

Exportaciones de lácteos del Mercosur 1995-2007



Fuente: FAOSTAT Data Base (2009).

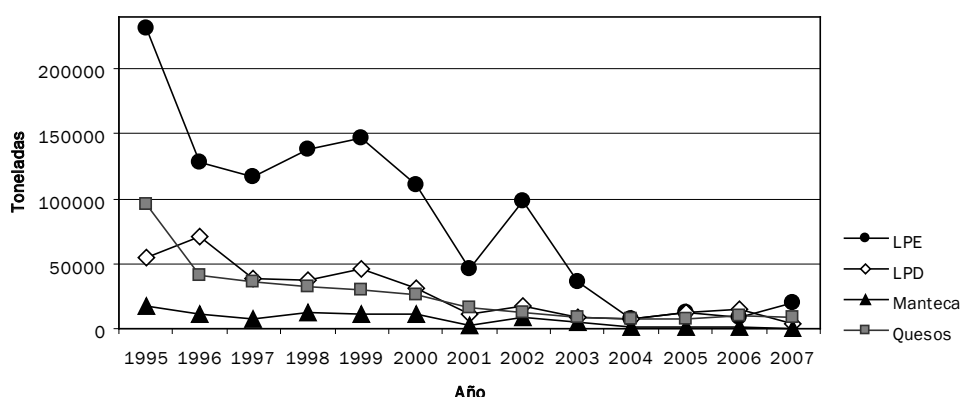
Aunque profundizaremos el análisis en la próxima sección, debemos tomar en cuenta que los flujos de las exportaciones del Mercosur corresponden a la suma de los de cada país integrante. Por lo tanto, un aumento en las exportaciones del bloque puede significar tanto un aumento de las exportaciones de cada país perteneciente hacia el bloque (intra Mercosur) como hacia el resto de los países con quien mantiene relaciones comerciales (extra Mercosur).

Para el caso de las importaciones lácteas del Mercosur, se observa una brusca disminución en las cuatro partidas. En el *Gráfico 13* puede verse que la disminución más pronunciada fue para LPE. En ésta, el total de importaciones

representaba un volumen de 230 millones de toneladas en 1995, pasando a solamente 8 millones en 2006, con un aumento en 2007 producto del incremento de las importaciones de Brasil, que llegan a triplicarse respecto del año anterior. Para los otros tres productos la disminución porcentual fue similar, acentuada a principios del siglo, con una leve recuperación, y una posterior caída.

Gráfico 13.

Importaciones de lácteos del Mercosur desde 1995



Fuente: FAOSTAT Data Base (2009).

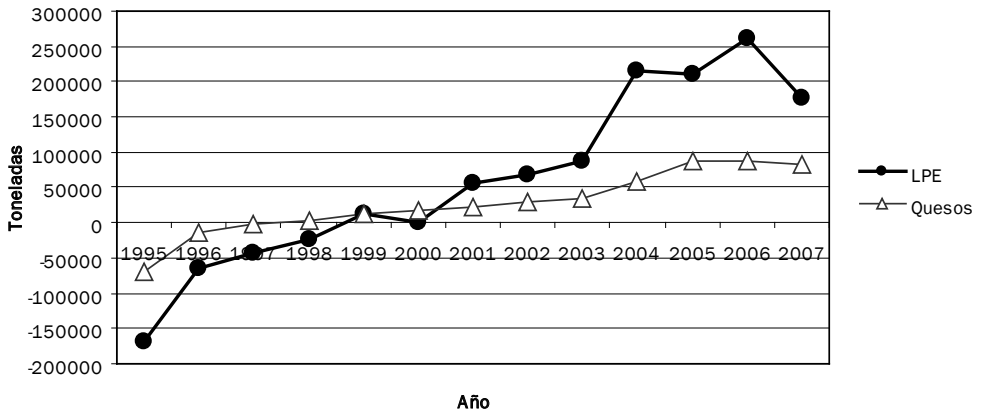
Del mismo modo, la disminución de las importaciones puede corresponderse con una menor compra dentro del bloque como fuera del bloque, pero en ambos casos ha contribuido a una 'mejora' comercial.

Como resultado, el balance neto de estos cuatro productos ha pasado a ser positivo (*Gráfico 14*), lográndose la autosuficiencia. Para la LPE se logra en 1999 y en quesos un año antes.

En manteca se revierte el signo de la balanza inmediatamente en 1996, y en LPD en 1999 (*Gráfico 15*).

Gráfico 14.

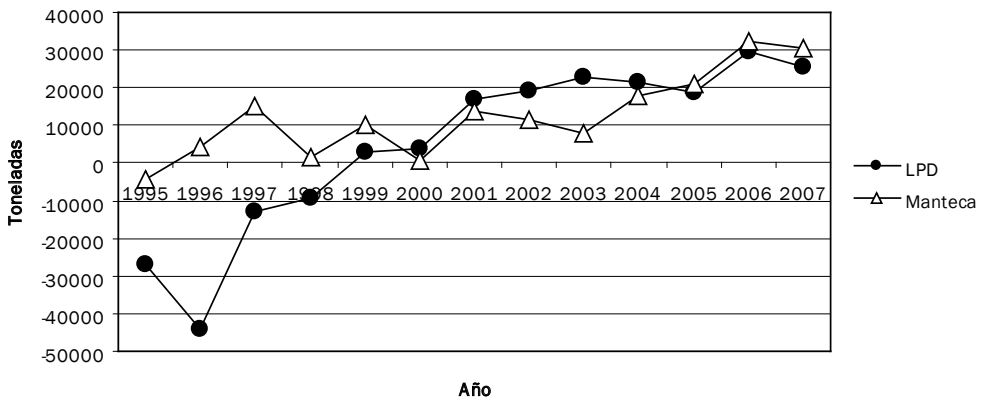
Balance neto leche en polvo entera y quesos



Fuente: FAOSTAT Data Base (2009).

Gráfico 15.

Balance neto leche en polvo descremada y manteca



Fuente: FAOSTAT Data Base (2009).

4.3. Destino y origen de los flujos comerciales del Mercosur

Pasamos ahora a analizar en detalle el comercio del Mercosur de lácteos: 1) con los países fuera del continente americano; 2) con el resto de los países americanos, excepto Mercosur y 3) el comercio intrabloque.

En el primer lugar de importancia en el comercio de casi todos los productos lácteos aparecen los flujos dentro del mismo bloque, excepto en los volúmenes exportados de manteca y quesos, y en las importaciones de quesos (*Cuadro 67*).⁵ En las exportaciones de manteca predominan países fuera de las Américas y en las importaciones de quesos, la UE y Oceanía como orígenes predominantes.

Cuadro 67.

Comercio del Mercosur en su conjunto hacia el continente americano, fuera de las Américas e intra Mercosur (totales 1995-2006)

(en toneladas)	Fuera de las Américas	Resto del continente Americano ¹	Intra Mercosur	Total	% Fuera de las Américas	% Resto continente Americano	% Intra Mercosur
Exportaciones							
LPE	521.194	407.919	735.169	1.664.282	31%	25%	44%
LPD	69.055	101.770	203.604	374.429	18%	27%	55%
Manteca	62.914	37.122	58.459	158.495	39%	23%	37%
Quesos	107.333	308.101	175.449	590.884	18%	52%	30%
Importaciones							
LPE	301.253	14.145	655.502	970.900	31%	1%	68%
LPD	61.528	1.488	263.654	326.670	19%	1%	80%
Manteca	64.707	2.937	100.177	167.822	38%	2%	60%
Quesos	252.627	20.012	170.498	443.138	57%	5%	38%
Comercio Neto							
LPE	219.941	393.774	79.667	693.382			
LPD	7.527	100.282	-60.050	47.759			
Manteca	-1793	34.185	-41.719	-9.327			
Quesos	-145.294	288.089	4.951	147.746			

Fuente: Elaboración propia con datos de las Partidas Arancelarias.

¹ Excluyendo flujos en el Mercosur.

4.3.1. Comercio del Mercosur con países fuera del continente americano

Los principales destinos de las exportaciones de lácteos del Mercosur fuera del continente americano han sido países de África y Asia, principalmente la región de Oriente Medio, en compras de leche en polvo y manteca, y el Este de Asia en las compras de quesos (*Cuadro 68*).

Cuadro 68.

Principales destinos y orígenes del comercio de lácteos del Mercosur fuera de América

Producto lácteo/ País del Mercosur	Principales destinos de las exportaciones fuera de las Américas	Principales orígenes de las importaciones fuera de las Américas
LPE		
<i>Argentina</i>	Senegal / Argelia / Jordania / Irak / Nigeria / Congo	Países Bajos / Nueva Zelanda / Bélgica
<i>Brasil</i>	Argelia / Irak / Senegal / Líbano	Australia / Reino Unido / Dinamarca / Nueva Zelanda
<i>Uruguay</i>	Senegal / Argelia	
LPD		
<i>Argentina</i>	Indonesia / Argelia / Sudáfrica	Nueva Zelanda
<i>Brasil</i>	Argelia / Irak / Corea del Norte	Nueva Zelanda / Australia
<i>Uruguay</i>	Argelia / Marruecos / Egipto	
Manteca		
<i>Argentina</i>	Marruecos / Rusia / Países Bajos	Nueva Zelanda
<i>Brasil</i>	Rusia / Egipto / Yemen / Turquía	Nueva Zelanda / Canadá
<i>Uruguay</i>	Rusia / Canadá / Países Bajos	
Quesos		
<i>Argentina</i>	Rusia / Japon / Taiwan / Corea Rep. / Croacia / Argelia	Alemania / Países Bajos / Francia / Dinamarca
<i>Brasil</i>	Corea del Sur / Taiwan / Japon / Angola	Francia / Italia / Alemania / Suiza / Nueva Zelanda / Países Bajos
<i>Uruguay</i>	Rusia / Corea del Sur / Alemania	Dinamarca

Fuente: Elaboración propia en base a las Partidas Arancelarias.

Leche en polvo

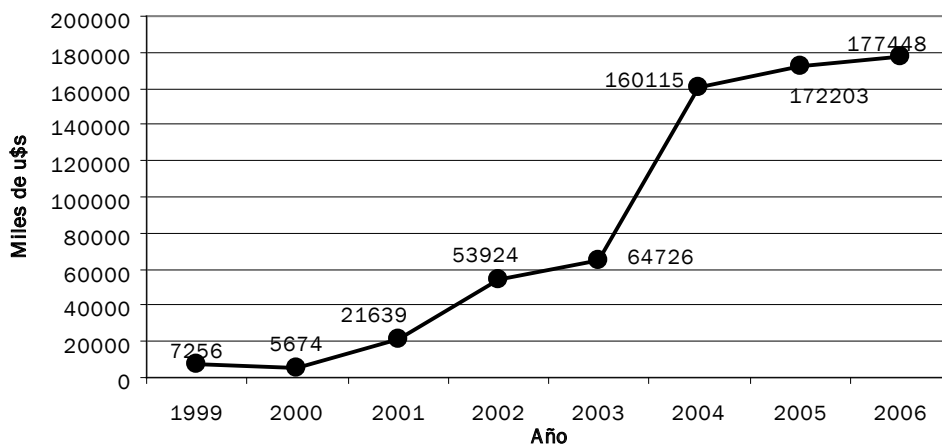
En términos de valores, en el período analizado el 31% de las exportaciones de LPE y solamente el 18% en LDP fueron a países fuera de las Américas. Hacia África hubo un crecimiento a partir de 1999, principalmente desde Argentina a Argelia, Senegal y Nigeria. Luego en el año 2001 comenzaron a registrarse exportaciones desde Brasil y Uruguay, marcando un fuerte crecimiento en el rubro hasta el año 2004, en que se moderan nuevamente (*Gráfico 16*).

A partir del año 2001 países como Irak y Jordania comenzaron a ser un destino importante de las exportaciones de leche en polvo, con un fuerte crecimiento en los primeros años, y un estancamiento en el período 2005-2006.

Por el lado de las importaciones, provinieron principalmente desde Oceanía y la UE, representando el 31% y 19% respectivamente de todos los orígenes.

Gráfico 16.

Exportaciones de leche en polvo del Mercosur a los principales destinos africanos



Fuente: Elaboración propia en base a las Partidas Arancelarias.

Nota: Los países de África corresponden a los principales destinos marcados en el Cuadro 68.

Manteca

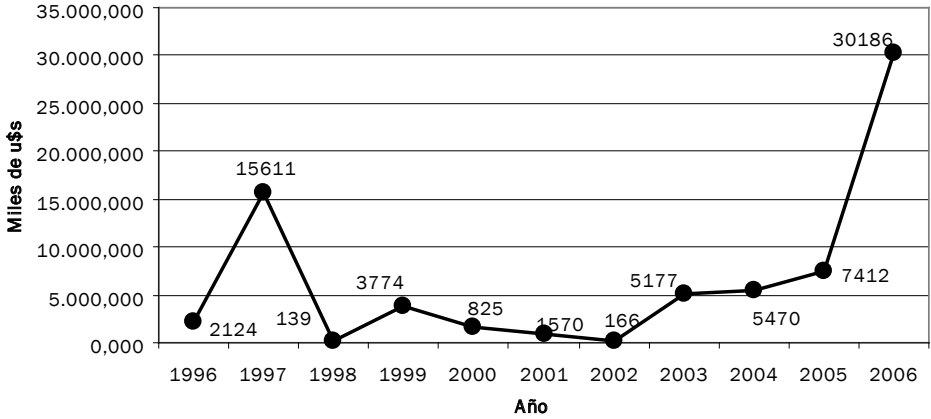
Los montos de las exportaciones de manteca fuera de las Américas representaron el 39%, habiendo sido uno de los principales destinos Rusia, pero con comportamientos erráticos y diferenciados de cada país del Mercosur. A partir de 2002 hubo un fuerte crecimiento, principalmente desde Argentina y Uruguay. Las exportaciones a Países Bajos sólo fueron relevantes en los primeros años del período considerado. Las importaciones de manteca provinieron de Oceanía y Canadá.

Quesos

Solamente el 18% de los valores exportados fue a otros continentes, pero de allí vino casi la mitad de las importaciones, mayoritariamente de la UE.

Gráfico 17.

Exportaciones de manteca del Mercosur a los tres principales destinos: Rusia, Canadá y Países Bajos

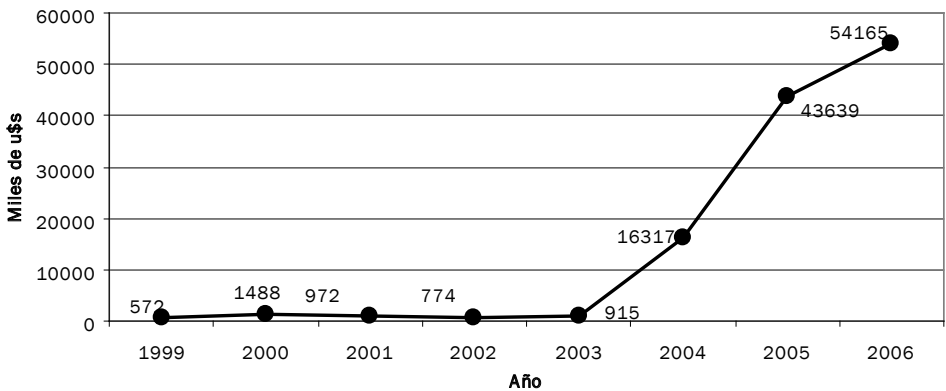


Fuente: Elaboración propia con datos de Partidas Arancelarias.

Las exportaciones de quesos estuvieron dirigidas en gran parte a países del Este de Asia, en particular en los últimos años del período. En el *Gráfico 18* puede observarse el fuerte crecimiento a partir de 2003, que responde principalmente a las exportaciones argentinas hacia Japón, Corea República y Taiwán.

Gráfico 18.

Exportaciones de quesos del Mercosur a los principales destinos del Este de Asia



Fuente: Elaboración propia en base a las Partidas Arancelarias.

Nota: Los países de Asia corresponden a los principales destinos marcados en el Cuadro 68.

4.3.2. El comercio de lácteos dentro de las Américas (extra Mercosur)

Entre 1995 y 2006 el Mercosur ha exportado el 25% del volumen de LPE, el 27% de LPD, el 23% de manteca y el 52% de quesos al resto de los países americanos. En particular, en el *Cuadro 69* se pueden apreciar las exportaciones hacia los principales bloques americanos, y dos países: Chile y Cuba, que se agregaron en el análisis dado el crecimiento comercial experimentado en el período con los países del Mercosur.

Para la LPE el principal destino ha sido la Comunidad Andina de Naciones (CAN), incrementando hacia allí las exportaciones en un 60%, porcentaje aún superior en el caso de Uruguay y Brasil.⁶ Venezuela absorbió el 80% de las toneladas exportadas de Argentina a la CAN, y el 97% y 98% respectivamente de las de Brasil y Uruguay.

Las exportaciones hacia el NAFTA representaron el 14%, siendo relevantes para Argentina y Uruguay, caracterizados principalmente por las crecientes compras de México, ya que mientras en 1995-1996 eran nulas, en 2006 ascendieron a 9.800 toneladas. Las exportaciones al bloque centroamericano y a Cuba no llegaron al 1%, siendo más importantes en los últimos años.

Las compras de Chile, en cambio, sumaron el 14% en el período. Para Argentina representaron el 13%, para Brasil el 2,4% y para Uruguay el 24%.

Si observamos, en cambio, las importaciones de LPE de cada país del Mercosur, se puede concluir que existió un balance positivo respecto a cada bloque americano. La excepción aparece en el déficit comercial sectorial de Brasil respecto a Chile.

Para el caso de la LPD, los volúmenes totales exportados han sido una cuarta parte de los de LPE. En el total el 44% fue al NAFTA, concentrándose en México; el 35% a Chile; el 13% a la CAN y el 5% a Cuba. No obstante, mientras que para Argentina el 49% se lo absorbió México, el 31% Chile, 10% a la CAN y 5% Cuba, para Uruguay esos porcentajes fueron del 38%, 47%, 9% y 6%.

En manteca, el 74% fue al NAFTA, el 20% a Chile y 4% a la CAN. Por socio, el 54% de las exportaciones argentinas fueron al NAFTA, repartidas entre EE. UU. y Canadá, 25% a Chile y 18% a la CAN, mientras que Uruguay envió el 80% a NAFTA y el 18% a Chile.

Cuadro 69.
Comercio del Mercosur con Bloques y Países de América (en toneladas)

Export. Hacia	Argentina				Brasil				Uruguay			
	LPE	LPD	M	Q	LPE	LPD	M	Q	LPE	LPD	M	Q
NAFTA	53.463	32.025	4.558	138.558	210	409	589	6.471	1.927	12.332	22.343	90.573
MCCA	22	0	25	11	6	0	0	0	0	0	0	65
CAN	180.295	6.579	1.482	7.954	14.709	3.653	35	754	51.057	2.836	1	30.187
Chile	38.738	20.105	2.074	22.682	635	2	98	5217	19.535	15.332	5.182	1.816
Cuba	12.174	3.152	250	2761	7048	0	0	185	7.948	2.056	486	522
Total América	303.243	65.026	8.389	172.036	23.497	4.165	721	12.873	81.178	32.578	28.012	123.192
Import. Desde												
NAFTA	1	0	0	8.228	106	1.280	2.379	10.076	0	2	0	467
MCCA	0	0	0	0	7	0	0	0	0	0	0	0
CAN	340	0	0	0	47	37	150	0	0	0	0	0
Chile	3.929	11	408	1.100	11.761	106	0	95	0	0	0	0
Cuba	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total América	2.224	11	408	9.335	11.921	1.475	2.529	10.210	0	2	0	467

Fuente: Elaboración propia con Datos de las Partidas Arancelarias.

Nota: Se omitió la inclusión de Paraguay por no contarse con los datos correspondientes de la serie analizada.

Para el caso de las exportaciones de quesos de todo el Mercosur, el 76% fue al NAFTA, 13% a la CAN, 10% a Chile. Individuamente, el 90% de Argentina fue enviado a NAFTA, con dos tercios a EE. UU. y un tercio a México, 13% a Chile y 5% a la CAN, mientras que para Uruguay 73% (con las proporciones a la inversa: dos tercios a México y un tercio a EE. UU.), 1,5% y 25% respectivamente. Las exportaciones de queso de Brasil están cobrando importancia y van principalmente a EE. UU.

Las importaciones de Quesos, tanto de Argentina como de Brasil, son los únicos rubros de mayor envergadura desde NAFTA, destacándose por otro lado las importaciones de Brasil de LPE desde Chile.

Para sintetizar, los resultados de las balanzas comerciales específicas de cada producto lácteo respecto a cada destino Americano indican que Argentina y Uruguay han mantenido resultados superavitarios en todos los casos. Sin embargo Brasil tuvo superávit respecto al NAFTA sólo en LPE, respecto a la CAN mostró un pequeño déficit en manteca y con Chile fue deficitario en leche en polvo y superavitario en manteca y quesos.

Por lo tanto, del examen de los destinos americanos se concluye que los principales compradores se encuentran en los bloques NAFTA y CAN, con una mayor importancia en productos como los quesos y la manteca en el primer bloque, mientras que en leche en polvo en el segundo.

4.3.3. El comercio de lácteos dentro del Mercosur

El rubro más relevante en el comercio de lácteos intrabloque ha sido la LPE, representando el 63% de la cantidad exportada y el 52% de la importada de los cuatro principales productos, considerando todo el período 1995-2006. Le siguió en importancia la LPD con el 17% y 29%, quesos con cerca del 15% y 13% y manteca con el 5% y 6% (*Cuadro 70*).

En LPE Argentina ha sido la mayor exportadora hacia el bloque, aunque las cantidades descendieron a poco menos de la mitad entre 1996 y el 2006, mientras que las de Uruguay se duplicaron en los últimos años de la década del 90', estabilizándose para los años posteriores. Por otra parte, se puede observar que el descenso de Argentina tiene la misma tendencia que las importaciones de Brasil.

En LPD el descenso de las exportaciones de Argentina hacia el Mercosur ha sido aún más marcado, cayendo a la tercera parte, y las de Uruguay a algo más de la mitad, a tono con la caída de los valores de las importaciones de Brasil. Algo muy similar ocurrió con la manteca, pero en este caso es Uruguay el que ha perdido participación en forma más acentuada.

Cuadro 70.

Exportaciones e importaciones de lácteos intra Mercosur
(en toneladas)

(toneladas)	Exportaciones hacia el Mercosur				Importaciones desde el Mercosur			
	1996	2001	2006	Total 1995-2006	1996	2001	2006	Total 1995-2006
LPE								
Argentina	43.886,60	32.642,70	24.066,20	624.535,30	0	491,2	139,8	3.453,10
Brasil	15,3	0,5	0	447,5	42.340,10	31.626,80	22.675,00	541.954,70
Uruguay	4.424,00	9.360,00	9.554,00	110.186,00	0	0	0	92
LPD								
Argentina	18.008,70	8.196,40	6.004,40	128.619,70	17.135,60	8.137,60	5.998,40	125.253,20
Brasil	0,6	0	0	335	25.893,80	9.281,30	9.107,20	185.910,20
Uruguay	5.939,00	1.235,00	3.356,00	0	0	25	5	272
Manteca								
Argentina	2.063,90	381,4	356	17.390,00	0	1.094,00	4,2	5.088,30
Brasil	0	96,3	31,4	394,5	84.57,2	1.741,70	698,8	54.556,80
Uruguay	6.743,00	2.553,00	417	40.674,00	20	0	0	142
Quesos								
Argentina	10.974,00	4.451,80	3.373,70	91.048,50	550,1	4.257,00	1.923,90	29.533,50
Brasil	333,7	1.801,80	1.887,20	13.418,80	19.340,20	4.979,20	4.956,80	106.560,30
Uruguay	13.031,00	5.170,00	3.228,00	70.982,00	64	232	348	2.423,00

Fuente: Elaboración propia en base a las Partidas Aduaneras de cada país.

En quesos, al mismo tiempo que caen las exportaciones intrabloque de Argentina y Uruguay, aumentan las de Brasil, acompañado, en cada caso, por una tendencia inversa de la cantidad importaciones entre los socios.

Por lo tanto, la simple observación de las cantidades exportadas e importadas entre los países del Mercosur da indicios de una caída en el comercio intra Mercosur, principalmente en el período 1996-2001, estabilizándose hacia el año 2006.

Ahora se verá cómo evolucionó el porcentaje de participación de cada país en el comercio intrabloque (*Cuadro 71*).

Cuadro 71.

Evolución de la participación de la cantidad exportada de lácteos de cada país hacia el bloque (en %)

Porcentaje de exportaciones hacia el Mercosur	1996	1998	2000	2002	2003	2004	2005	2006
LPE								
Argentina	81,22	90,75	83,34	46,5	21,64	9,94	12,6	11,4
Brasil	0,29	9,70	2,06	0,01	5,03	0,12	0,75	0
Uruguay	65,81	65,58	79,72	96,64	67,56	37,32	18,62	23,68
LPD								
Argentina	90,62	94,09	67,41	31,82	21,52	13,72	27,28	26,47
Brasil	68,08	8,39	11,9	0,05	0,89	17,19	0	0
Uruguay	99,6	100	59,97	83,88	36,08	29,42	19,05	17,44
Manteca								
Argentina	32,29	87,6	71,31	70,37	39,58	4,22	11,72	2,88
Brasil	0	0	76,3	0	75,55	76,34	3,26	2,51
Uruguay	100	84,74	96,96	72,72	41,11	0	0,15	2,65
Quesos								
Argentina	78,3	58,16	51,97	24,67	11,99	6,63	3,83	5,8
Brasil	72,24	82,05	79,41	47,57	37,72	23,19	17,12	24,89
Uruguay	82,7	52,52	46,35	26,14	20,12	6,91	5,94	10,22

Fuente: Elaboración propia en base a las Partidas Aduaneras de cada país.

4.3.3.1. Participación porcentual en el comercio intrabloque

Comenzando con las exportaciones de LPE, el Mercosur era el destino para más del 80% de los volúmenes de Argentina hasta el año 2000, comenzando a decaer bruscamente, hasta tener el 11% en el 2006. En LPD pasó de más del 90% al 26%. Las exportaciones de Brasil de LP hacia el Mercosur han sido prácticamente insignificantes, a excepción de LPD algunos años en los '90. Uruguay llegó a enviar el 96% de sus exportaciones de LPE al Mercosur y el 100% de LPD, pero cayendo luego a niveles del 24% y 17% respectivamente.

La tendencia de la participación de las exportaciones de manteca y quesos hacia el Mecosur no muestra mayor diferencia respecto a las otras. Nuevamente se observa una caída más lenta hasta principios de 2000, con una disminución fuerte en los años posteriores, dando indicios de una pequeña recuperación en 2006. La excepción es el porcentaje exportado de manteca por parte de Brasil, el que muestra un vaivén de de 0 a 70% hasta 2004 con una fuerte disminución posterior a niveles que no alcanzan el 4%.

El Cuadro 72 muestra la evolución de los porcentajes de importaciones de lácteos desde el Mercosur. Puede observarse que para Uruguay los flujos de importaciones son escasos, pero cuando importa algo de LPE, LPD o manteca lo hace en su totalidad desde Mercosur. Por el contrario, para quesos se registran valores positivos todos los años con una tendencia creciente en la participación del Mercosur.

La participación en las importaciones Argentinas de leche en polvo muestra un comportamiento muy fluctuante, revelando años en los que el origen predominante es el Mercosur como también años en que tal participación es pequeña, sin poder detectar una tendencia clara. En LPD, como también en manteca, existe una seguidilla de años 2000-2004 donde los porcentajes importados desde el Mercosur superan al 90%. Sin embargo para el caso de los quesos, la importación Argentina desde el bloque muestra un crecimiento continuo hasta principios de 2003, estabilizándose en valores superiores al 80%.

Cuadro 72.

Evolución de la participación de la cantidad importada de lácteos de cada país desde el Mercosur (toneladas, en %)

Importaciones de cada país del bloque desde el Mercosur (%)	1996	1998	2000	2002	2003	2004	2005	2006
LPE								
<i>Argentina</i>	0	14,7	99,9	0	100	11,1	9,9	48,2
<i>Brasil</i>	37,1	62,5	78,8	63,7	59,3	72,8	63,8	75,8
<i>Uruguay</i>	–	–	100	–	100	–	–	–
LPD								
<i>Argentina</i>	53,5	64,7	100	9	92,5	99,9	99,9	18,7
<i>Brasil</i>	61,7	66,7	71,9	93,6	98,6	96,6	99,7	100
<i>Uruguay</i>	–	100	100	100	–	100	100	71,4
Manteca								
<i>Argentina</i>	0	73,8	86,3	100	100	98,6	71,8	75,5
<i>Brasil</i>	81,9	64,5	92,2	99,4	98,5	95,9	82,2	92,8
<i>Uruguay</i>	100	–	100	–	–	–	–	–
Quesos								
<i>Argentina</i>	36,8	34,1	71,2	93,5	92,9	83,7	90,4	88,6
<i>Brasil</i>	56,9	58,6	75,2	85,8	81,1	72,6	71,2	80,4
<i>Uruguay</i>	8,3	36,6	56,1	73,2	61,7	62,4	74,9	87,2

Fuente: Elaboración propia en base a las Partidas Arancelarias.

Brasil se ha caracterizado por ser importador neto, pero en el período ha venido disminuyendo sus compras. No obstante, su participación en las importaciones intrabloque ha sido alta, en particular desde el 2000. También ha logrado un mejor posicionamiento exportador en el bloque.

En la sección siguiente se analizará si estas mejoras en el balance comercial de lácteos se corresponden o no con un incremento en la competitividad de los sectores.

4.4. Competitividad Mercosur-Mundo

Hemos visto que en el Mercosur en su conjunto se ha verificado un aumento en las exportaciones hacia el resto del mundo, ya sea dentro del continente americano o hacia otros continentes, de las cuatro principales commodities lácteas, mientras que la cantidad de importaciones disminuyó. Hubo una mejora en la balanza neta sectorial, pasando de tener déficits a ser positiva a partir de 1999. En esta sección, la primera hipótesis que se maneja es que ha habido un mejoramiento en el desempeño competitivo internacional del bloque en su conjunto. Como la situación láctea es diferente en cada país, y aún no se han logrado armonizaciones que lo transformen en un mercado común, la segunda hipótesis es que el mejoramiento se ha dado en este período en cada uno de ellos. A continuación analizaremos ambas con la metodología expuesta en la Introducción de este libro, calculando los dos indicadores incluidos en el Apéndice 1:

1) el Índice de Ventajas Comparativas de Balassa (ICB), que compara la contribución de las exportaciones de cada producto lácteo que realiza un país/bloque respecto de lo exportado mundialmente. Si el resultado es mayor que uno, indica que comparativamente ese sector/país tuvo un comportamiento exportador mejor que el resto del mundo, y si es menor, que no llegó a ese nivel;

2) el Indicador de Competitividad de Vollrath (ICV), el que incluye en el cálculo las importaciones. Si tiene valores positivos, denota ventajas en el comercio, mientras que si es negativo se revelan desventajas.

4.4.1. Indicadores de competitividad Mercosur-Mundo

A los fines de medir la competitividad del Mercosur en su conjunto respecto al total mundial, se han utilizado los datos del comercio de Manteca, Quesos, LPE y LPD⁷ y los datos del comercio total de cada uno de los países del Mercosur y del Mundo. El *Cuadro 73*, donde se computan los índices ICB e ICV

teniendo en cuenta el comercio que se realiza entre los países del Mercosur, muestra que la Leche en Polvo resulta ser competitiva en todo el período si se considera solo el valor de las exportaciones, mientras que recién a partir de 1999 se revelan ventajas competitivas cuando también se consideran los flujos de importaciones. Al comparar los indicadores de LPE con LPD, el segundo *commodity* resulta ser más estable en el tiempo, con valores menores en el *ICB*, lo que indicaría un menor “grado” relativo de competitividad. Lo contrario ocurre para el caso de Manteca y Quesos para los que se revelan desventajas competitivas cuando se toma solo el lado de las exportaciones, mientras que con las importaciones, a través del *ICV*, los mismos resultan ser competitivos para la mayoría de los años del período 1995-2007.

Cuadro 73.

Índices de competitividad del Mercosur-Mundo. Período 1995-2007

Año	LPE		LPD		Manteca		Quesos	
	ICB	ICV	ICB	ICV	ICB	ICV	ICB	ICV
1995	6,37	-7,76	2,99	-1,82	1,27	0,62	1,52	-1,81
1996	3	-1,84	1,36	-0,68	0,66	0,26	0,58	-0,28
1997	3,02	-1,61	1,31	-0,54	0,71	0,5	0,69	-0,08
1998	4,34	-0,88	1,6	-0,1	0,53	0,11	0,7	0,06
1999	6,21	1,11	2,18	0,35	0,76	0,34	0,79	0,24
2000	4,76	0,09	1,57	0,24	0,51	0,05	0,84	0,28
2001	3,71	1,91	1,32	0,82	0,55	0,42	0,69	0,38
2002	4,92	1,6	1,61	0,83	0,52	0,48	0,62	0,44
2003	3,9	2,54	1,19	0,86	0,35	0,14	0,52	0,41
2004	6,07	5,3	1,01	0,86	0,4	0,37	0,68	0,6
2005	6,22	5,18	1,13	0,92	0,47	0,46	0,99	0,9
2006	7,21	6,31	1,6	1,23	0,82	0,78	0,95	0,82
2007	5,17	4,56	0,83	0,71	0,81	0,75	0,8	0,7

Fuente: Elaboración propia con datos de FAOSTAT Data Base (2009), UNCTAD (2009) y Partidas Arancelarias.

Dada la alta proporción del comercio intrabloque, el cambio sobre la interpretación de ambos indicadores está fuertemente ligado a la proporción de exportaciones lácteas que son absorbidas directamente por el bloque. Así, para la leche en polvo, un *ICB* mayor que uno con un *ICV* negativo, estaría indicando que un gran valor de las exportaciones son compradas dentro del bloque, por lo que respecto al remanente colocado en el mercado mundial, el sector resulta no competitivo. Por lo tanto, a los fines de sustraer este efecto y obtener medidas “netas” del Mercosur respecto de resto del mundo, se realizan estimaciones de los indicadores eliminando el valor comercializado de cada producto lácteo realizado entre los países del bloque.

Específicamente, se deducen los valores correspondientes al comercio intra-bloque por medio de los datos de las correspondientes Partidas Arancelarias en donde se precisan los destinos y orígenes de las exportaciones e importaciones, respectivamente. Adicionalmente, también se verifica la situación incluyendo a Chile, dada la importancia de este país en el comercio de lácteos con el bloque.

En el *Cuadro 74* se presentan las estimaciones de evolución de la competitividad medida por el ICB. Para el caso de la Manteca se observa que el único año donde se revelan ventajas competitivas es en 1995, coincidiendo con el indicador que incluye el comercio intrabloque. Pero si se considera a Chile dentro del bloque, no existe ningún año para el cual el sector muestre una ventaja revelada respecto al total mundial. Esto ocurre porque las exportaciones de manteca de Chile en 1995 fueron muy bajas en relación al valor total exportado por el mismo país y a las exportaciones mundiales de manteca, lo que implica que la participación del comercio del conjunto Mercosur con Chile sea menor a la de considerar sólo Mercosur.

De la misma forma, en el comercio de Quesos se revelan desventajas competitivas. Esto se debe, fundamentalmente, a la importancia del destino intraMercosur, con una representación del orden del 60%. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, tal participación comienza a descender en los últimos años del período analizado, lo que puede explicar el aumento en el valor del ICB a partir de 2004, con un acercamiento a la unidad. Al agregar a Chile para el cómputo del indicador, el valor del mismo es menor, lo que resulta esperable, dada la importancia de quesos en el comercio con los países del Mercosur.

Cuadro 74.

Estimación del Indicador de Ventajas Competitivas de Balassa del Mercosur-Mundo excluyendo el comercio intrabloque. 1995-2006

Año	Mercosur				Mercosur con Chile			
	Manteca	Quesos	LPE	LPD	Manteca	Quesos	LPE	LPD
1995	1,27	0,84	0,89	1,55	0,81	0,55	1,03	0,99
1996	0,29	0,07	0,64	0,13	0,21	0,06	0,75	0,09
1997	0,54	0,26	0,51	0,16	0,45	0,22	0,67	0,13
1998	0,24	0,34	0,74	0,06	0,2	0,29	0,8	0,05
1999	0,37	0,42	0,92	0,39	0,31	0,35	0,98	0,31
2000	0,08	0,45	0,77	0,54	0,07	0,38	0,51	0,21
2001	0,43	0,48	2,19	0,84	0,37	0,43	1,93	0,51
2002	0,31	0,48	2,33	0,8	0,26	0,4	2,13	0,49
2003	0,22	0,44	2,85	0,89	0,14	0,39	2,25	0,55
2004	0,4	0,63	5,37	0,84	0,32	0,57	4,44	0,63
2005	0,47	0,93	5,46	0,88	0,34	0,83	4,37	0,56
2006	0,79	0,86	6,32	1,25	0,61	0,69	4,86	0,87

Fuente: Elaboración propia con datos de FAOSTAT Data Base (2009), UNCTAD (2009) y Partidas Arancelarias.

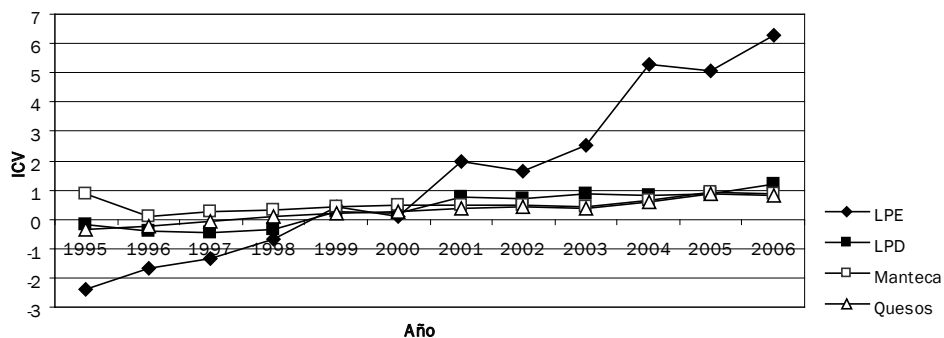
La LPE es el producto con mejor desempeño competitivo del Mercosur (con y sin Chile). Particularmente se observa una mejora respecto al resto del mundo, a partir de 2000 en que el indicador pasa de revelar desventajas competitivas a marcar un alto grado de competitividad. La explicación de ello reside en que la exportación de LPE comienza a ser más representativa en otros países demandantes que en el propio bloque, derivada, principalmente, de la menor importación de Brasil desde sus países vecinos. En este producto es donde aparecen las diferencias más notorias de los indicadores cuando se considera o no el comercio dentro del bloque. Dada la importancia del mismo, el indicador neto del comercio intrabloque resulta ser más informativo del desempeño del Mercosur *via à vis* el Mundo, mostrando de manera más clara la evolución dinámica de la competitividad.

Para el caso de la LPD, sólo en dos años se revelan ventajas competitivas (1995 y 2006), con un índice bajo entre 1996-2000, aumentando a partir de 2001. Nuevamente, esta evolución es acompañada por el menor porcentaje paulatino de exportaciones intrabloque a favor a las exportaciones hacia el resto del mundo.

Cuando se considera también el valor de las importaciones con el *ICV* (Gráfico 19), se revelan mejores desempeños en términos de competitividad para cada uno de los productos lácteos. Esta medida muestra a la Manteca como un producto con competitividad en todo el período para el Mercosur. Para la LPE, se observa un comportamiento similar que el revelado con el ICB. Sin embargo, para Quesos y Manteca, el *ICV* muestra que a partir de 1999 el Mercosur es competitivo en ambos productos, lo que no era revelado por el ICB a pesar de que señalaba una cierta mejoría.

Gráfico 19.

Estimación del *ICV* del Mercosur (sin Chile) en su conjunto. Período 1995-2006

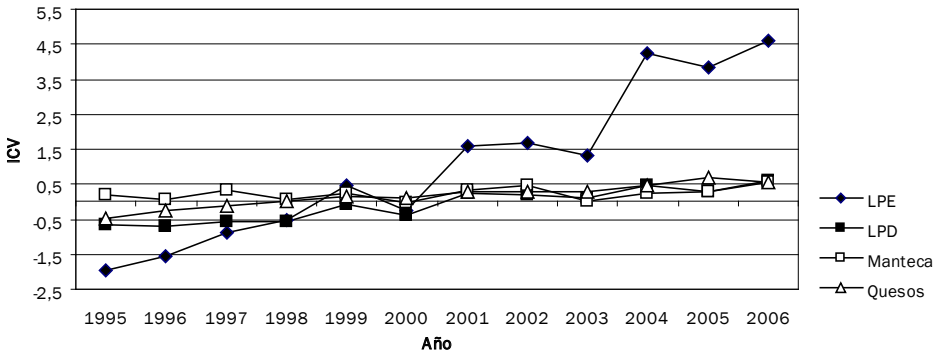


Fuente: Elaboración propia en base a las Partidas Arancelarias, FAOSTAT Data Base (2009) y UNCTAD (2009).

Al agregar a Chile (*Gráfico 20*) se observa una evolución similar, aunque cabe destacar que la mejora de competitividad en quesos es más temprana, y en general hay una mayor volatilidad del indicador.

Gráfico 20.

Estimación del Índice de Competitividad de Vollrath del Mercosur con Chile incluido en su conjunto. Período 1995-2006



Fuente: Elaboración propia en base a las Partidas Arancelarias, FAOSTAT Data Base (2009) y UNCTAD (2009).

Por lo tanto, parece ser más informativo del desempeño competitivo el *ICV* que el *ICB*, dado que este último es más vulnerable al cambio de la participación de las exportaciones intra bloque, mientras que el primero compensa tales efectos al incorporar el peso de la oferta mundial hacia el bloque, con una mejor representación del desempeño en función de cómo se compensan las balanzas comerciales sectoriales.

Este patrón general encontrado entre el *ICB* y la participación de la exportaciones intra Mercosur, sugiere que una mejor medida para medir la competitividad independientemente del destino es aquella calculada para cada uno de los países del bloque, lo que va a permitir apreciar de mejor manera la relación entre el valor de los lácteos colocados en el mercado internacional por cada país miembro y el transado a nivel mundial, como siempre, respecto a los demás productos que participan también en el comercio.

4.4.2. Indicadores de competitividad de cada uno de los países del Mercosur-Mundo

Comenzando con Argentina, en el *Cuadro 75* se han incluido los valores de ambos indicadores para cada uno de los cuatro productos lácteos analizados.

Para LPE y LPD todos los años están por encima de la unidad y son positivos, lo que significa que existen ventajas competitivas reveladas. A su vez, se verifica un fuerte crecimiento en las LPE, mientras que la competitividad de la LPD se mantiene relativamente constante.

Comparativamente, la participación de las exportaciones de LPE con respecto a la de LPD en 1996 fue cerca de tres veces mayor a la misma participación correspondiente al total mundial, pero en 2006 la misma pasó a ser siete veces mayor.⁸

Dado que los indicadores ICB de manteca están por debajo de la unidad, el sector revela desventaja competitiva en sus exportaciones, con excepción del año 2006. Sin embargo si se tienen en cuenta el flujo de importaciones (mediante el *ICV*), hay mejoras en los últimos años. En los quesos hubo una mejora continua, tanto en términos del ICB (con el cual en 1996 se revelan desventajas competitivas) como del *ICV*.

Cuadro 75.

Competitividad de Argentina en lácteos. Índice *ICB* y *ICV*. Período 1996-2007

Año		LPE	LPD	Manteca	Quesos
1996	<i>ICB</i>	7,298	2,7641	0,668	0,789
	<i>ICV</i>	6,449	2,502	0,631	0,349
1998	<i>ICB</i>	11,487	2,122	0,225	1,162
	<i>ICV</i>	11,376	2,047	0,025	0,797
2000	<i>ICB</i>	13,419	3,371	0,834	1,449
	<i>ICV</i>	13,391	3,367	0,814	0,828
2002	<i>ICB</i>	13,786	3,16	0,378	1,25
	<i>ICV</i>	13,784	3,16	0,124	1,082
2004	<i>ICB</i>	18,971	2,387	0,473	1,424
	<i>ICV</i>	18,852	2,386	0,459	1,315
2006	<i>ICB</i>	23,535	3,341	1,403	2,313
	<i>ICV</i>	23,492	3,335	1,402	2,17
2007	<i>ICB</i>	11,369	1,373	1,336	1,656
	<i>ICV</i>	11,306	1,373	1,335	1,496
Promedio	<i>ICB</i>	13,393	2,684	0,614	1,401
1995-2007	<i>ICV</i>	13,061	2,606	0,51	1,082

Fuente: Elaboración propia con datos de FAOSTAT Data Base (2009) y UNCTAD (2009).

Por lo tanto, para Argentina los cuatro productos han tenido un buen desempeño competitivo durante 1996-2006, en particular la LPE y los quesos.

Brasil, como importador neto del sector, revela desventajas competitivas en todos los años, ya sea medida por sus exportaciones, dado que los volúmenes de lácteos comerciados internacionalmente en relación al comercio de los

demás productos brasileños aún son pequeños, como por medio del comercio neto. Sin embargo, anteriormente se enfatizó un mejoramiento de Brasil en términos de algunos productos. Esto se manifiesta en el aumento del *ICV*, que disminuye en su valor absoluto tendiendo a hacerse positivo, y lo logra en el 2007, superando sus desventajas competitivas en el comercio. También pueden verse en el *ICB*, que llega a superar la unidad en el 2007, lo que significa que no sólo la menor proporción relativa de las importaciones jugó un rol en mejorar su posicionamiento comercial, sino que también ha mejorado el desempeño competitivo de las exportaciones.

Cuadro 76.

Competitividad de Brasil en lácteos. Índice *ICB* y *ICV*. Período 1995-2007

Año		LPE	LPD	Manteca	Quesos
1996	<i>ICB</i>	0,42	0	0,061	0,017
	<i>ICV</i>	-5,267	-2,602	-0,542	-0,898
1998	<i>ICB</i>	0,071	0,011	0,005	0,034
	<i>ICV</i>	-6,709	-2,242	-0,563	-0,604
2000	<i>ICB</i>	0,02	0	0,007	0,081
	<i>ICV</i>	-6,752	-1,951	-0,678	-0,392
2002	<i>ICB</i>	0,063	0,19	0,018	0,048
	<i>ICV</i>	-5,898	-1,2	0,017	-0,215
2004	<i>ICB</i>	0,831	0,083	0,003	0,084
	<i>ICV</i>	-0,633	-0,216	-0,039	-0,03
2006	<i>ICB</i>	0,616	0,181	0,046	0,1
	<i>ICV</i>	-1,092	-0,521	-0,002	-0,066
2007	<i>ICB</i>	2,082	0,234	0,153	0,1
	<i>ICV</i>	1,031	0,025	0,123	-0,002
Promedio 1995-2007	<i>ICB</i>	0,411	0,089	0,044	0,084
	<i>ICV</i>	-3,889	-1,348	-0,272	-0,382

Fuente: Elaboración propia con datos de FAOSTAT Data Base (2009).

Paraguay también se caracteriza por ser un importador neto en el bloque, aunque la diferencia central con Brasil, es su escasa participación en la exportación de lácteos, representada por valores nulos de *ICB*. Por lo tanto, las variaciones del indicador de desempeño comercial (*ICV*) revelan la mayor o menor dependencia de las importaciones lácteas en relación a la proporción mundial de importaciones del mismo producto. Sin embargo, para los últimos años, en manteca y quesos no sólo hay exportaciones sino que también el *ICV* revela un mejoramiento en el desempeño competitivo comercial al ser el mismo positivo. Para el caso de la *LPE*, contrariamente a

lo que ocurre con la LPD, cada vez es menor la proporción de importaciones en el total importado respecto a la proporción mundial de LPD, lo que indica un mejor posicionamiento comercial a pesar del déficit comercial sectorial.

Cuadro 77.

Competitividad de Paraguay en lácteos. Índice *ICB* y *ICV*. Período 1995-2007

Año		LPE	LPD	Manteca	Quesos
1996	<i>ICB</i>	0	0	0	0,002
	<i>ICV</i>	-7,971	-0,237	-0,039	-0,576
1998	<i>ICB</i>	0,049	0,146	0	0
	<i>ICV</i>	-5,394	-0,144	-0,045	-0,673
2000	<i>ICB</i>	0,011	0	0	0
	<i>ICV</i>	-2,867	-0,342	-0,205	-1,88
2002	<i>ICB</i>	0,065	0	0,04	0,02
	<i>ICV</i>	-3,909	-0,678	-0,05	-0,547
2004	<i>ICB</i>	0,001	0	0,302	0,28
	<i>ICV</i>	-3,379	-0,696	0,242	-0,167
2006	<i>ICB</i>	0,001	0	0,49	0,44
	<i>ICV</i>	-1,616	-0,424	0,433	0,058
2007	<i>ICB</i>	0,001	0	0,504	0,22
	<i>ICV</i>	-0,644	-0,133	0,444	-0,135
Promedio 1995-2007	<i>ICB</i>	0,058	0,011	0,203	0,12
	<i>ICV</i>	-4,171	-0,461	0,111	-0,55

Fuente: Elaboración propia con datos de FAOSTAT Data Base (2009).

Por último, para el caso de Uruguay, la magnitud de los indicadores en lácteos no solamente refleja su buen desempeño competitivo sino también la importancia que tienen las exportaciones del sector en el total de exportaciones que el país realiza. A su vez, existe una tendencia creciente en los indicadores de competitividad. Al igual que en el caso argentino, el crecimiento competitivo en LPE es destacable, por lo que la gran mejora mostrada para el Mercosur en la balanza comercial de tal sector se ve reflejada en una mayor competitividad de los países exportadores. Así, al comparar con la LPD, se tiene que en 1995 la participación de las exportaciones de LPE respecto a la LPD era 1.2 veces menor a la misma participación mundial, mientras que en 2006 la misma es 1.6 veces mayor.

Otro sector con crecimiento destacable es el de quesos, mientras que en manteca se observa un comportamiento más fluctuante, derivado en parte por la evolución de sus exportaciones.

Cuadro 78.

Competitividad de Uruguay en lácteos. Índice *ICB* y *ICV*. Período 1995-2007

Año		LPE	LPD	Manteca	Quesos
1996	<i>ICB</i>	12,865	15,046	19,454	9,854
	<i>ICV</i>	12,863	15,037	12,907	9,665
1998	<i>ICB</i>	16,445	26,454	25,102	8,954
	<i>ICV</i>	16,391	26,3	13,21	8,625
2000	<i>ICB</i>	20,829	19,316	17,695	12,415
	<i>ICV</i>	20,791	19,277	8,963	12,159
2002	<i>ICB</i>	42,708	26,895	36,497	10,552
	<i>ICV</i>	42,708	26,84	18,922	10,171
2004	<i>ICB</i>	30,183	15,873	31,495	11,813
	<i>ICV</i>	30,149	15,861	12,63	11,649
2006	<i>ICB</i>	48,408	31,071	25,611	14,556
	<i>ICV</i>	48,408	31,054	20,925	14,391
2007	<i>ICB</i>	43,161	16,341	18,273	15,815
	<i>ICV</i>	43,161	16,332	18,273	15,601
Promedio 1995-2007	<i>ICB</i>	27,526	20,992	15,173	11,593
	<i>ICV</i>	27,509	20,959	15,156	11,355

Fuente: Elaboración propia con datos de FAOSTAT Data Base (2009).

En síntesis, todos los países del Mercosur han mostrado mejoramiento en su posicionamiento competitivo en lácteos desde la implementación del Mercosur en 1995, con indicadores de claras ventajas competitivas para algunos de ellos, y disminución de las desventajas para otros.

4.4.3. Precios recibidos

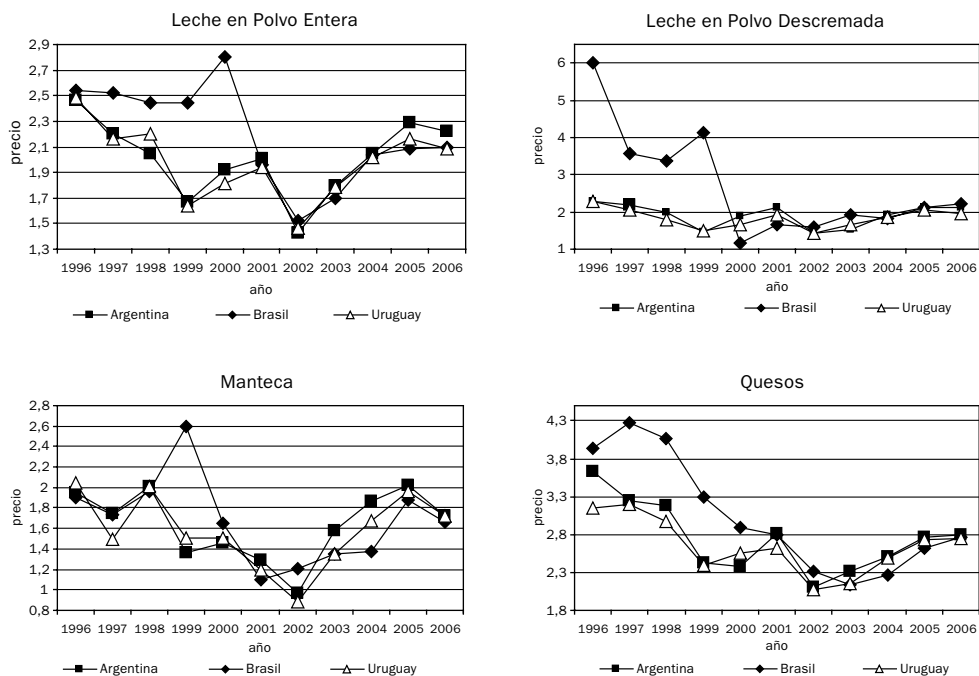
Un análisis complementario al estudio de los indicadores de competitividad es el análisis de los precios promedio de cada producto. Si se hace un promedio

de cada país entre los valores exportados y sus volúmenes se obtienen los datos incluidos en el *Gráfico 21*.

En productos, los mayores precios medios corresponden a Quesos, por su mayor valor agregado y su relación con la calidad y tiempo de maduración, ya sea de pasta dura, semidura o blanda. También se observa que los mayores valores los tienen las exportaciones brasileras, lo que se generaliza para otros productos también. No obstante, con el tipo de información que estamos manejando aquí no es posible sacar algún tipo de conclusiones de las diferencias entre los países. También se observan valores menores en el segundo período que en el primero.

Gráfico 21.

Precios de exportaciones lácteas del Mercosur. Período 1996-2006



Los segundos precios más altos se verifican en LPE, siendo con el anterior los productos que tuvieron un desempeño competitivo más destacable. La manteca es el producto con comportamiento más errático en la evolución del desempeño comercial.

4.5. Negociaciones del Mercosur

Vistas algunas de las características más relevantes del regionalismo en las Américas, y del Mercosur en particular, mencionaremos brevemente el avance que se ha tenido en las negociaciones de algunos acuerdos bilaterales y acuerdos marcos con otros bloques o países, incluyendo en sus listas de preferencias algunos productos lácteos. Solamente se tomarán algunos como ejemplo, sin agotar todo el universo.

4.5.1. Algunos acuerdos de libre comercio

Mercosur-Chile

El primer Acuerdo de Complementación Económica (ACE) desde la implementación del Mercosur fue el ACE 35 con Chile, cuya vigencia comenzó el 01/10/1996 con un cronograma de desgravación hasta el 01/01/2014. El acuerdo no contempló excepciones permanentes. El patrimonio histórico otorgado por Mercosur a Chile fue de una preferencia entre 60 y 70 para la leche, 50 para leche modificada.

Un resumen de la estructura arancelaria ad valorem acordada se incluye en el *Cuadro 79*. Se observan en general mayores preferencias del Mercosur a Chile (PAI), pero como los márgenes de preferencias se aplican sobre el AEC, mayor al 11% que regía en Chile, en realidad no fueron tan diferentes. Se exceptúan los que correspondieron a las listas especiales (AM) (*Cuadro 79*).

En sus exportaciones al Mercosur, como el acuerdo le permitió a Chile mantener preferencias previas durante un período de transición de 6 años, pudo continuar haciendo algunas exportaciones de leche en polvo a Brasil con un arancel del 13% en lugar del 33% que hubiera tenido siendo externo al bloque. Después de 2001, el AEC cayó al 16%, pero el margen de preferencia para Chile aumentó al 90%, por lo que continuó con ventajas en su comercio lácteo con Mercosur.

En otro de los productos que Chile exportaba, principalmente a Argentina, el suero y lactosuero, ocurrió algo similar. El arancel efectivo quedó en 6,4% y 9,4% respectivamente, mientras que el AEC era del 16%, lo que beneficiaba la colocación de los productos chilenos. También pasó con las leches en polvo y la mantequilla. Como veremos en el capítulo 9 con respecto a las importaciones provenientes de Mercosur, Chile ha impuesto salvaguardias especiales en varios períodos.

Cuadro 79.

Estructura arancelaria (% Ad-Valorem) acordada Mercosur-Chile

Partida ⁽¹⁾	Producto	AEC ⁽⁴⁾	PAI	AM	AG	PAI	AM
0402-	Leche en polvo						
11 ⁽²⁾	Descremada	16(33)	60	6,4 (13,2)	11	40	6,6
21	Semidescremada (1,5% < MG < 26%)	16(33)	60	6,4 (13,2)	11	40	6,6
21	Entera (MG > 26%)	16(33)	60	6,4 (13,2)	11	40	6,6
99	Semisólido ⁽³⁾	14	60	6,4	11	40	6,6
403	Sueros, nata, yoghurt	16	60	6,4	11	40	6,6
404	Lactosuero	16	40	9,4	11	40	6,6
405	Mantequilla⁽⁵⁾	16	40	9,4 (3,6)	11	30	6,6
0406-	Quesos						
10	Mozzarella	16 (6)	60	6,4 (3,6)	11	70	3,3
90	Edam	16 (6)	60	6,4 (3,6)	11	60	4,4
90	Gouda	16 (6)	60	6,4 (3,6)	11	60	4,4
90	Parmesano	16	60	6,4	11	60	4,4
90	Demás	16	40	9,6	11	40	6,6
20	Rallado cualquiera	16	70	4,8	11	70	3,3

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores y ProChile.

Notas: AEC Arancel Externo Común Mercosur; PAI: Preferencia arancelaria inicial. Esta preferencia crece anualmente entre 7 y 8 puntos porcentuales, quedando en 100% al cabo del octavo año, considerando 1996 como primer año; AM : Arancel efectivo; AG: Arancel de Chile.

⁽¹⁾ Las posiciones arancelarias que aparecen debajo de cada alza corresponden a la clasificación internacional para identificar el tipo de producto comercializado. Las partidas arancelarias de productos lácteos corresponden a los códigos 0401 hasta 0406. En ellas, los números que se añaden identifican a un producto específico. En el caso de suero y mantequilla se considera una agrupación de productos dentro de la misma partida arancelaria.

⁽²⁾ Por leche entera en polvo se entiende aquélla con un porcentaje mayor de 26% de materia grasa. La leche descremada tiene un porcentaje de grasa menor a 1,5%.

⁽³⁾ Leche condensada, evaporada con azúcar.

⁽⁴⁾ En el caso de Brasil y Uruguay las partidas 0402 (10 y 21) se exceptúan del AEC general y las importaciones cancelan la tasa en paréntesis hasta el 2001, que no debe exceder 20%. Además, sólo en el caso de Brasil, en 0405 y 0406 en paréntesis figura el arancel con excepción.

⁽⁵⁾ Desgravación es a 10 años en el caso de Chile.

Mercosur-Bolivia (ACE 36)

En orden cronológico, el segundo Acuerdo de Complementación Económica (ACE) fue firmado en diciembre de 1996, con entrada en vigencia en febrero de 1997 con Bolivia y lleva el No. 36. El mismo contempló el objetivo de formar un área de libre comercio para el 2014, con la liberación para entonces de todo el universo arancelario.

En lácteos Bolivia otorgó preferencias a Brasil, Argentina y Uruguay para las posiciones 0401, 0402, 0403, 0404 y 0405 en el orden del 15%, y 0406.20 del 30% y el resto de quesos del 15%. Mercosur por su parte otorgó preferencias de un 50% y 30% en rubros del 0401, y del 50% en 0402 y 0403. Bolivia también tenía acuerdos previos con otros países.

Mercosur-Perú (ACE 58) en 2003

El programa de liberalización comercial con Argentina y Brasil para los productos más sensibles peruanos, incluyendo los lácteos, contempló un período de 15 años, mientras que se dio la desgravación inmediata de algunos productos de exportación peruanos. En cambio, con Paraguay y Uruguay el plazo máximo de desgravación para productos sensibles fue de 13 años, con 4 de gracia para el primero.

También se incluyeron cláusulas relativas a medidas sanitarias y fitosanitarias, régimen de origen, de solución de controversias así como de salvaguardias y tratamiento de subsidio a las exportaciones.

Aparte de los acuerdos del bloque en su conjunto, se tienen otros de cada uno de los países, entre los cuales aparecen algunos productos lácteos. Por ejemplo, el de Uruguay con México (ACE 60), Paraguay con Tailandia, Argentina con países de la CAN (ACE 48) y otros.

En negociación Mercosur-Venezuela

Venezuela se retiró de la CAN desconforme por la firma de un tratado de libre comercio de Colombia y también de Perú con EE. UU., solicitando el ingreso como socio pleno en el Mercosur.

La negociación con Mercosur en 2006 fue de que Brasil y Argentina abrirían sus fronteras a partir de 2010, y Venezuela desde el 2012, excepto en productos sensibles, que lo haría en 2014. Mientras tanto, para Paraguay y Uruguay se le permitiría el libre ingreso de productos a Venezuela desde el 2013.

En un período de 4 años cada uno de los países del Mercosur debería aprobar la adhesión de Venezuela para que se pusiera en marcha la desgravación arancelaria, pero los parlamentos de Brasil y Paraguay no lo han aprobado, por lo que la integración todavía no se ha producido.

En abril de 2004 Argentina y Venezuela firmaron el Convenio Integral de Cooperación y en abril de 2005 entró en vigencia el ACE 59 con un cronograma de desgravación que terminará en 2012.

Acuerdos marcos

CAN-Mercosur (ACE 59 y ACE 56)

Con el Acuerdo Marco para la Creación de la Zona de Libre Comercio entre la Comunidad Andina y el Mercosur, No 56 de diciembre de 2002 y ACE No. 59, se busca la conformación de una zona de libre comercio a través de la desgravación de todos los aranceles vigentes, salvo para los productos

sensibles en franja de precios, lo que tomará entre 12 y 15 años. Se preservan las preferencias arancelarias y otras condiciones de acceso establecidas por la Preferencia Arancelaria Regional (PAR) y la Nómina de Acceso a Mercados (NAM). En lácteos se otorgan preferencias sobre cantidades muy limitadas y tipos de productos, que se supuso no afectarían su producción doméstica. Además se estableció una salvaguardia agrícola a aplicarse ante distorsiones temporales. El Acuerdo también incluye capítulos sobre medidas sanitarias y fitosanitarias, normas, reglamentos técnicos y evaluación de la conformidad y un Mecanismo de Solución de Controversias.

Específicamente en lácteos, el tratado contempló:

a) Preservación del sistema de estabilización de precios, concretamente de las franjas, accediendo a desgravar solamente el componente fijo del arancel resultante de las mismas.

b) Cláusula de salvaguardia de precio y cantidad para listas específicas de productos. Dicha salvaguardia no estará supeditada a la comprobación previa de daño, y sus disparadores de volumen y precio la harán automática. Y su vigencia será indefinida, al menos mientras subsista la incertidumbre sobre la eliminación multilateral de los subsidios internos distorsionantes del comercio, y sobre la estabilidad cambiaria.

c) Eliminación de las subvenciones a las exportaciones, incluyendo un acuerdo sobre las disciplinas con que se deberán manejar los créditos y sus garantías y seguros, en especial en los casos de Brasil y Argentina.

d) Plazos de desgravación no inferiores a 15 años para los productos sensibles.

e) Posibilidad de restringir la aplicación del acuerdo a determinados productos –esto es lo que se conoce como su “encapsulamiento”–, de manera similar a la forma como se pactó en la cláusula para la desgravación del azúcar en el TLC entre Chile y Estados Unidos.

Acuerdo Marco Mercosur-Unión Europea

La Unión Europea es el principal socio comercial de Mercosur y de Chile, por encima de Estados Unidos y Japón. Sin embargo, Estados Unidos estuvo ganando terreno en 1997 y 1998 y se encuentra muy cerca de la Unión Europea. Las exportaciones totales de Estados Unidos a América Latina, incluyendo México, alcanzaron en 1998 la cifra de 142.000 millones de dólares. Las de la UE a Mercosur fueron de casi 22.000 millones de euros el mismo año.

En 1995 se firmó entre Mercosur y la UE un acuerdo marco Interregional de Cooperación; en 1999 se lanzaron las negociaciones, en 2001 se comenzó con el tema arancelario, hubo propuestas y contrapropuestas, siendo la agricultura uno de los temas más conflictivos. En el 2004 la UE anticipó informalmente que se incluirían algunos productos hasta el momento excluidos de

la negociación, entre los que se encontraba leche en polvo, manteca y quesos, que entrarían a la UE bajo el sistema de contingentes. A cambio el Mercosur debería profundizar su oferta en otras áreas.

En las propuestas presentadas, Mercosur ofreció la apertura del comercio de lácteos en 10 años, pero finalmente las negociaciones no prosperaron.

Mercosur-México (ACE 54 y 55)

En julio de 2002, durante la Cumbre Presidencial de Mercosur, se suscribió el Acuerdo de Complementación Económica Mercosur-México (ACE No 54). El mismo conforma un marco legal para las relaciones comerciales y bases para negociaciones hacia un tratado de libre comercio. Sobre este acuerdo, México firmó un tratado de libre comercio con Uruguay, y viene trabajando para ampliar el ACE No. 6 con Argentina y ACE No. 53 con Brasil.

En julio de 2004 se decidió ampliar el ACE No. 54 hacia un tratado de libre comercio, y en mayo de 2005 se comenzaron las negociaciones en Paraguay, aunque todos los productos del complejo de manufacturas de origen agropecuario (NCM Capítulo 1 al 24) quedaron excluidos de la misma.

Otros

Otros acuerdos marco suscritos incluyen Mercosur-India (2003), acuerdo preferencial de comercio (2004) y anexos 903 productos (2005). Queda pendiente profundización de las listas; Mercosur-SACU, acuerdo marco (2000), acuerdo preferencial (2004) y anexos 1903 productos (2005), firma (2008); Mercosur-Egipto (2004); Mercosur-Consejo de Cooperación del Golfo (2006); Mercosur-Marruecos (2004); Mercosur-Turquía (2008) y Mercosur-Jordania (2008). En estos últimos tres están pendientes las negociaciones de acuerdos preferenciales y anexos.

Síntesis

Mercosur en su conjunto, así como sus países no han estado ausentes de la tendencia mundial de avanzar con la liberalización comercial por el camino del regionalismo y de la realización de acuerdos comerciales de diferentes tipos ante la inercia del multilateralismo.

La inserción internacional en el mercado de lácteos ha sido buena, se han incrementado las exportaciones y disminuido las importaciones ante el incremento de la propia producción de los socios más deficitarios. En términos de su evolución competitiva en la década posterior a la implementación del acuerdo, se ha visto que ha sido favorable para todos los participantes.

Notas

¹ Depetris de Guiguet E. y O. Cappellini, p. 144.

² Para un detalle del proceso del Mercosur en lácteos y listas detalladas de adecuaciones ver Depetris de Guiguet y Cappellini 1997.

³ CNA, 2004, No. 197.

⁴ Aquí nos referiremos a los 4 países signantes originales. Cuando se incluya a Chile se lo mencionará explícitamente.

⁵ Vale aclarar que en los análisis de este tipo es común incluir a Chile como parte del Mercosur, por el alto grado de integración que ha alcanzado en el comercio de lácteos. Sin embargo, en este trabajo, como se explicó en la Introducción, optamos por mantenernos estrictamente con los cuatro firmantes del Tratado que integran la Unión Aduanera. Si se lo hubiera incluido, el comercio dentro de Mercosur+Chile sería bastante más significativo.

⁶ Al no disponerse en la base de la partida arancelaria del Paraguay, su análisis en particular fue omitido; sin embargo dentro de los destinos de las exportaciones de los otros tres miembros, este país es considerado, por lo que queda computado dentro del Total Mercosur, y por ende, en las respectivos valores y proporciones que serán posteriormente presentados.

⁷ FAOSTAT 2009 y UNCTAD 2009.

⁸ Tales numeros comparativos surgen del cociente entre los ICB correspondiente a LPE y LPD, lo que terminan dado la proporción de las exportaciones de un producto sobre otro, en relación a la misma proporción generada por el total mundial. Para mayores detalles se puede consultar Depetris Guiguet, García Arancibia y Rossini, 2009.

Capítulo 5

Evolución competitiva del complejo lácteo en Argentina

Dado que la inserción internacional argentina en el mercado mundial de lácteos es de productos elaborados, la competitividad de los productos argentinos estará dada por el nivel que pueda alcanzar la industria procesadora-exportadora. Como fue indicado en la Introducción, la misma no vive en un vacío sino que muchos factores determinan su éxito. Según la metodología elegida, hasta ahora hemos visto la evolución del contexto global del Mercosur y de la inserción de éste. En este capítulo se comenzará por analizar el contexto de cada uno de los países que lo integran, y dentro de él, se tomará en cuenta la situación global, como las políticas gubernamentales, y como factores las condiciones de la demanda externa e interna, la estructura, estrategias y rivalidad de las empresas; las *industrias relacionadas y de apoyo*, y las condiciones de los factores. La interacción de todas ellas constituye la fuente de las ventajas competitivas que pueda lograrse en el mercado internacional.

5.1. Importancia del complejo lácteo

El sector lácteo ocupaba el tercer lugar dentro de las industrias de alimentos y bebidas del país en 2007. Participó del 17% del Producto Bruto del sector alimentario, aportando el 3,9% del Producto Bruto Interno (PBI) de bienes,

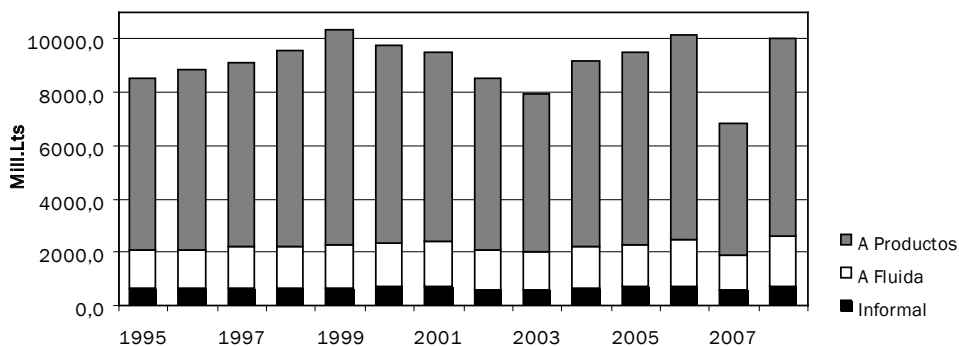
el 1,5% del PBI nacional, el 6,2% del empleo agroindustrial y el 1,7% de las exportaciones argentinas.¹

La evolución de la producción de leche cruda pasó de 8,506 millones en 1995 a 10.328 millones en 1999. Después bajó sin llegar a recuperar nunca ese nivel, y tuvo otro pico en el 2006. A partir de entonces mostró mucha inestabilidad debido fundamentalmente a limitaciones y desincentivos de la política gubernamental.

Porcentualmente, en el período, el 7% se destinó al mercado informal, un 17% a leche fluida y un 76% a la elaboración de productos, lo que ha tenido muy pocas variaciones. Cuando las hubo, fueron mayormente en la elaboración de productos.

Gráfico 22.

Producción total y por destino (en millones de litros).



Fuente: Elaboración propia con datos de la SAGPYA.

Por la importancia y los efectos que la política ha tenido sobre todo el sector, se comenzará por hacer una breve revisión, enfocándonos principalmente en el período 1995-2006. A partir del 2007, se intensifica la problemática entre el sector lechero y el gobierno, con aditamentos particulares que solo serán mencionados al pasar, ya que merecen un tratamiento especial que excede el objetivo de este análisis.

5.2. Políticas gubernamentales

Uno de los aspectos que Porter menciona como determinante de la competitividad es el rol del Gobierno, sobre el cual se ha escrito mucho en Argentina

en su relación con el sector lácteo.² Por ello, solamente se hará una síntesis de los principales aspectos relevantes para el período.

En forma general podemos observar desde 1995 dos períodos muy diferentes en las políticas gubernamentales. El primero, entre 1995 y 2001, en el que la influencia gubernamental sobre el sector se marcó particularmente a través de medidas macroeconómicas generales como el plan de convertibilidad, la liberalización comercial y los programas de competitividad sectorial. Las exportaciones lácteas llegaron a tener un 5% de reintegro.

Como resultado de la apertura y la sobrevaluación de la moneda local, el sector acusó el impacto de las condiciones externas, como los bajos precios internacionales y pérdida de competitividad ante devaluaciones como la de Brasil en 1999. Por la dependencia existente de este mercado adonde se dirigía el 85% de las exportaciones lácteas, las ventas externas se derrumbaron y las fuertes inversiones realizadas previamente continuaron resultando en incrementos de la producción que el mercado nacional tampoco podía absorber por sus propios problemas. Así se dieron condiciones internas de sobreproducción y fuerte caídas de precios en el mercado doméstico que algunas medidas como los reintegros a las exportaciones no alcanzaron a corregir.

El reclamo de los productores se centró en correcciones de las políticas globales así como en el establecimiento de políticas sectoriales que dieran mayor estabilidad y posibilidad de crecimiento en el largo plazo. Por otra parte, se habían producido diferentes conflictos, sobre todo entre productores y la industria, ya que los primeros reclamaban mayor participación en los precios y transparencia y simetrías en su transmisión en la cadena. Los industriales cargaban la responsabilidad de la formación de precios en el supermercado, de cuyas prácticas comerciales también se sentían víctimas.

Cuando se produjo la crisis y la devaluación en enero del 2002, una de las primeras medidas tomadas por el gobierno fue la aplicación de un sistema de derechos de exportaciones, comúnmente llamadas retenciones, para un conjunto de productos del sector lácteo, con una alícuota del 5%,³ la que se modificó en varias oportunidades en los años sucesivos.

El gobierno nacional tomó mayor injerencia en el sector, estableciendo también un Programa Nacional de Política Lechera,⁴ con los objetivos de crear un ámbito de gestión para dar respuestas adecuadas al sector lechero y promover la integración de los componentes de la cadena láctea. Las áreas de competencia eran amplias, contemplándose un sistema de información permanente de producción de leche cruda, precios al productor y comercialización; coordinación y complementación de los sistemas de fiscalización higiénico, sanitario y comercial; sistema de comercialización y formación de precios de la cadena; instrumentos de financiamiento, costos de producción por cuenca lechera, legislación específica para el sector, coordinación de programas de

capacitación, programa de apoyo a las pymes lácteas, propuestas alternativas para las compras por planes sociales, promoción de actividades con otros países y organismos internacionales relacionados con el sector lácteo.

Los foros institucionales para la discusión de la política lechera comprendía a la propia Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos del Ministerio de Economía y Producción (SAGPyA) aportando los elementos necesarios para el desarrollo del programa, con recursos humanos y materiales; a una Mesa Nacional de Política Lechera conformada con las mesas de políticas lecheras provinciales y la Secretaría; y el Comité Federal de Lechería integrado por representantes de gobiernos provinciales y la SAGPyA. Con respecto al sistema de información permanente, a partir de enero de 2004 se comenzó a publicar un índice de precios.

En 2004 se avanzó con la firma de un Acta Compromiso de Buenas Prácticas para la Operatoria Comercial Láctea entre organismos públicos de la nación y las principales provincias productoras, además de los representantes de la industria. En ella se convino que las condiciones de compra-venta de leche cruda se pactarían libremente con la industria, notificándose los cambios a través de circulares enviadas a los productores y a organismos gubernamentales, como garantes del compromiso, para confeccionar un mapa con precios promedios según tipo de leche por regiones.

Si bien este acuerdo marcó un avance hacia el objetivo buscado de mejores prácticas comerciales, fue limitado, ya que no pudo incluir a un sector muy importante de la cadena, el del supermercadismo.

En el 2005 una medida que tendría mucha importancia posterior, fue la creación de la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA)⁵ como organismo descentralizado, con autarquía económico-financiera y técnico-administrativa y dotada de personería jurídica propia, en el ámbito del derecho público y privado, en jurisdicción de la SAGPyA. El fin fue unificar en un solo organismo todas aquellas funciones que hacían a la fiscalización y al control comercial del sector agropecuario, con el objetivo primario de asegurar un marco de transparencia y libre concurrencia de estas actividades. La citada Oficina Nacional tendría competencia sobre el control de la operatoria de las personas físicas y jurídicas que intervinieran en el comercio y la industrialización del ganado, la carne, sus productos y subproductos, por lo que comprendía a toda la producción láctea.

A mitad de 2005 se incrementaron las retenciones⁶ por un plazo inicial de ciento ochenta (180) días corridos, pero en la misma resolución se destacaba la intención del Gobierno Nacional de apoyar el desarrollo del sector tambero a partir del producido de la medida temporaria. Las retenciones pasaron del 5% al 15% en leches y del 5 al 10% en quesos. Posteriormente también se retiraron los reintegros y se adoptó la estrategia de convocatoria para acuer-

dos sectoriales con el objetivo de que no se incrementaran los precios en el mercado doméstico.

En 2006⁷ se creó un Grupo Técnico de Trabajo con representantes de la Secretaría de Política Económica, la Secretaría Legal y Administrativa y los grupos técnicos que funcionan en la órbita de la SAGPyA, con la finalidad de elaborar una propuesta de programa de apoyo al sector tambero, el que se aprobó con un presupuesto de 9 millones de pesos.⁸ El 85% de ese monto se destinaba para subsidiar tasas de interés para financiar la inversión y el capital de trabajo y el restante para capacitación y estudios de la cadena láctea.

Entre los fundamentos se reiteró que era “de interés del Gobierno Nacional apoyar el crecimiento del sector lechero por su elevado potencial y su importante papel multiplicador en las economías de las distintas cuencas lecheras”. Que tenía como objetivo principal de apoyar el desarrollo al sector tambero, incrementar la oferta de leche, optimizar sus sistemas productivos, y mejorar la rentabilidad del sector.

En 2006⁹ se da otro paso relevante con la creación del Registro de Operadores Lácteos (ROL) en el que debían registrarse quienes llevaran a cabo actividades relacionadas con la comercialización y/o industrialización de leche de todas las especies, sus productos, subproductos y/o derivados, bajo alguna de las categorías de pool de leche cruda.¹⁰

Uno de los instrumentos de fuerte impacto sobre las exportaciones y que marcaría el período fue el Programa de Estabilización de Precios de Productos del Sector Lácteo destinados al Mercado Interno.¹¹ Para cumplir con este plan la ONCCA implementó un registro de contratos de compraventa al exterior de productos lácteos (ROEL), de inscripción obligatoria para todos aquéllos que desearan participar de dicho mercado y hacerlo una vez que haya obtenido la autorización por cada operación. De esta manera, una vez que el exportador tenía cerrada la operación, debía presentar toda la documentación, incluyendo información sobre el costeo del producto que se vendía. Aquí intervenía la Dirección Nacional de Comercio Interior verificando con el comprador externo la operación, lo que ya de entrada demoraba la operación si había algún inconveniente con las comunicaciones. Recibida la respuesta afirmativa, y solamente después que Comercio Interior la aprobara, pasaba a la ONCCA y la SAGPyA para la emisión del ROEL, y ahí Aduana abría el permiso de exportación.

Esta burocracia ha sido causante de numerosos problemas. Para comenzar, hubo demoras intencionales de Comercio Interior, que a pesar de la existencia de precios máximos de exportación (precios de cortes) buscó entorpecer la salida de productos para evitar efectos sobre el mercado interno. Luego, la validez del ROEL por 45 días, y las demoras de todo el procedimiento moti-

varon cargas fuera de término y caídas de contratos. Adicionalmente, como los precios internacionales han estado cayendo, hubo situaciones en los que los compradores exigieron renegociar precios por los desfases entre la concreción de la operación y su efectiva implementación.

Por último, en este programa se cambió de sistema de retenciones porcentuales al de “precios de referencia” para la exportación, estableciéndose a partir de febrero de 2007 un precio de 2.100 dólares FOB la tonelada de leche en polvo. Todo ingreso por operaciones en el exterior por encima de ese momento iba a un fondo compensador que sería redistribuido entre los productores en forma de “subsidios”, dando posteriormente lugar a numerosos planteos, tipos de quejas y reclamos. En noviembre de 2007 se aumentó a 2.650 dólares ante el enorme descontento de la industria y los productores, ya que el precio internacional había llegado a 4.850 dólares. O sea que el precio recibido por los exportadores representaba un 43% del precio al que había concertado la operación. Cuando el precio internacional de los lácteos había llegado a niveles de excepción, los productores lecheros argentinos estaban cobrando precios que no les permitían cubrir los costos de producción.

En diciembre de 2007 se refrendó un acuerdo marco entre la industria y el gobierno para un precio de corte de 2.770 dólares la tonelada hasta agosto de 2008. En julio de 2008 fue elevado a 3.116 dólares.

De esta manera, desde el 2007 la intervención gubernamental tomó un cariz mucho más acentuado y con características de confrontación que intensificarían el malestar sectorial, continuando hasta el presente. El control directo e indirecto de precios, con alteraciones frecuentes de las reglas de juego y la baja de los precios internacionales se conjugaron nuevamente para motivar cambios de estrategias en la industria, retrayendo las nuevas inversiones y provocando el alejamiento de inversores externos ya establecidos.

A pesar de la falta de apoyo efectiva y sostenida de los gobiernos nacionales con políticas económicas sectoriales que promocionaran el crecimiento del complejo lácteo en su conjunto, el gobierno en forma general ha implementado medidas que permitieron avanzar en algunos aspectos de sanidad animal y vegetal, en la trazabilidad del ganado bovino, así como en el apoyo de la investigación en universidades estatales y en organismos específicos como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria e Instituto Nacional de Tecnología Industrial. También en algunas provincias se realizaron programas conjuntos para el mejoramiento de caminos, y otros aspectos de infraestructura básica, como se verá posteriormente a lo largo de este capítulo.

En síntesis, entre 1995 y 2001 el sector lechero se desempeñó básicamente con prescindencia de políticas sectoriales específicas, aunque aisladamente pudieron haber contactos y algunos proyectos puntuales en algunas provincias.

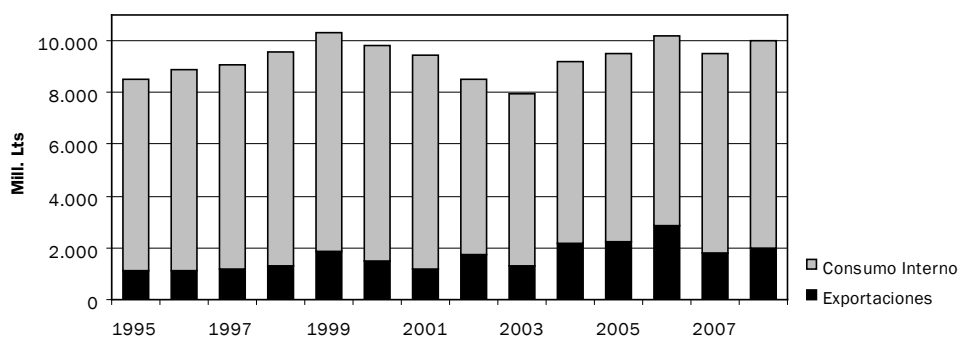
En cambio, a partir del 2002 el Estado tomó mayor injerencia, inicialmente con la política tributaria cambiando los reintegros por la aplicación de retenciones y con esbozos de programas de apoyo, que rewertieron luego a ajustes y medidas que desembocarían en controles abiertos y encubiertos de precios, de los volúmenes exportados y finalmente quitando incentivos para el desarrollo sectorial.

5.3. Condiciones de la demanda

La mayor parte de la producción láctea del país es consumida en el mercado interno, habiendo oscilado entre un mínimo del 73% en el 2003 y un máximo del 90% en 1997, exportándose el resto.

Gráfico 23.

Producción de leche destinada a consumo interno y exportaciones



Fuente: Elaboración propia con datos de SAGPyA.

5.3.1. La demanda externa

Al implementarse el Mercosur, y con una economía en crecimiento en todos sus países, las perspectivas del mercado ampliado incentivaron no solamente el crecimiento nacional sino que fue motivo de atracción de empresas extranjeras que buscaron posicionarse en la región. El Arancel Externo Común (AEC) brindó el nivel suficiente para facilitar el comercio intrabloque, el que se acentuó fuertemente.

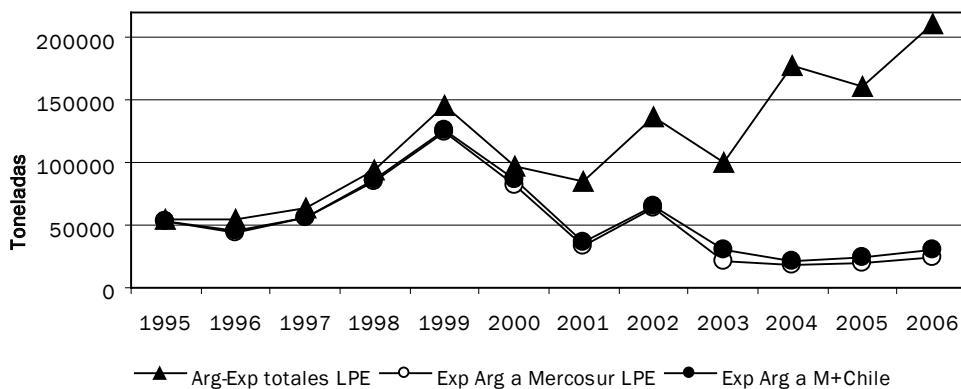
Una mención especial debe hacerse en este punto con respecto a Chile. Si bien no es técnicamente un socio pleno del Mercosur, ya que no está sujeto al AEC, el acuerdo con este bloque le permite el comercio de lácteos sin aranceles, por lo que se ha incrementado fuertemente en los últimos años.

Otro aspecto a remarcar es que Argentina, a diferencia de otros socios del bloque, no tiene acuerdos bilaterales regionales de preferencia de acceso a los productos lácteos con otros países del continente, con excepción de la cuota USA de quesos duros, determinada en la Ronda Tokio y ampliada en el ARU.

En leche en polvo entera (LPE) y leche en polvo descremada (LPD), hasta 1999, casi todas las exportaciones estuvieron dirigidas al Mercosur, como se aprecia en las gráficas siguientes y como se vio en el capítulo anterior. En LPE llegaron al 91% con casi 53 mil toneladas, para caer a apenas 11% en el 2006 y al 14% si se incluye a Chile. Como suma de todo el período, los principales destinos por países fueron en orden descendiente Brasil, Argelia, Venezuela, México, Chile, Paraguay y Jordania.

Gráfico 24.

Evolución exportaciones totales y al Mercosur de leche en polvo entera

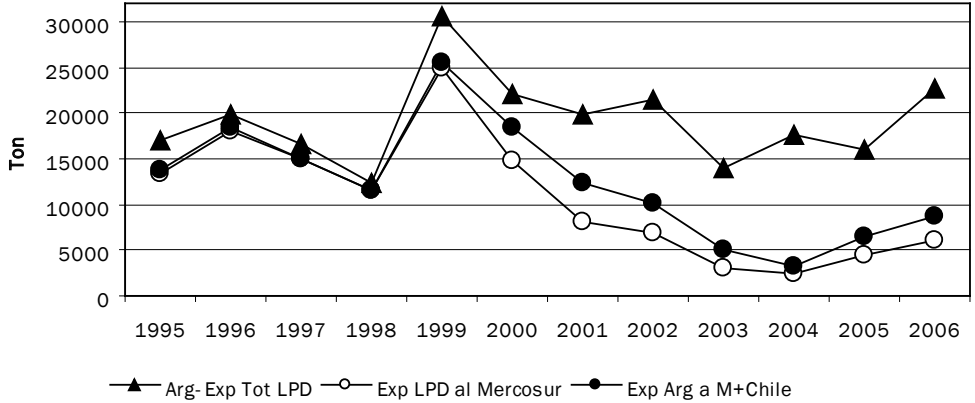


Fuente: Elaboración propia con datos de Aduana.

En 1998 el Mercosur llegó a absorber el 94% de las toneladas exportadas de LPD, cayendo al 2006 al 26%. Si se incluye Chile, a partir del 2000 éste incrementó sus compras, lo que ampliaría la participación del grupo en el 2006 al 39%. Los principales destinos por países para todo el período fueron Brasil, Bolivia, Chile, México y Tailandia.

Gráfico 25.

Evolución exportaciones totales y al Mercosur de leche en polvo descremada (ton)



Fuente: Elaboración propia con datos de Aduana.

Manteca y quesos

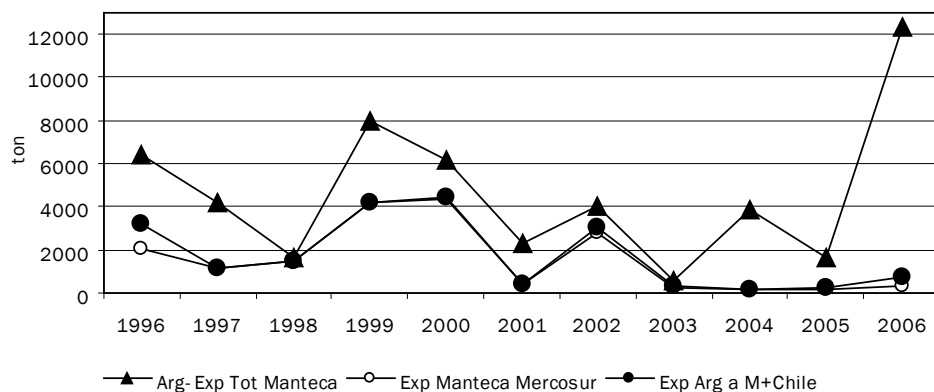
En los otros dos productos mayoritarios de exportación, las condiciones no fueron muy diferentes.

En el caso de la manteca, las exportaciones no han sido muy importantes en volúmenes, no sobrepasando las 8.000 toneladas anuales hasta el 2006, en que excepcionalmente superaron las 12.000 toneladas. En 1998 el Mercosur llegó a comprar un máximo del 87%, pero ha tenido fuertes oscilaciones, bajando en 2006 a algo menos del 3%, y 6% si se incluye a Chile. En todo el período los principales compradores fueron Brasil, Rusia, Estados Unidos, Marruecos, Chile y Países Bajos.

Las exportaciones de quesos fueron mucho más importantes en volúmenes, habiendo llegado en el 2006 a sobrepasar las 58 mil toneladas. Sin embargo, mientras que en 1996 el Mercosur absorbió el 78%, en el 2006 ese porcentaje fue del 6% solamente, y del 18% si se incluye a Chile.

Gráfico 26.

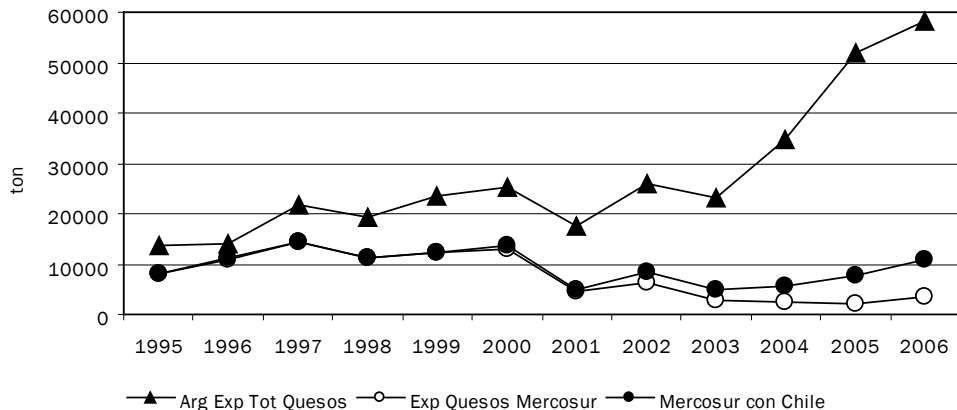
Evolución exportaciones totales y al Mercosur de manteca (ton)



Fuente: Elaboración propia con datos de Aduana.

Gráfico 27.

Evolución exportaciones totales y al Mercosur de quesos (ton)



Fuente: Elaboración propia con datos de Aduana.

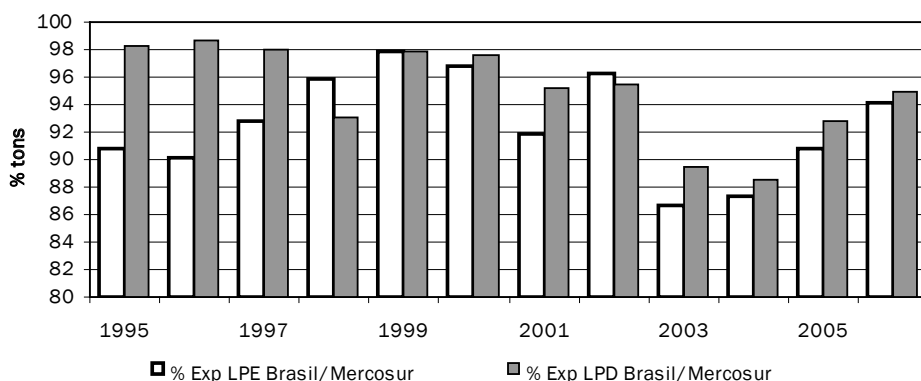
Desde el 2000, en que comienza la declinación de la demanda de Mercosur, en quesos tiene una mayor participación Estados Unidos con 31 mil toneladas anuales, México con 10,7 mil toneladas, Rusia con 8,9 mil toneladas, Chile con 7,4 mil, Corea con 4,1 mil toneladas y otros 69 países que en forma más o menos frecuentes han comprado a Argentina y que conforman el total de la demanda.

En Queso fresco los principales destinos americanos han sido: Chile, Brasil, Perú, Bolivia y México. En los de Pasta Semidura: México, Brasil, Chile, Perú, Marruecos; y en los de pasta dura: México, Brasil, Chile, Perú.

En forma particular, en lácteos en general el principal comprador argentino del Mercosur ha sido Brasil. Ese mercado, con 238 millones de habitantes, y una demanda insatisfecha, pero en crecimiento, se transformó en un objetivo posible. Dentro de las exportaciones del Mercosur Brasil absorbió casi todas las de LPD hasta el 2003; a partir de entonces los porcentajes igualmente fueron siempre superiores al 88%. Aunque en algunos años en una proporción menor, no hubo demasiadas diferencias para la LPE.

Gráfico 28.

Porcentaje de absorción por Brasil de las exportaciones argentinas de LPE y LPD destinadas al Mercosur

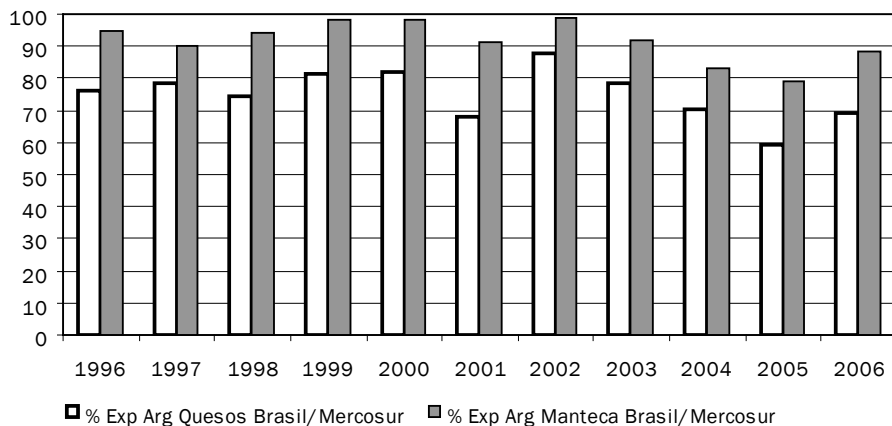


Fuente: Elaboración propia con datos de Aduana.

En las exportaciones de manteca al Mercosur, prácticamente todas fueron a Brasil. En cambio, menos del 80% de las de queso fueron a Brasil, y aquí como se vio en los últimos años tuvo una importante participación Chile, como asociado no pleno.

Gráfico 29.

Porcentaje de absorción por Brasil de las exportaciones argentinas de quesos y manteca destinadas al Mercosur



Fuente: Elaboración propia con datos de Aduana

En síntesis, para Argentina la demanda de sus principales productos exportables por parte de sus socios plenos del Mercosur ha reducido su importancia a partir del 2000, aumentando la de Chile así como la de otros países fuera del bloque.

5.3.2. La demanda interna

Como se mencionó previamente, el mercado interno argentino ha absorbido entre el 70 y el 90% de la producción láctea en estos años. Históricamente, ante las dificultades de colocación en el exterior, el abastecimiento doméstico era el principal objetivo, exportándose los excedentes. Sin embargo, el desarrollo de la lechería de los '90 probó que el sector estaba en condiciones de crecer en calidad y cantidad como para posicionarse seriamente en el mercado exportador. Esa posibilidad se vio frustrada hacia fines de la década y volvió nuevamente a experimentarla a partir del 2007.

El consumo real de lácteos por habitante se incrementó en Argentina después de 1995 con el Plan de Convertibilidad y el incremento en los primeros años del ingreso disponible, hasta llegar al máximo nivel alcanzado en el 2000. Después de la crisis del 2001 los niveles cayeron significativamente, y si bien se recuperaron algo posteriormente, el crecimiento ha sido poco y lento.

Cuadro 80.

Consumo real y diario por habitante de Argentina

Año	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Real (lts / hab.)	218	222	228	226	231	231	221
Día (lts / hab./ día)	0,6	0,61	0,63	0,62	0,63	0,63	0,6
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Real (lts / hab.)	194	179	187	184	190	194	202
Día (lts / hab./ día)	0,53	0,49	0,51	0,5	0,52	0,53	0,55

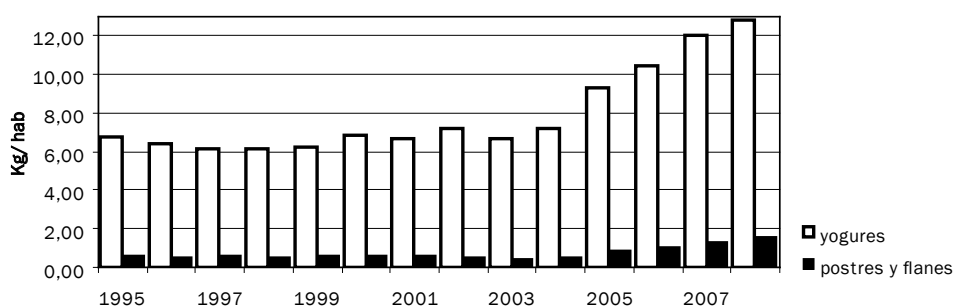
Fuente: Elaboración propia con datos de SAGPYA (2008).

En leche fluida, el mercado interno tuvo un crecimiento muy fuerte en los '90 con la demanda de leche esterilizada (UHT), se mantuvo el de la leche fresca, pero los consumidores argentinos no tienen mucha aceptación de la leche en polvo.

Los segmentos más dinámicos de los lácteos argentinos desde 1995 han sido aquéllos en los que existió una diferenciación permanente e innovación en gustos y envases, lo que se viene dando en los productos bebibles y frescos. Liderando los mismos se encuentran los yogures, los flanes y postres lácteos, cuya producción tuvo un crecimiento casi constante desde 1995, solamente afectado con la crisis de 2002, pero de inmediata recuperación. El consumo per capita alcanzó los 12 kgs en el 2006. Su consumo se ve potenciado por su imagen de alimentos de menores calorías y funcionales, enfatizado constantemente por la publicidad mediática.

Gráfico 30.

Producción de yogures, postres y flanes lácteos



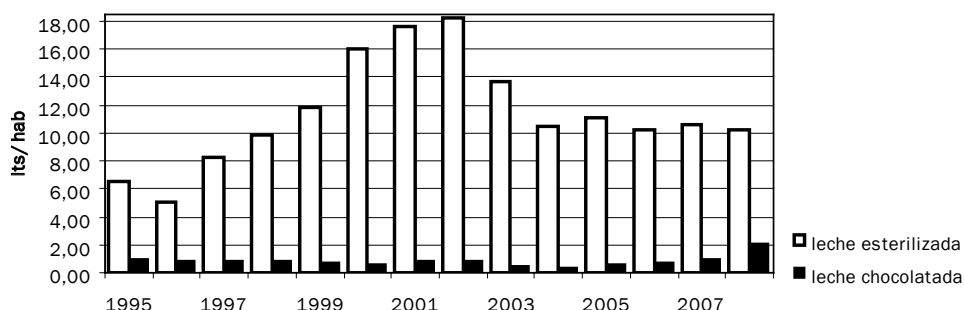
Fuente: Elaboración propia con datos de la SAGPYA.

Las leches bebibles saborizadas con jugos de frutas son otros productos nuevos de rápido crecimiento en el consumo, percibidas como saludables y con variantes de sabores.

El consumo de quesos ha sido tradicional en Argentina, y las cantidades consumidas muestran cambios según los precios y poder adquisitivo de la población. Las mayores oscilaciones en el período se han dado en el queso semiduro, con una fuerte caída en el 2004, cuyo consumo per capita cayó un 35%, mientras que lo hicieron un 29% el de los duros y un 19% el de los frescos.

Gráfico 31.

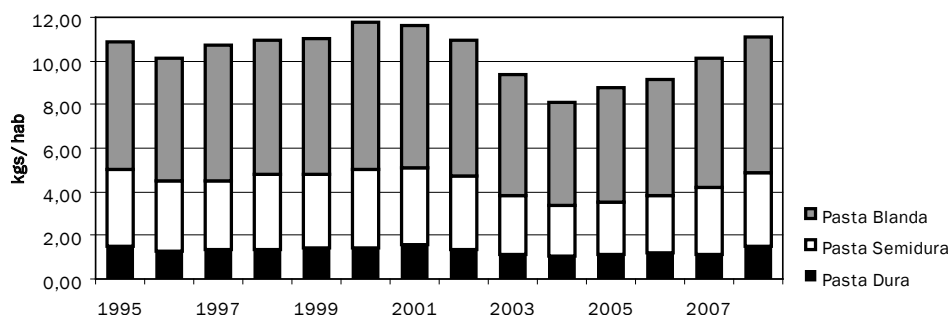
Evolución del consumo leches pasteurizada y chocolatada



Fuente. Elaboración propia con datos de la SAGPyA.

Gráfico 32.

Evolución del consumo quesos de pasta dura, semidura y blanda



Fuente. Elaboración propia con datos de la SAGPyA.

En términos de demanda institucional, las compras gubernamentales se estimaron representaron entre el 5-8% de la demanda total.¹² En ese porcentaje se incluyeron las compras destinadas a programas federales como el Programa Materno Infantil y el de Copa de Leche Escolar.

Además, se ha venido consolidando la demanda de diversos productos lácteos como insumos en la preparación de otros, como aquéllos que ofrecen servicios de comidas rápidas, restaurantes, servicios de catering o comidas listas para llevar. La difusión del uso de ingredientes lácteos para preparar alimentos, tanto para consumo humano como animal, es uno de los fuertes desarrollos mundiales. Se da, por ejemplo, en la grasa butírica para uso de panaderías y confiterías, proteínas lácteas para estabilizar la grasa, resaltar sabores, mejorar la estructura y textura y agregar valor nutricional a un rango grande de productos.

La industria animal usa leche en polvo descremada, suero en polvo y sus derivados que se combinan con maizena, aceites vegetales y proteínas vegetales para producir alimentos. Hay tendencias a reemplazar unos por otros, por ejemplo la LPD por derivados de sueros.

La industria farmacéutica también incrementa el uso de lactosa, caseína, caseinatos, lactoferrina y calcio. Otras aplicaciones incluyen el uso de caseína en las pantallas de televisión y caseinatos en adhesivos.

5.4. La industria láctea en Argentina

Datos reportados para el 2005¹³ dan cuenta de la existencia de 918 empresas lácteas procesadoras en el sector formal de la economía, con 29 mil empleados e ingresos totales por 12.600 millones de pesos. Estos guarismos le asignarían una participación del 9%, 10% y 13% respectivamente a la industria láctea en la de Alimentos y Bebidas.

Dentro de la industria láctea argentina hay una enorme disparidad entre el tamaño, las actividades y la diversificación de productos de las empresas. Por una parte, se destacan dos empresas muy grandes, La Serenísima y Sancor con capacidad superior a los 4 millones de litros diarios. Le siguen un grupo de pocas empresas con capacidad superior al millón de litros por día, entre las cuales podemos mencionar a Molfino-La Paulina (Saputo), Williner, DAP (Nestlé-Fonterra). Luego hay una gran cantidad por debajo de los 250.000 litros diarios, con la mayor proporción por debajo de los 10 mil litros diarios. Por la importancia de la facturación en el 2007 el ranking estuvo conformado por Sancor Cooperativas Unidas, Mastellone Hnos, Danone Argentina, Nestlé Argentina, Williner, Molfino, Milkaut, Verónica, Manfrey, Corlasa, ARLA Foods, La Sibila, Noal, Lácteos Conosur y La Lácteo.

Una de las características de la industria láctea argentina es que por un lado, las empresas más grandes procesan una gran variedad de productos, tanto commodities para la exportación como productos diferenciados para el mercado interno, los que requieren de continuas innovaciones. No obstante, cada una de las ellas tiene una cierta especialización que le permite destacarse en el rubro. Por ejemplo, La Serenísima es la mayor proveedora de leches fluidas cubriendo cerca de dos terceras partes de la demanda de la Capital Federal y Gran Buenos Aires. En yogures y leches chocolatadas Danone ocupa el primer lugar, seguida de Sancor. En quesos Sancor es líder, y junto a Mastellone, Molfino Saputo, Danone y Williner tienen una participación del 35% de la producción. En leche en polvo, Nestlé fue la más especializada. Las empresas más pequeñas tienen una alta concentración en la producción de quesos que se destinan al consumo interno.

En total en el país, la mitad de la leche procesada se destina a la producción de quesos, con otro 24% a leche en polvo, un 17% a leche pasteurizada y UHT y el resto a otros productos.

En los '90, con las posibilidades del mercado ampliado del Mercosur se produjo una ola de inversiones, que según el Centro de la Industria Láctea (CIL), entre 1993 y 1998 habían alcanzado 1.300 millones de dólares, el 14% del total invertido por la industria alimentaria. El 50% se había destinado a la construcción y/o refacción de plantas y a la adquisición de tecnología, un 35% a "joint-ventures" y un 15% a compras en general. Las mismas habían permitido más que duplicar la capacidad instalada para la elaboración de leche en polvo, pero también para yogures y productos ultrafrescos. Los cambios producidos en estas reestructuraciones han sido ampliamente documentados.¹⁴

Entre 1999 y 2001, por la retracción de la demanda externa e interna, las empresas pasaron por una situación muy crítica. Producida la devaluación en enero de 2002, se dio en los años siguientes una nueva entrada de inversiones extranjeras al sector lácteo, que llegaron particularmente a las más grandes. También se produjeron cambios en sus estrategias, sobre todo en lo referente a alianzas y acuerdos para la fabricación de nuevos productos y estrategias de comercialización. Se hará una breve mención a algunos de los cambios en el primer quinquenio del 2000.

5.4.1. Estructura y estrategias empresariales

La Serenísima ha sido la mayor empresa láctea en la provisión de leche fluida y productos frescos, con una estrategia de concentración en la Capital Federal y Gran Buenos Aires, adonde destina más de 2 millones de litros diarios. Tiene también otras líneas de productos, pero en parte como consecuencia de los

controles de precios que se vienen sucediendo, este segmento ha sido muy afectado. A partir de 2005 la empresa viene produciendo pérdidas y a pesar de que en el 2008 facturó por un total de 2.300 millones de pesos, con un procesamiento diario de 4,8 millones de litros,¹⁵ la deuda llegó a 230 millones de dólares, poniéndola en una situación muy comprometida. En 1996 hizo una alianza estratégica con la francesa Danone para la elaboración y distribución de productos frescos, pero posteriormente vendió su parte, quedando esta última con el 100% de este negocio.

Sancor, nacida como una federación de 16 cooperativas en 1938, se transformó en una cooperativa de primer grado en el 2005, con 2.100 productores lecheros y 17 complejos industriales. En el ejercicio cerrado en junio de 2006, procesó 1.500 millones de litros con una facturación de 1.570 millones de pesos, con pérdidas por \$113 millones. La dificultad de hacer frente a las deudas la puso al borde de perder el control con fondos de inversores extranjeros, pero la intervención gubernamental facilitó que el rescate viniera por medio de un préstamo de 80 millones de dólares del gobierno de Venezuela a cambio de envíos de leche en polvo durante 12 años, renegociando el resto de la deuda con la Corporación Financiera Internacional (CFI) del Banco Mundial.¹⁶

En el 2000 Sancor creó USA Sancor Dairy Corporation en Estados Unidos para manejar las licencias de importación otorgadas tanto por el gobierno argentino como por el gobierno de ese país para acceder a dicho mercado.

En el primer quinquenio del 2000, Sancor estuvo muy activa en concretar alianzas estratégicas de varios tipos. En el 2000 creó una joint venture con Arla Foods,¹⁷ con una participación del 50% cada una, creando Arla Foods Ingredients SA (AFISA). En una nueva planta han llegado a producir 800.000 kilos anuales de proteínas de sueros concentrados, y proteínas funcionales de leche a partir del suero que anteriormente se desechaba de la quesería, o se utilizaba como insumo en la alimentación animal. La planta puede procesar 1,5 millones de litros diarios de suero, y la inversión fue de 70 millones de dólares, inaugurada en el 2002. Al cerrar el ejercicio 2005 dio cuenta de una venta bruta de 61,8 millones de pesos, de las cuales el 86% correspondieron a exportaciones.

Esa planta también inició un proyecto de tratamiento de biosólidos (*land farming*), por un acuerdo entre la Regional Córdoba de la Universidad Tecnológica Nacional (UTN), Sancor y Arla Foods. La actividad apunta a la bio-remediación de suelos contaminados, por medio de la estimulación de la degradación microbiana de componentes peligrosos.

En el año 2004 Sancor realizó un acuerdo comercial con Fonterra (NZ) por la que ésta se hacía cargo de la búsqueda de clientes externos y la comercialización de commodities, como la leche en polvo en bolsas de 25 kg y quesos a granel producidos por Sancor. Por su parte, ésta acordó ser representante de la anterior de todas las compras realizadas en Argentina.

En el mismo año también conformó una unión transitoria de empresas con Dairy Partners of America (DPA SA), con una contribución cada una del 50%, para la distribución y comercialización en la República Argentina de yogur, quesos frescos (ricota, petit suisse y queso crema), leches fermentadas, flanes y postres y de leches fluidas y saborizadas, manteniendo las marcas comerciales de cada empresa, y, además, colaboran en temas de tecnología

Molfino-Saputo. En el segundo grupo de grandes empresas del ramo cabe mencionarse los cambios en el control de Molfino-La Paulina (Saputo),¹⁸ que procesaba 40 millones de litros mensuales en quesos, leche en polvo y manteca. Tenía 850 empleados y dos plantas de producción, con 1,5 millones y 800.000 litros diarios.

Por una parte Molfino era una empresa familiar creada en 1938, en la localidad de Rafaela, en la cuenca lechera santafesina. Por otra, La Paulina, pertenecía a la firma Abolio & Rubio SA, y fue comprada en 65 millones de dólares (15 de ellos de deuda) por el fondo de inversión AVP, constituido en 1996. En el caso de La Paulina figuraban con participaciones similares los bancos Goldman Sachs, BankBoston, AIG y Credit Suisse-First Boston, además del propio AVP: Ernesto Van Peborgh y Diego Raimundes, dos ex Exxel Group, asociados con Santiago Soldati. Inyectaron 18 millones de dólares e inauguraron una planta de procesamiento de 600 mil litros diarios en Tío Pujio, cerca de Villa María, y dos años después la pusieron a la venta.

En 1998 el Grupo Pérez Companc compró el 31% de las acciones de Molfino, con una opción para incrementar su participación hasta el 49%, con facturación entre 80 y 90 millones de dólares.¹⁹ En 1999 el Grupo Pérez Companc compró La Paulina, con cinco plantas en tres provincias. En el 2001 el grupo se queda con el 100% de las acciones de Molfino y de esta manera en el 2002, realiza una facturación consolidada de las dos empresas por \$ 200 millones de pesos, con un beneficio en ese año cercano a los \$ 10 millones de pesos. Pero finalmente vende todo el paquete a la candiense Saputo por 50,8 millones de dólares, la que invirtió \$15 millones en la modernización de las dos plantas de producción, y comenzó a sanear el pasivo que arrastraba de sus anteriores dueños. La empresa llegó al 2006 con ventas por 531,6 millones de pesos, un 18,5% mayor que en el año anterior, con ganancias después de impuestos de 11,8 millones. En el 2008 recibía leche de 600 tambos y empleaba a 500 personas. Exportó 25 mil toneladas anuales de leche en polvo y quesos.

Sucesores de Alfredo Williner²⁰ fue fundada como empresa familiar en 1928, con plantas de procesamiento en cinco lugares de Santa Fe: Suardi, El Trébol, Rafaela, Arrufó y Bella Italia. Su capacidad máxima conjunta es de 1,25 millón de litros por día. Tiene once depósitos de maduración y conservación de lácteos, ubicados en las provincias de Santa Fe, Neuquén,

Corrientes, Salta, Mendoza, Córdoba y Buenos Aires. Se ha integrado verticalmente con sus propios tambos, con 170- 200.000 litros diarios, o sea alrededor del 16% de lo que elabora.

El balance cerrado el 31 de agosto de 2006 ubica la facturación en \$497 millones de pesos, con \$7,45 millones de ganancias y 380 millones de litros de leche fluida. Con créditos por \$13,6 millones, su situación de cumplimiento es normal.

Nestlé ha sido una productora especializada en leche en polvo, aunque en Argentina también procesó otros productos, como quesos,²¹ helados,²² dulce de leche y leche condensada, estos dos últimos en su planta de Villa Nueva, Córdoba. En 1997 inauguró en la misma localidad una nueva planta de 8.000 metros cuadrados orientada a la producción de leche en polvo (entera y descremada). La planta desocupada fue alquilada por la empresa neocelandesa Dairy Partners Américas (DPA) pero sólo se dedicaba a la fabricación de envases de leche en polvo. Si bien anteriormente a la devaluación había llegado a tener una facturación de 450 millones de pesos/dólares en la Argentina, sus ventas cayeron cuando se produjo la crisis del 2001-2002 a 300 millones de pesos anuales.²³

En el 2001 Nestlé realizó una alianza estratégica con la cooperativa neocelandesa Fonterra, por la que se creó la Dairy Partners Américas (DPA). En ella, Fonterra aporta su logística y su conocimiento del comercio exterior, mientras que Nestlé aporta las plantas para la elaboración de leche en polvo que luego colocarán en el exterior. Nestlé Argentina factura 990 millones de pesos en toda su línea láctea, pero 83 millones de ellos corresponden a la línea de helados.²⁴

Milkaut SA. Aunque ése fue el nombre de comercialización de sus productos, la empresa originaria se denominó Asociación Unión Tamberos Cooperativa Limitada (AUT Coop. Ltda), nacida en 1925 en Las Tunas, provincia de Santa Fe. Con la apertura del Mercosur la cooperativa incrementó sus exportaciones a Brasil y afrontó, al igual que otras empresas medianas en ese momento, la necesidad de incrementar su escala, su productividad, y adoptar innovaciones que le permitieran competir. La estrategia elegida para lograrlo fue separar la actividad de la cooperativa como acopiadora de la leche de sus asociados, con las actividades conexas de apoyo a la producción primaria, de la actividad transformadora industrial.

Para esta última se constituyó una sociedad anónima (Milkaut SA) con el paquete mayoritario controlado por la cooperativa (AUT) y sus asociados. En 1999 la sociedad estaba conformada por la Asociación Unión Tamberos Cooperativa Limitada, Milkaut del NOA SA, Milkaut Laticinios (Brasil) y Windy SA, con sede en Córdoba. En Brasil, ya poseía una planta en el Estado de Rio Grande do Sul (Ivoty), y se esperaba agregar otra, de 120.000 litros por día, en Santa Catarina.²⁵

En el 2000 se incorporaron como socios minoritarios dos fondos de inversión con el 24% de las acciones, que en el 2005 fueron vendidos a la láctea chilena Vialat SA. En el 2006 Bongrain y Milkaut SA firman un acuerdo por el cual la filial argentina del grupo francés pasa a formar parte de Milkaut en reemplazo de Vialat. Según la misma empresa, esa incorporación, que lleva a Bongrain a tener el 40% del paquete accionario, se hace sin ventas de Milkaut, sino con incorporación de activos, marcas y una participación de mercado que le suma a la empresa un 20% adicional de ventas.²⁶

Desde 1995 la empresa instaló una nueva planta de leche en polvo, otra elaboradora de yogur, una de concentrado de proteínas de leche, llegando al 2005 con una facturación de 319 millones de pesos, capacidad industrial de 2,1 millones de litros diarios, 4 plantas industriales, 6 sucursales de ventas y 100 productos elaborados, exportando a más de 30 países. La nueva incorporación, Cabaña y Estancias Santa Rosa agregó una facturación anual de 18 millones de dólares anuales y una capacidad industrial de 40 millones de litros anuales, con marcas reconocidas de quesos como Adler, Bavaria, Santa Rosa y otros.

Por último, por la síntesis que exige esta revisión global, se hará una mención a una empresa pequeña comparada con las anteriores, pero que ha tenido relación con la estrategia de Nestlé en el país.

La Sibila. En noviembre de 2002, la familia Boglione²⁷ compró una planta que hacía cinco años había sido cerrada por Nestlé en la localidad de Nogoyá, Entre Ríos. Fue puesta en funcionamiento para la fabricación de leche en polvo, llegando en el 2005 con una capacidad de producción de 1,2 millones de litros diarios, de leche que proviene de las provincias de Santa Fe, Córdoba y unos 25.000 litros desde Uruguay.

Por otra parte, en Córdoba, Nestlé se trasladó a su nueva planta de Villa Nueva en 1997. La firma canadiense Innovatech, líder mundial en la producción y purificación de enzimas, se comprometió a reactivar la antigua planta, de alrededor de 60 mil metros cuadrados, equipada, entre otras cosas, para producir grasa de leche anhidra y para secar leche en polvo para luego comprarla. En el 2006 Innovatech fue comprada por la cooperativa belga-holandesa Campina DV, e integrada a su unidad de negocio Sistemas de Alimentación y Nutrición de DMV Internacional, parte del grupo Productos Industriales de Campina. La adquisición, efectiva en 2006, dejó a la empresa con 65 empleados, con una capacidad para procesar 230.000 litros de leche diarios y una facturación anual de 12 millones de euros. Con Innovatech, Campina declaraba reforzar su posición de mercado con ingredientes lácteos para la industria de alimentación y nutrición, principalmente en Sudamérica. Pero en 2008 anunciaron que por cambios en las estrategias de la casa matriz venderían la empresa cordobesa. En 2009 la compró La Sibila, del grupo Boglione.

Otras firmas que adquirieron empresas fueron Adecoagro –de inversores locales y del exterior– de la cordobesa La Lácteo, para luego asociarse con la canadiense Agropur, invirtiendo 10 millones de dólares en una planta láctea.

A su vez el grupo vasco Kaiku Corporación Alimentaria ha inaugurado su primera planta en la provincia de Santa Fe, con una capacidad de 4,2 millones de toneladas de quesos anuales, 64 personas empleadas y con homologación para exportar a 30 países.²⁸

Williner, Verónica y la cooperativa Manfrey son de las pocas empresas grandes que permanecen en manos locales, aunque los vaivenes de la política local, con permanentes cambios en las reglas del juego que quitan rentabilidad al sector, estarían quitando atractivo a los extranjeros que incursionaron en la lechería local.

Integración con tambos propios

Una modalidad que se continuó dando ha sido la de la integración vertical hacia atrás de algunas usinas lácteas con sus propios tambos, aunque usualmente el proceso fue a la inversa, de los productores integrándose hacia delante en el procesamiento de sus productos. Una de las razones de la estrategia parecería ser la inestabilidad de la oferta con períodos de escasez, lo que dificulta a las empresas a cumplir con sus compromisos, y hace menos confiable la dependencia del eslabón primario, llevándolas a asegurarse una mínima provisión de materia prima.²⁹ No obstante, los casos analizados individualmente indicarían que hay otras razones y objetivos según cada uno, ya que se observa que la producción propia en general representa un porcentaje mínimo del total elaborado.

Milkaut se asoció con la empresa La Ramada, instalando un tambo de primer nivel en Catamarca desde octubre de 1999. Comenzaron con 900 vacas en ordeño, trabajo en dos turnos –a las 4 de la mañana y a las 5 de la tarde– y un ordeño de 285 vacas por hora. Tiene una serie de instalaciones anexas con todo el equipamiento necesario para procesar los 14.150 litros de leche por día que se ordeñaban. El rendimiento por vaca en ordeño por día era de 16 litros. Como ya fue mencionado, Williner desde hace mucho tiempo ha venido invirtiendo en la actividad. En 2007 tenía 35 tambos con 8.500 vacas productoras de leche, con una producción diaria promedio anual de aproximadamente 180.000 a 200.000 litros de leche. Molfino tenía leche de su propia producción que llegaba al 5-10% de su acopio, La Sibila tambos en la provincia de Santa Fe, Verónica también en 2007 declaró producción propia, así como La Lácteo, con tambos propios en Rafaela.

Estrategias de captación de leche

Si bien en la lechería argentina no existen contratos formales para la entrega de leche de los productores a la industria, en décadas pasadas se habían mantenido vínculos prolongados entre los entregadores y las empresas elaboradoras. Había un cierto sentido “de pertenencia”, y los cambios no ocurrían con frecuencia, sino más bien ante situaciones particulares, ya sea de una u otra parte. Cuando se comenzó a incrementar la demanda de lácteos para la exportación y la capacidad de procesamiento industrial, ocurrieron períodos de escasez de la materia prima que llevó a la industria a salir en busca de nuevos entregadores, agudizando la competencia a ese nivel. También se dieron ciertas situaciones de dificultades financieras en algunas empresas que generaron desconfianza o descreimiento en los productos primarios y los llevaron a buscar otras alternativas. Finalmente, con el crecimiento en cantidad y calidad de la producción de ciertos tambos, los productores consideraron que los precios recibidos merecían una prima adicional o mejores niveles que el de los promedios pagados. Todas esas razones fueron generando cambios en las relaciones entre productores e industria, siendo uno de ellos la constitución de los pools de leche y la negociación directa de las condiciones con cada industria. Si un grupo reducido de productores, que pueden ser entre 5-10 o más, tienen producción de calidad para llenar un camión cisterna de 20.000 litros diarios, licitan el paquete al mejor postor por un período limitado.

Esta modalidad, que se ha difundido bastante entre las mayores provincias productoras y empresas elaboradoras, beneficia a los productores cuando hay escasez de materia prima, pero puede acarrear complicaciones de colocación en otros períodos. Por ejemplo, un integrante de un pool de 42.000 litros de la provincia de Córdoba relataba en octubre de 2008 que estaban entregando 3 días a una empresa y el resto a otra, pero ya la primera les había dicho que no podían continuar recibiendo el producto por tener sobreabastecimiento, como consecuencia de las restricciones a las exportaciones.³⁰ En esa misma fecha, se informaba que SanCor, Milkaut y Saputo (Molfino-La Paulina) en la última semana habían recortado compras por un volumen de al menos 700.000 litros diarios.³¹

5.5. Industrias relacionadas y de apoyo

Sobre la base de la Matriz Insumo Producto 1997 y datos para el sector primario del 2004, se cuantificaron³² las relaciones hacia delante y hacia atrás de la industria láctea.

Hacia delante las ventas totales de la industria se dirigieron: a) un 80% a los hogares (parte de esto a través de los hiper y supermercados); b) un 4,95% a la exportación; y c) un 13,3% a otros sectores como insumos intermedios (de mayor importancia: un 51% a restaurantes, y un 20,5% a otros productos del mismo sector lácteo).

Hacia atrás la industria más importante es la primaria, proveedora de la materia prima (45,8%), seguida del transporte terrestre de carga (12,7%), otros insumos lácteos que compra a su mismo sector (7,06%), servicios de empresas y profesionales (4,4%), papel, cartón y envases (4,1%), productos de plástico (4,09%), química básica (3,6%), y comercio mayorista (3,3%).

El sector primario lechero, por su parte, tiene en el relacionamiento hacia adelante a la industria láctea a la cual le vende la leche, y que le representa el 92% de todas sus ventas, correspondiendo el resto a la venta de terneros y de vacas de rechazo. Hacia atrás tiene servicios agropecuarios, de profesionales y a las empresas y veterinarios, cultivos de cereales, oleaginosos y forrajeras, alimentos balanceados y electricidad.

En términos de competitividad, las industrias relacionadas son aquellas con las cuales la láctea puede coordinar o compartir actividades en la cadena de valor, o que incluye productos que son complementarios. Puede darse con el desarrollo tecnológico, el procesamiento, la distribución, la comercialización o los servicios. La presencia de otras industrias y proveedores de servicios contribuye a la competitividad sectorial.

Según la importancia detectada en la matriz anterior, en segundo lugar aparece el transporte terrestre de carga. Las empresas lácteas argentinas difieren en la intensidad del uso del transporte terrestre en función del tamaño y de la cobertura geográfica. Las empresas más grandes tienen esparcidas plantas productoras o distribuidoras en diferentes regiones del país, lo que las lleva a necesitar del transporte para el envío, primero de leche cruda entre plantas, y luego para la distribución desde esas plantas a los lugares de ventas. Algunas de las empresas tienen camiones propios, pero está muy difundida la contratación del servicio con terceros.

Igualmente el transporte terrestre de la leche cruda desde los productores hasta las plantas elaboradoras, normalmente está a cargo de la industria y tercerizado. Aunque se requieren controles estrictos porque los choferes realizan otras funciones en el punto de recolección, no constituyen una limitante más allá de los problemas normales y diferencias individuales dentro de cualquier actividad.

Con la difusión del sistema de enfriado en los tambos en los '90, se ha implementado el transporte a granel en camiones cisternas, con la infraestructura de caminos sin pavimentar como una restricción fuerte para el mejoramiento de la competitividad. Pero la incidencia del costo de transporte ha disminuido

considerablemente desde mediados de la década anterior y se ha mejorado el mantenimiento de la calidad del producto.

Otro de los relacionamientos se da dentro de la misma industria con la compra de insumos. Uno muy crítico es la materia prima, sobre todo cuando por alguna razón externa hay escasez o alguna empresa tiene necesidades adicionales. A diferencia de lo que ocurre en algunos países, en Argentina la compra de leche cruda entre empresas ocurre, pero comúnmente cada planta busca ser autosuficiente. No hay desarrollado un mercado de leche cruda independiente para el arbitraje entre empresas.

Una amplia gama de actividades y de servicios de otros sectores concurren como apoyo de la industria láctea. Entre ellas podemos mencionar la provisión de maquinaria y equipos, de herramientas y partes de repuestos para todas las actividades, sean de producción, de mantenimiento, de conservación, o de refrigeración. Muchos de estos elementos son provistos por empresas multinacionales, que traen la tecnología desde sus casas matrices. No obstante, hay bastantes desarrollos locales y servicios para el mantenimiento y reparación.

Igualmente se cuenta en el país con oferta de servicios profesionales de muy buen nivel, en la mayoría de las áreas que son necesarias para la industria.

Un relacionamiento necesario es el que tiene lugar con los proveedores de envases y empaquetamiento de papel y cartón, así como de productos de plástico, muchos de los cuales son importados. Algunos de ellos, muy especializados como pueden ser los envases para la leche UHT se tornan críticos en períodos de devaluación o de alteraciones de los flujos normales con las importaciones.

Por último, el relacionamiento más importante hacia atrás por parte del sector industrial corresponde al proveedor de la materia prima, el sector lechero primario. Por estar estrechamente ligada su competitividad a las condiciones de los factores, pasaremos a describir sus características y la evolución que ha tenido desde 1995 en las próximas secciones.

5.6. Condiciones de los factores

La leche cruda es la materia prima esencial para que la industria proceda a su transformación, posterior distribución de los productos elaborados y consumo. Su disponibilidad en cantidad, tiempo y frecuencia así como su calidad constituyen la base fundamental de toda la cadena. Por lo tanto, la producción primaria y sus factores físicos, ecológicos, humanos, de infraestructura, de localización, constituye la gran base sobre la que se asienta la competitividad. Por ello se comienza el análisis con los sistemas productivos, aglutinantes de recursos y capacidades, y los cambios que han tenido en el período de interés.

5.6.1. De los sistemas productivos primarios

Es en el tambo o explotación lechera, donde se determina la cantidad y calidad de la materia prima esencial, calidad referida tanto a su composición de grasas, proteínas, lactosa y sales como a las condiciones higiénicas-sanitarias. Es un concepto muy difundido en el sector que no se puede mejorar lo que el tambo entrega, lo que pone de manifiesto la importancia de la calidad inicial por un lado, y de las actividades subsiguientes para conservarla por el otro.

Las características de los tambos argentinos son muy variadas según la región en que se localizan. Las principales cuencas lecheras se ubican en las provincias de Córdoba, Santa Fe, Buenos Aires, Entre Ríos y La Pampa,³³ en condiciones ecológicas, de disponibilidad e intensidad de uso de capital y de tierra diferentes. Esto hace difícil generalizar las condiciones de los factores para todo el país, así como una caracterización de los sistemas productivos, por lo que tomaremos en adelante algunos casos como ejemplo.

5.6.1.1. Cambios estructurales y tecnológicos

Los cambios estructurales en el sector lechero argentino habían comenzado con anterioridad pero se acentuaron desde 1995. La evolución posterior estuvo fuertemente condicionada por el comportamiento de variables macroeconómicas, tanto del país como en el Mercosur. En una primera etapa esas condiciones favorecieron el desarrollo sectorial, hasta 1999, luego se produjo una crisis hasta el 2002, y a partir de 2003 se comienza una etapa de recuperación hasta 2007, en que es nuevamente interrumpida.

La constitución de Mercosur con la liberalización del comercio de lácteos dentro del bloque y el establecimiento del arancel externo común intensificó el intercambio y favoreció la adopción de tecnología tanto a nivel de la producción primaria como industrial.

A nivel nacional, y a pesar de la disparidad de las estadísticas, se puede ver que en la producción primaria el número de tambos ha disminuido un 55% entre 1995 y 2005, mientras que el número de vacas por tambo ha aumentado un 108% así como la cantidad de litros por tambo por año, como se aprecia en el *Cuadro 81*.

Cuadro 81.

Evolución de algunos indicadores de producción primaria para Argentina 1995-2005³⁴

	Prod. Nac. anual⁽¹⁾ mill. Lts	Nº de Tambos	Litros/ Tambo/ año	Lts/ tambo/ día	Vacas totales (miles)	Prod por vaca total (lts/año)	Prod/ Día lactancia (280 días)	Nº Vacas/ tambo
1995	8.507	21.080	403.557	1.106	2.014	4.224	15,1	96
2005	10.162	11.500	883.652	2.421	2.300	4.418	15,8	200
Variación %	19,50%	-55%	118%	118%	11,44%	4,60%	4,60%	108%

Fuente: SAGPyA.

⁽¹⁾ Total Nacional. Resto: Suma de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos, La Pampa.

También han aumentado otros indicadores, como veremos en más detalles en las secciones siguientes.

Un relevamiento³⁵ realizado en tambos de varias cuencas en 2005/2006 para luego construir un modelo de “tambo argentino” concluyó que persiste una gran variabilidad entre los tambos en el país, pero que las mismas pueden ser explicadas principalmente por algunos factores como: el tamaño comercial (cantidad de litros diarios entregados, superficie, tamaño del rodeo), el sistema de alimentación (uso de pasto, concentrados, silos) y la eficiencia empresarial (medida como margen bruto por hectárea, productividad por superficie, carga animal). No obstante, sería incompleta esta revisión si no mencionáramos otros factores relacionados con la producción lechera primaria que contribuyeron a importantes mejoras, como algunas en la sanidad animal, asistencia técnica de profesionales, controles lecheros y registros; en la genética y el manejo de los rodeos, como la crianza artificial de terneros, inseminación artificial, control y programación de pariciones y otras como avances en la trazabilidad y programas de bienestar animal. Comenzaremos a analizar los cambios producidos tomando en cuenta selectivamente algunos de esos factores.

5.6.1.2. Tamaño comercial

Como se ha visto previamente, los indicadores señalan un incremento en la escala de los tambos, que se hace más visible si se toman por provincia. En las mayores provincias productoras, el último dato estructural disponible de los establecimientos que declararon desarrollar la actividad de tambo al SENASA correspondieron al 2008, e indican que predominaron fuertemente los establecimientos de entre 101 y 500 hectáreas de superficie, como se aprecia en el *Cuadro 82*.

De estas cifras podemos calcular que el número promedio de bovinos por tambo en el país fue de 298, siendo el mayor promedio de la provincia de Buenos Aires, la que duplica el de la de Entre Ríos. Pero también se observan grandes disparidades en función de la superficie de las unidades productivas (*Cuadro 82*).

Cuadro 82.

Unidades productoras (UP) con actividad tambo por superficie (2008)

	Santa Fe	Córdoba	Buenos Aires	Entre Ríos	Total País
Hasta 100 has					
Número de UP ⁽¹⁾	640	387	479	330	1.939
Total Bovinos	35.592	21.719	26.675	18.488	106.398
Bovinos/Tambo ⁽²⁾	56	56	56	56	55
Entre 101 y 500 has					
Número de UP	3029	2775	1563	299	7.942
Total Bovinos	716.830	717.451	363.171	59.112	1.923.102
Bovinos/Tambo ⁽²⁾	237	259	232	198	242
Entre 501 y 1000 has					
Número de UP	407	455	310	31	1.244
Total Bovinos	243.749	283.172	189.412	21.027	763.762
Bovinos/Tambo ⁽²⁾	599	622	611	678	614
Más de 1000 has					
Número de UP	85	130	185	11	428
Total Bovinos	127.362	197.182	282.000	12.861	650.144
Bovinos/Tambo ⁽²⁾	1498	1517	1524	1169	1519
Total UP país	4.161	3.747	2.537	671	11.553
Total Bovinos País	1.123.533	1.219.524	861.258	111.488	3.443.406
Bovinos/Tambo (2)	270,02	325,47	339,48	166,15	298,05

Fuente: Elaboración y cálculos propios con datos de SENASA, 2008.

⁽¹⁾ UP: Unidades Productoras

⁽²⁾ Cifras redondeadas al dígito más próximo.

El incremento en la escala de los tambos se verificó además con otras variables, como el incremento de la superficie forrajera, de la carga animal y de otros cambios tecnológicos que dieron como resultado un incremento en la productividad por hectárea y por vaca.

En relación con la superficie de tierra, como no se tienen datos del “tambo argentino” de 1995 para comparar, solamente a título ejemplificativo se incluyó la de la provincia de Santa Fe según su Encuesta de Tambos para ese año. Así resultaba que la cantidad promedio de vacas era de 95 por tambo, con una

superficie promedio de pastoreo de 101 hectáreas, y una carga animal de 0,95 vaca por hectárea. La producción de por vaca por año era de 4.258 litros.

Para 2005/2006 se determinó³⁶ que “el tambo argentino” tenía 280 hectáreas, con 180 has dedicadas al pastoreo de vacas adultas. En cuanto a la propiedad, solamente el 36% de los tambos trabajaba superficie propia exclusivamente, mientras que el resto alquilaba tierras. Este grupo arrendaba el 49% de la superficie de la superficie. Solamente un 19% de los tamberos alquilaba totalmente la superficie que trabajan.

5.6.1.3. Eficiencia

Para 1995 la productividad en la provincia de Santa Fe fue de 132 kilogramos de grasa butirosa por hectárea por año, con 1.113 litros ordeñados por día y 4.258 litros /vaca/año. La carga animal fue de 0,95.³⁷ En el estudio de 2004-05 la carga de vaca por hectárea fue el factor que encontraron tenía mayor incidencia en los resultados, siendo en promedio de 1,21, pero para la cuenca central santafesina de 1,37. Entre los indicadores de eficiencia física la entrega diaria de leche promedio fue de 3.066 litros, la productividad medida como litros por tambo por vacas en ordeño fue de 17,4, la de litros por hectárea total de 4.449, y la productividad litros por vaca total de 6.086. Los valores más altos encontrados corresponden a las cuencas Central santafesina, del Abasto y del Oeste de Buenos Aires.

5.6.1.4. Sistema de alimentación

En relación con el sistema de alimentación, el modelo de producción pastoril tradicional del inicio de los '90 pasó a ser pastoril-suplementado, en el que las pasturas y verdeos se complementaron con otros recursos como granos y concentrados para corregir deficiencias nutricionales y hacer más eficiente el proceso productivo. Se expandió la superficie con forrajeras, se adoptó el pastoreo rotativo y se pasó a hacer reservas para utilizarlas en los períodos de menor oferta estacional o ante situaciones climáticas adversas.

Según el Relevamiento de 1995 en Santa Fe la superficie dedicada a pasturas permanentes en los tambos era de menos del 25% y más del 50% para el 73%, mientras que un 1% no tenía. Un 5% no hacía reserva de forrajes, solamente el 3% tenía silos, un 47% hacía fardos y rollos y otro 24% ambos tipos de reservas. No se usaban los concentrados.

El estudio de referencia posterior (2006) determinó que un 99% de los tambos realizaba siembra anual de pasturas, y que la proporción de pasturas

permanentes alcanzaba un 59% de la superficie. La participación del pastoreo en la dieta diaria de las vacas lecheras era del 56%, la de silo un 17% y de concentrados un 27%. El 88% de los encuestados declaró haber usado silo llegando a 253 días el período de uso. El 47% de los concentrados usados correspondió a balanceados comerciales, un 28% a maíz comprado o producido, y el resto a uso de afrechillo, semilla de algodón, sorgo y otros.

5.6.1.5. Cambios en la sanidad animal

A mediados de los '90 persistía la preocupación en el sector lechero por la incidencia de algunas enfermedades como la brucelosis, tuberculosis, aftosa y mastitis, que además de las pérdidas que ocasionaban en el rodeo nacional, dificultaban la entrada en los mercados externos.

En la tuberculosis (TB), se detectó un porcentaje promedio de reaccionantes de 1,6 en bovinos proveniente de las provincias de Chaco y Formosa y de 6,1 de Santa Fe sobre el total que se exportaba intramercosur entre 1994-96, correspondiendo en esta última provincia la mayor proporción a las vaquillonas de producción lechera.³⁸

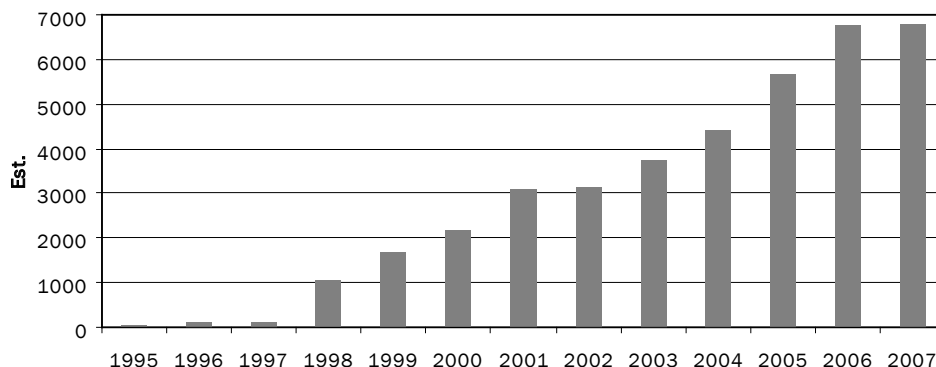
El gobierno, a través del Servicio Nacional de Sanidad Animal y Calidad Agroalimentaria (SENASA) puso en ejecución durante 1999 un Programa Nacional de Control y Erradicación de TB³⁹ con el objetivo de su erradicación en los tambos de las cuencas lecheras, en combinación con las usinas pasteurizadoras, sobre la base de la aplicación de tuberculina y la eliminación de los animales afectados. El número de establecimientos controlados pasó desde 1999, de 115 establecimientos inscriptos voluntariamente a 1.029 predios lecheros incorporados a un sistema obligatorio en las diferentes etapas de saneamiento (control, erradicación o libres), que luego fue extendido a los rodeos de cría.⁴⁰

En el 2007 un total de 5.985 rodeos de leche, 686 de carne y 11 de leche y carne, con 2.396.360 animales se ubicaron en establecimientos libres de TB. De ellos, 249.562 correspondieron a ganado de carne, 2.101.258 de leche y 45.540 de leche y carne. La evolución se incluye en el *Gráfico 33*.

Aunque el problema no se ha eliminado, se ha reducido considerablemente, ya que los niveles de infección por tuberculosis bovina (TB) que presenta el rodeo nacional se ha estimado entre un 3 y 4%.⁴¹ A su vez las tasas de prevalencia de tuberculosis encontradas en frigoríficos fiscalizados por SENASA, calculada como el ratio entre el total de faenados con lesiones compatibles con TB sobre el total de faenados, en el promedio anual de faena de frigoríficos ha disminuido del 2,2% en 1995 al 1% en el 2007.⁴²

Gráfico 33.

Evolución de los establecimientos libres de tuberculosis en Argentina (1995-2007)



Fuente: Elaboración propia con datos de SENASA, 2008.

Ambas, la tuberculosis y la brucelosis se ha estimado produjeron pérdidas al país por 120 millones de pesos anuales,⁴³ correspondiendo tanto a las pérdidas de peso, de producción láctea como de decomiso en los frigoríficos. En brucelosis se puso en marcha un programa⁴⁴ con exigencias del SENASA con respecto a vacunación antibrucélica obligatoria, su registro y otros requisitos.

La mastitis sigue siendo una de las enfermedades que ocasiona fuertes pérdidas sectoriales, aunque se insiste en la toma de conciencia de cada productor para su control. Mario Sirven (2006), presidente de la Asociación Pro Calidad de Leche (APROCAL), aseguró que los productores argentinos se privaban de producir al menos un 7% más de leche, porcentaje mayor aún de lo que se pierde por brucelosis, ya que el promedio de células somáticas de los tambos nacionales variaba entre las 340.000 y las 380.000 a lo largo del año.

El otro problema grave que históricamente ha afectado el comercio internacional argentino de carne y derivados es la aftosa. Por los progresos que se habían realizado en los '90 la Oficina Internacional de Epizootias (OIE) declaró en 1996 a Argentina país "libre de aftosa con vacunación", y en mayo de 2000 "país libre de aftosa sin vacunación". Pero esta característica tuvo una vida muy efímera ya que en julio de 2000 se produjeron algunos casos que no fueron declarados por las autoridades, debiéndose recomenzar con el sistema de vacunación masiva obligatoria. El gobierno estableció un Plan de Erradicación en 2001, y en 2003 se recuperó el status con vacunación, pero nuevos casos en el norte del país provocaron nuevamente su pérdida hasta mayo de 2005. Recuperado nuevamente, en febrero de 2006 se conoció otro caso en el noreste y se perdió otra vez hasta su recuperación en 2007.

Tanto para animales susceptibles a la fiebre aftosa como a la brucelosis la intervención gubernamental se ha dado con diversas regulaciones,⁴⁵ que incluyeron las condiciones para el traslado de animales entre regiones para su protección y prevención sanitaria, aunque las mismas no se han cumplido o no han sido adecuadas para lograr sus objetivos.

Por otra parte, se incorporó al país en el “Programa de Acción Mercosur Libre de Aftosa”⁴⁶ en el que participan tanto los estados partes como los asociados (Bolivia y Chile). En el mismo se contemplan acciones conjuntas para erradicar la aftosa, en áreas de persistencia de la enfermedad y debilidades estructurales, incorporando sistemas de diagnóstico y control de vacunas, de información, de prevención en áreas libres, de capacitación, asistencia técnica y comunicación social.

Uno de los aspectos sanitarios en los que Argentina ha sido declarado país libre por la Organización Internacional de Epizootias (OIE) es con referencia a la Encefalopatía Espongiforme Bovina (EEB/BSE), comúnmente conocido como “mal de la vaca loca”, favoreciendo sus oportunidades externas.

5.6.1.6. Cambios en la genética animal

Otra de las mejoras significativas en el período analizado ha ocurrido en la eficiencia reproductiva de los rodeos lecheros, en aspectos relacionados con el factor Animal (edad, tipo de parto, raza, estado nutricional, semen, etc.), factor Ambiental (clima, sala de ordeño, tamaño de rodeo, sistema de producción, stress, bienestar animal, etc.) y factor Manejo (detección de celos, estrategia nutricional, manejo de la vaca en transición, registros, política sanitaria, estacionalidad de servicios, etc.).⁴⁷ Por la extensión que el tema requeriría, se mencionará selectivamente algunos de los avances, tocándose otros posteriormente.

En 1995 el relevamiento de tambos en la provincia de Santa Fe determinó que solamente el 21% de los tambos usaba inseminación artificial, mientras que el 26% tenía servicio a corral y el 52% servicio a campo, siendo en el 2007 el porcentaje de inseminación en los tambos del país del 65%.

Hubo de esta manera una gran difusión de la práctica de inseminación artificial.

El mejoramiento genético se intensificó con la importación de semen y el desarrollo de un mercado propio en el país. En el 2007 Cámara Argentina de Biotecnología de la Reproducción e Inseminación Artificial (CABIA) reportaba que las 18 empresas que la componen vendían 2,28 millones de dosis de razas lecheras, de las cuales el 25% correspondían a dosis nacionales y el 75% importadas.⁴⁸

La participación por raza corresponde un 96% a Holando Argentino, un 3,4% a Jersey y un 0,6% a otras. El tamaño del animal sigue siendo tema de discusión, ya que en los sistemas pastoriles el mismo tiene relación estrecha con la eficiencia en la conversión para su mantenimiento, en la fertilidad y en la longevidad, y aunque es más fácil usar el semen importado, se requieren estrategias de selección. Se alega que las estrategias de selección de tamaño de las vacas deben tener en cuenta la importancia económica de las características a seleccionar para identificar las vacas más rentables para el sistema y no solamente la vaca que más leche produce, de acuerdo a la realidad de nuestros sistemas.⁴⁹

Tres cuartas partes de las importaciones de semen provinieron de Estados Unidos, seguidas por las de Canadá y en mucha menor proporción de otros países. Por otra parte, las exportaciones argentinas han sido dirigidas principalmente a los países del Mercosur: un 43% a Brasil, un 31% a Uruguay y un 21% a Paraguay, correspondiendo el resto a Bolivia (3%), Colombia (1%) y Venezuela (1%).

Con respecto manejo reproductivo, se sostiene que en nuestro sistema semi-pastoril de producción y manejo, la detección de celos y el manejo nutricional son dos de los más importantes factores que condicionan los resultados, y que son tenidos en cuenta en los establecimientos más eficientes.

También los cambios producidos en la genética vegetal, tales como alfalfas latentes y pasturas variadas, han sido incorporados en la producción, con mejores resultados en la explotación tambera.

5.6.1.7. Trazabilidad

Notorios avances se han producido recientemente en los sistemas de identificación y trazabilidad animal. El sistema de identificación animal en la Argentina históricamente se hacía por medio de un corte, incisión o marca a fuego en la oreja del animal, según las formalidades y el registro establecido por cada provincia.⁵⁰ En el caso particular de las diversas especies y razas de animales de pedigree se reconocía como Registros Genealógicos y Selectivos autorizados a los que organizó y administró la Sociedad Rural Argentina (SRA) por Resolución SAGPyA N° 188 de fecha 17 de marzo de 1999.

Con el objetivo de responder a los requisitos de compradores internacionales como la Unión Europea, se establecieron procedimientos de identificación en el 2002,⁵¹ por el que se creó el Sistema Argentino de Trazabilidad para el Sector Agroalimentario (SAT). También se hizo obligatoria⁵² la identificación para las explotaciones inscriptas para la exportación. Los animales debían llevar una caravana en la oreja izquierda con un código impreso irrepetible y el número de registro nacional sanitario de productores agropecuarios (RENSPA). El número

debía ser registrado por los productores en la Tarjeta de Registro Individual (TRI) que acompañara el movimiento de los animales, y en un libro de registro de movimientos y existencias. En el año 2003 se establecieron⁵³ las características mínimas que debían reunir los dispositivos de identificación y otras reglamentaciones referentes a registros de fabricantes y comercializadores.

En 2006, se creó el “Sistema Nacional de Identificación de Ganado Bovino”,⁵⁴ por el que se requirió identificación en forma individual de todos los terneros machos y hembras nacidos en el territorio nacional en ese año. Se lo haría mediante una caravana donde constase el número del individuo y como requisito previo para su traslado a partir de 2007. La responsabilidad de la coordinación técnica y operativa del sistema se confió al SENASA. En consecuencia, el SENASA reglamentó⁵⁵ la resolución anterior estableciendo la Clave Única de Identificación Ganadera (CUIG) identificando a cada productor en cada establecimiento pecuario del país; la identificación individual de cada animal con una caravana del tipo “tarjeta” en la oreja izquierda y una segunda caravana, del tipo “botón-botón” en la oreja derecha sin las cuales ningún animal podrá ser movilizado, y otros requisitos como llevar registros, etc. Sería responsabilidad del productor aplicar la identificación al destete o antes de mover a los terneros, lo que primero ocurriera. Los ganaderos deberían tener en su establecimiento una carpeta donde se archivara, en forma secuencial, la documentación respaldatoria de movimientos, actas de vacunaciones contra la Fiebre Aftosa y Brucelosis, factura de compras de elementos de identificación y planillas de identificación de bovinos.

La medida se fundamentó en que “una apropiada identificación del rodeo vacuno contribuye a una adecuada gestión productiva de los animales en los establecimientos ganaderos, permite una mejor ejecución de los planes sanitarios, y resulta ser un elemento inicial imprescindible en la gestión de la trazabilidad”.

Por Resolución N° 489/07, se reconoce el Sistema de Identificación, codificación y registros vigente de la SRA, a cada una de las Asociaciones de Criadores de las distintas razas bovinas y bubalinas, con personería jurídica y reconocidas en sus Registros, y la Asociación Criadores de Holando Argentino tenedora del Control Lechero Oficial y se especifica el cumplimiento de las obligaciones generales para estos casos.

5.6.1.8. Control de producción lechero

Estrechamente ligados a los tres aspectos anteriores de sanidad, reproducción y trazabilidad es el sistema de control de la producción lechera, que por Decreto 688/1981 estableció en Argentina el control privado a cargo de la Asociación de Criadores de Holando Argentino (ACHA). En esencia comprendió el con-

rol de la producción mensual e individual de ganado lechero, la fiscalización de registros de servicios, denuncias de nacimientos, toros padres, existencia de semen, propiedad del criador, organización, fiscalización y certificación de las pruebas de progenie en reproductores de ganado de raza lechera.⁵⁶

El beneficio para el productor de participar en este sistema es que tiene a sus animales actuales y anteriores genéticamente evaluados por producción, calificadas sus vacas por tipo y esa información constituye una herramienta importante al momento de seleccionar y determinar el nivel genético adecuado de los reproductores.

Si bien el control lechero ya existía con anterioridad, tuvo un fuerte empuje en los '90, llegando en 1998 a unos 2.502 tambos con 515 mil vacas totales. Sin embargo, a causa de la crisis de 1999 se dio el abandono de muchos tambos. En el 2005 ya se había producido la recuperación, llegando en 2008 a contar con 2.154 tambos que producían un total de 9.159.269 litros de leche

Cuadro 83.

Evolución del sistema de control lechero oficial

Años	Entidades	Tambos	Vacas totales
1998	101	2.502	515.110
2000	94	1.900	424.627
2002	85	1.330	305.536
2004	86	1.619	386.398
2008	90	2.154	543.936

Fuente: Cifras Control Lechero Oficial (ACHA). Información 2005 y 2008.

En este sistema se cuenta con Registros de Crías hembras de ganado no pedigree Holando Argentino que cumplen con los requisitos correspondientes, los que superaron las 3,5 millones; un Registro Genealógico de Crías Definitivo por el que se reconoce pureza racial a las hembras inscriptas; registros de animales con genealogía reconocida; registros de pedigree, que anualmente ha sido de 2.000 machos y 3.000 hembras.

Para obtener un tipo de animal que respondiera a los objetivos buscados se implementó un sistema de calificación morfológica para reunir la información necesaria. El número de calificaciones ha ido en aumento con aproximadamente el 55% de las vacas recibiendo puntuaciones de Bueno más, Muy Bueno y Excelente.

Por último, y más que todo a los efectos informativos de algunos resultados del control lechero en Argentina, se incluyen los valores fenotípicos para kilogramos de leche a 305 días según el número de generaciones de genealogía conocida de

las vacas del registro de crías. A medida que aumentan las generaciones con genealogías conocidas, se considera que mayores son los valores genéticos de las vacas.

Cuadro 84.

Genealogía y producción

Generaciones de Genealogía conocida	Lts de Leche a 305 días
Generación no conocida	5.694
Primer generación conocida- CL1	6.054
Segunda generación conocida- CL2	6.234
Tercera generación conocida- CL3	6.288
Cuarta generación conocida- CL4	6.290

Fuente: Casanovas y otros (2006) sobre base de Evaluación Genética ACHA (2004).

Los indicadores del rodeo bajo control lechero reflejan las condiciones bajo las cuales se desarrolló la actividad en el país desde el 2000. Una menor intensificación desde ese año hasta el 2003, en el que se comenzó a percibir el efecto de la devaluación y nuevamente la utilización a pleno de la tecnología disponible.

Cuadro 85.

Indicadores del rodeo bajo control lechero (2000 a 2004)

Año	Vacas en ordeño	Miles lts/día	Lts/vaca/día	Dif %
2000	3.277.262	64.548	19,7	-8,76
2001	3.214.883	57.770	17,97	-1,29%
2002	2.319.494	41.143	17,74	-4,64%
2003	2.592.525	48.120	18,56	-9,22%
2004	3.074.684	62.334	20,27	

Fuente: Dirección de ganadería en base a datos de ACHA.

5.6.1.9. Programa de bienestar animal

Aunque existían algunas normas en Argentina⁵⁷ relacionadas con la protección animal, recién en la década del '90 el tema del Bienestar Animal comenzó a ser discutido ampliamente. El primer Programa de Bienestar Animal se realizó en la órbita de la Dirección de Programación del Servicio de Luchas Sanitarias

(SELSA), entre 1991 y 1994.⁵⁸ Posteriormente con diferentes resoluciones el SENASA⁵⁹ creó la Comisión Nacional Asesora de Bienestar Animal y la Coordinación de Bienestar Animal así como un Manual de Procedimientos.

Además de los manuales de buenas prácticas en producción bovina y en transporte con destino a faena, existen requisitos⁶⁰ para instalaciones en las plantas de faena, los sistemas de noqueo y los indicadores adecuado para evaluar la eficiencia de manejo en la planta. Se está comprendiendo la importancia del tema en diversos niveles del país.

5.6.1.10. Calidad y composición de la leche

En detalle y a los efectos comparativos de la evolución, la calidad de la leche en los tambos de la cuenca central santafesina, según el número de bacterias aerobias mesófilas viables totales (RBT) y el recuento de células somáticas (RCS), fue analizado⁶¹ sobre muestras obtenidas de cisternas de recolección de cinco industrias lácteas, de julio de 1997 hasta junio de 1998, y desde mayo de 1999 hasta julio de 2000. Fueron tomadas en el momento de la entrega de la leche al transporte, en 62 tambos (base tambo) de diferentes tamaños (promedio 2.200 l/tambo/día y rango: 8.858 l) y repartidos uniformemente en el área, y los resultados se incluyen en el *Cuadro 86*.

Cuadro 86.

Litros y porcentaje de leche agrupada por rangos de RBT y RCS para las bases cisterna y tambo

Rangos de RBT (UFC/ml x 10 ³)	Base cisterna (1997/1998)		Base tambo (1999/2000)	
	l/leche	%	l/leche	%
Menor a 100	1.567.911	57	1.119.296	66
101 a 300	752.979	28	251.432	15
Mayor 300	413.132	15	330.870	19
Total	2.734.022	100	1.701.598	100

Rangos de RCS (células/ml x 10 ³)	Base cisterna		Base tambo	
	l/leche	%	l/leche	%
Menor a 400	1.618.186	53	909.139	53
401 a 750	1.190.814	39	626.445	37
Mayor a 750	244.371	8	168.969	10
Total	3.053.371	100	1.704.553	100

Fuente: Taverna y otros (2001).

Los autores concluyeron que entre el 80 y 85% de la leche podía definirse como de calidad bacteriológica adecuada. Pero además, que la mitad de la leche podía caracterizarse como producida por rodeos con una baja prevalencia e incidencia de mastitis, mientras que en el otro 50% era de moderada a grave. El recuento de células somáticas, comparadas con algunos países avanzados, era el que aparecía con mayor diferencia.

Con posterioridad, dos trabajos similares realizados con muestras en el 1999-2000⁶² identificaron aspectos de la infraestructura existente en los tambos de la cuenca central santafesina, del manejo aplicado al rodeo y de la capacitación del operario que resultaron explicativos de tambos con altos y bajos recuento de bacterias totales (RBT) en la leche y con altos y bajos recuento de células somáticas (RCS) en la leche.

Surgió como conclusión del estudio que una vez generalizada la adopción en los tambos de las prácticas de mayor impacto sobre la calidad bacteriológica de la leche (rutina de lavado de la ordeñadora y equipo de frío, acondicionamiento de la leche), las diferencias de RBT eran atribuibles a aspectos más específicos como el tipo de rutina de preparación de pezones y estado de funcionamiento de la ordeñadora para lograr una correcta sanitización de la misma. La leche con altos RBT (>150.000 UFC/ml), en el 24% de los tambos, se asoció a mayores valores de acidez, de recuento de células somáticas y de lipólisis (bajo <50.000 UFC/ml, 37% de tambos).

Los tambos con bajos RCS (< 300.000 cél/ml), que representaban el 24% del total, mostraron como características diferenciales poseer rodeos grandes, instalaciones de ordeño y ordeñadoras más actualizadas, efectuar un adecuado mantenimiento de la ordeñadora y de los callejones, tratar correctamente las vacas con antibióticos en el secado y llevar registros. La mano de obra era más joven, con mayor motivación para capacitarse y con un mayor nivel de estudio formal. En la leche, el grupo bajo RCS presentó una mejor calidad bacteriológica, una menor concentración Cl, Na y K y una mayor proporción de la caseína dentro de la proteína verdadera. El estudio reafirmó la necesidad de trabajar en la actualización y el mantenimiento de las instalaciones y equipos de ordeño y en la capacitación de la mano de obra con el objetivo de lograr la adopción de ciertas prácticas preventivas o curativas de la enfermedad (alto >600.000 cél/ml, 18%).

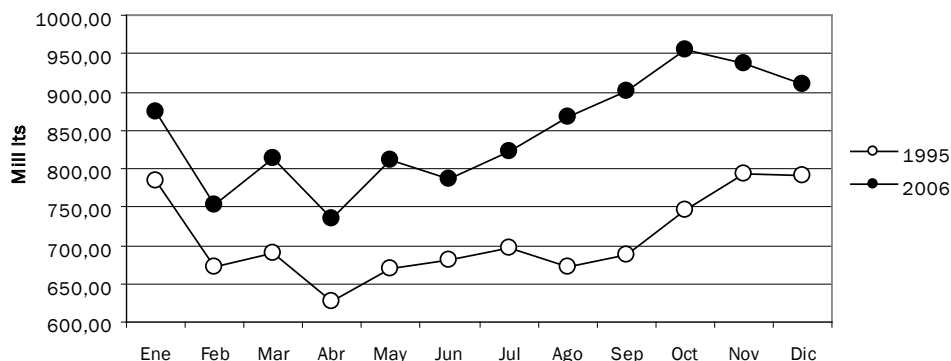
Muy recientemente (2009), y a nivel nacional, se mostraron los resultados del Programa de Calidad de la Leche Cruda de la SAGPyA,⁶³ realizado sobre un muestreo de 7.458 tambos que proveían alrededor del 60% de la producción nacional. La calidad de leche promedio mostró un contenido de grasa del 3,66%, de proteína del 3,28%, con un conteo de unidades formadoras de colonias de 65.000 bacterias por mililitro y de células somáticas de 385.000 por mililitro.

5.6.1.11. Estacionalidad de la producción

Por su dependencia con la disponibilidad de pastos, la estacionalidad en la producción de leche en Argentina es marcada, como se muestra en el *Gráfico 34*. La línea inferior corresponde a la producción mensual de 1995, mientras que la de arriba a la de 2006. Aunque la brecha entre ambas es grande debido al incremento de los volúmenes producidos, la estacionalidad sigue siendo bastante pronunciada. La relación entre la producción del mes de máxima y de mínima, que fue de 1,26 en el primer año, alcanzó en 2006 a 1,30. No obstante, hubo picos como en 1998 y 2003 en que llegó a 1,55.

Gráfico 34.

Estacionalidad de la producción de leche en 1995 y 2006



Fuente: Elaboración propia con datos de la SAGPyA.

5.6.1.12. Sistemas de pago de la materia prima

El sistema de pago de la leche por parte de las industrias procesadoras a los productores ha ido cambiando en la década de los noventa, pasándose de un esquema relativamente más sencillo, en el cual se pagaba por porcentaje de grasa y volumen principalmente, a esquemas más precisos en el que se consideran factores de calidad y composición de la leche, dada su incidencia en los rendimientos industriales de elaboración de productos.

Si bien no existe un sistema único de pago, en general se ha establecido un precio base que está relacionado con los kilogramos de grasa y de proteína entregados. Luego se agregan una serie de bonificaciones que dependen de distintos factores. Uno de ellos está relacionado con la calidad de la leche y

abarca los parámetros de unidades formadoras de colonias, células somáticas y temperatura de entrega de la leche. También existen bonificaciones por sanidad animal, volúmenes entregados mensualmente, y algunas empresas realizan bonificaciones por permanencia en la empresa.

Dado que existen diferencias en los sistemas de pagos entre las empresas han surgido algunas iniciativas del sector público y privado para estandarizar y transparentar el sistema de pago al productor. Por un lado se establecería una leche de referencia, con una finalidad comparativa debido a que las industrias deberán informar a cada productor el valor de dicha materia prima, y por otro lado, la liquidación única, que deberá incluir datos como información del laboratorio, entre otros.⁶⁴

5.6.2. De la mano de obra y el capital

5.6.2.1. Cantidad de empleos directos e indirectos en el complejo lácteo

Las estimaciones acerca de la absorción de mano de obra en el complejo lácteo difieren bastante según las fuentes, lo que no permite ofrecer una cifra precisa ni de la evolución ni de la situación real. No obstante, el punto en el que las estimaciones coinciden es que el sector tiene altos multiplicadores tanto de empleo directo como indirecto.

Como una aproximación para el comienzo del período que nos ocupa en este trabajo cabe mencionar que según la matriz insumo producto (MIP) de 1997, los puestos de trabajo en el sector primario de Cría de ganado y producción de leche, lana y pelos eran de 265.387, pero como se ve engloban otras actividades. En cambio, en la industria láctea, aparecían 29.220 puestos de trabajo, con 28.512 asalariados y 708 no asalariados, representando el sector primario el 3% del empleo directo agroindustrial, el manufacturero lácteo el 0,6% y el terciario el 3,3%, haciendo un total del 6,9%.

Los requerimientos directos e indirectos de empleo de la producción primaria fueron de 0,0506, con un multiplicador de 1,4917. En cambio, para el sector manufacturero lácteo los requerimientos fueron menores, de 0,0395 pero con un efecto un multiplicador muy alto, de 6,099. Este es el cuarto en orden de importancia de toda la economía argentina,⁶⁵ indicando que por cada nuevo puesto de trabajo que se insertaba en la economía, el sector industrial lácteo generaba 6.

Nuevas estimaciones realizadas por Llach y otros (2004) determinaron que los empleos directos e indirectos en la etapa primaria en 1997 en lácteos serían de 103.877, en la industria de 44.159 y en el sector terciario de 94.450, lo que sumaría un total de 242.487. Para 2003, y sobre un reajuste con la evolución del PBI los estimó en 99.767, 40.515 y 89.841 respectivamente, con un total de 230.124.

Sin embargo, estas cifras fueron consideradas posteriormente sobredimensionadas⁶⁶ por incluir duplicaciones en los cálculos. Sobre la base de la Matriz Insumo Producto del INDEC (2001) se estimó que la Cría de Ganado y Producción de Leche, lana y pelos tenía un coeficiente de requerimiento de empleo de 0,0506 en el puesto No. 20 y la de productos lácteos de 0,0395 en el puesto 33. O sea que la cantidad de puestos de trabajos creados ante un mismo incremento en el valor bruto de la producción es bastante mayor en el sector primario que en el secundario.

Finalmente, otro estudio⁶⁷ asigna para el 2004 una ocupación directa total para el sector primario de 45.400 empleos, para el transporte entre los tambos y las plantas de 2.500, para la industria de 24.600, para la logística y distribución 12.500, haciendo un total de 85.000 para el complejo lácteo. La ocupación indirecta ascendería a los 100.000 trabajadores, llegando entonces a los 185.000 para el país.

5.6.2.2. Mano de obra en la producción primaria

La mano de obra utilizada en la producción primaria tiene relación con la escala de producción del establecimiento y las características del desarrollo de la región.

En 1995 en la provincia de Santa Fe, el 44% de los tambos estaba a cargo del propietario, con una edad promedio de 53 años. El 56% vivía en la zona urbana y un 43% en la zona rural; y el 50% tenía tambero mediero. El relevamiento del 2004/05 para el “tambo argentino” de la cuenca central determinó que la edad promedio del productor lechero era de 52 años, varón, el 40% vivía en una localidad cercana, el 30% en el mismo campo y el 10% restante en una ciudad lejana,⁶⁸ y que en el 65% de los casos el tambo era su único ingreso. En los tambos pequeños aún se conserva la mano de obra familiar, con alguna ayuda externa si fuera necesario.

El tambero mediero,⁶⁹ encargado básicamente de las actividades del ordeño, ha sido una figura muy generalizada en los tambos medianos. En 1995 el 59% de ellos recibía una retribución de entre el 20% y 30% de la producción. También se detectaba que en el 6% de los tambos trabajaba una sola persona en las tareas de ordeño, en el 52% dos personas, en el 28% tres, en el 13% más de tres.

La relación jurídica estaba regida por el Estatuto del Tambero Mediero, en el que se estipulaban las tareas a realizar en el ordeño manual y la retribución correspondiente. Los cambios tecnológicos que se dieron en el tambo argentino, algunos de los cuales ya fueron expuestos precedentemente, tuvieron fuerte impacto sobre la organización del trabajo y la mano de obra del tambo tradicional.

En primer lugar, al mecanizarse el ordeño, se requirió una nueva normativa, que fue establecida por la Ley de Contrato Asociativo de la Explotación Tampera No. 25169/1999. Así, tanto el empresario-titular como el tambero-asociado, son sujetos que acuerdan condiciones por medio de un contrato, sin dependencia laboral y son considerados autónomos y responsables ante la ley en cuestiones previsionales, impositivas, laborales, etc. Este último puede contratar mano de obra cuando no tiene ayuda familiar y lo necesita, actuando como responsable en la relación laboral.

En segundo lugar, con el incremento en la escala de los tambos y su tecnificación, también cambiaron las tareas a cargo de los tamberos-asociados. Se centraron más en el cuidado del rodeo de ordeño, en sus aspectos de alimentación y manejo reproductivo, como detectar celo e inseminar, y la realización de las tareas de ordeño, el cuidado de las vacas secas, la atención de los partos y de la cría artificial de las terneras y, por último, la recría de las hembras para su incorporación a la producción.⁷⁰ Cuando el tambo es muy grande, algunas de esas tareas como recría, atención de vacas secas, pasan a ser atendidas por personal contratado por el dueño.

En tercer lugar, los requerimientos de sanidad del rodeo, higiene y calidad de la leche entregada, ambos condicionantes del precio a obtener por el producto, cambiaron el rol de simple ejecutor de tareas indicadas por el de permanente observador para detectar problemas y no dilatar soluciones.

En cuarto lugar, al incrementarse la producción, la remuneración como porcentaje del ingreso bruto ha disminuido comúnmente al 10-15%, pero representando generalmente montos superiores a remuneraciones de empleos del área urbana. Además, el dueño suele aportarle la vivienda y adicionales en caso de realizar tareas no previstas en el contrato.

El Costo del Tambero Mediero ha fluctuado bastante desde 1995, así como el precio de la leche y los volúmenes producidos. No obstante, como referencia, vemos que ese costo para un tambo mediano en 1995 era de 104,40 pesos constantes (*Cuadro 87*) y representaba el 14% de los costos directos totales por hectárea, mientras que para el 2005 la incidencia pasó a ser del 25%.

La condición de la mano de obra tampera ha sido extremadamente crítica en Argentina. En general no es un trabajo apreciado socialmente, y aunque bien pagado a medida que aumenta la escala, resulta muy difícil atraer a personas que no hayan tenido experiencias previas como parte de familias tamperas o peones. Por otra parte, la tecnificación requiere cada vez personal más capacitado, con educación formal funcional que le permita usar equipos y maquinaria moderna así como interpretar directivas de profesionales y asesores. También requieren capacidad de emprendimiento y de autonomía para resolver situaciones críticas en cualquier momento, con ausencia del dueño.

Cuadro 87.

Costo del tambero mediero en porcentajes y en \$/ha año constante

Campaña	Costo Tambero Mediero⁽¹⁾	% del Margen Bruto/ha	% de los Costos Directos Totales/ha	% del Costo de Alimentación
1995-96	104,4	46,34	14,1	25,49
1996-97	158,95	23,07	19,63	40,52
1997-98	248,32	31,98	20,99	39,89
1998-99	200,31	31,54	17,16	30,12
1999-2000	179,11	30,59	15,68	28,06
2000-2001	209,36	24,09	18,44	32,94
2001-2002	222,8	18,78	21,97	37,15
2002-2003	202,04	30,82	18,34	28,46
2003-2004	255,31	22,77	21,96	35,19
2004-2005	302,13	20,75	25,56	44,00

Fuente: Elaboración propia en base a Ramírez y otros (2007).

⁽¹⁾ en \$/ha año constante a abril 2005.

Según Ravaglia (2007) los principales problemas de la mano de obra del tambo, identificados por los productores han sido: falta de iniciativas, competencia interna y celos, ineficiencia en el uso de los recursos, ya que desperdician y rompen elementos de trabajo, poco cuidado de las cosas, falta de responsabilidad, baja capacitación del personal que se contrata y resistencia al cambio.

Pero la tarea del ordeño, aunque de mayor importancia crítica, no ha sido la única que requiere la contratación de mano de obra externa a la explotación. El propietario tiene a su cargo la provisión de los insumos, entre los que se encuentra la producción de alimento para el rodeo. La implantación de pasturas, la producción de granos, la preparación de reservas, por ejemplo, demanda la contratación de personal para el trabajo con las máquinas en las distintas etapas productivas o la tercerización de actividades.

En síntesis, el crecimiento de la escala de los tambos, la tecnificación, la incorporación de innovaciones así como de técnicas de manejo ha repercutido en las necesidades de una mayor calificación de la mano de obra y del sistema de distribución de tareas. La oferta de esa mano de obra no ha estado de acuerdo con las necesidades y ha creado un punto muy crítico en la producción primaria.

5.6.2.3. El Capital en la producción primaria

Al hacer una breve descripción de la estructura y estrategias de la industria láctea argentina se hizo mención a los cambios e importantes inversiones realizadas por la misma en los '90 y en el primer quinquenio del 2000, por lo que pasaremos ahora a comentar algo relacionado en la producción primaria.

Los cambios en las explotaciones lecheras que facilitaron las mejoras en la calidad de la leche e incrementos de la productividad desde 1995 requirieron en su mayoría inversiones, con crecimiento del capital total. Entre 1995 y el 2005 su valor más que duplicó, con una alta incidencia de la revalorización del factor tierra.⁷¹

A título ejemplificativo, baste recordar los profundos cambios en toda la operativa del ordeño. Comenzando por las mejoras en los corrales de espera, pasando por los sistemas e instalaciones de ordeño, en toda la infraestructura, tinglados, pisos de material, agua fría y caliente. Cabe citar que en 1995 en Santa Fe el 10% de los tambos no tenía piso firme ni lavable en el tinglado, el 46% no lo tenía en el corral, y solamente el 35% contaba con agua fría y caliente. Las instalaciones de ordeño, que en el 75% de los casos era de brete a la par y solamente cerca del 10% espina de pescado, han evolucionado en formas más eficientes como las de tándem, calesita, etc. Difícilmente se encuentre en la actualidad algún tambo que entregue leche a las industrias grandes y medianas que no tengan buenas instalaciones con sala de ordeño, sala de leche para el tanque de almacenamiento con el equipo de frío y algún otro compartimento que cumple funciones de sala de máquinas para termotanque o caldera, depósito, registros e higiene del personal.

Con respecto a la mecanización, en 1995 ya se había avanzado con la instalación de ordeñadoras, ya que solamente el 7% de los tambos lo hacía a mano. Pero para quienes lo hacían a máquina, solamente el 50% tenía línea de leche, el 44% al tacho y el 6% con balde suspendido. Al pasarse de la recolección en tachos a la de cisternas, se difundieron las máquinas de ordeño de línea que al enviar directamente la leche garantiza la limpieza.

Más radical ha sido el cambio con referencia al enfriado. En 1995 en la provincia de Santa Fe solamente el 25% de los tambos enfriaba la leche, mientras que el 50% refrescaba los tachos y el 25% no hacía nada. Al ser la leche un producto tan perecedero, la ausencia de enfriado requería una alta frecuencia de recolección, por lo que en este último año la frecuencia de recolección en promedio era de una vez por día para el 27% de los tambos, de dos veces por día para el 67% de los tambos y día por medio solamente para el 6%. Con el requerimiento de mejor calidad de leche de la industria para la exportación y para la elaboración de nuevos productos frescos, los tambos debieron invertir en sistemas de enfriado como condición de recepción. Las mismas industrias ayudaron a los productores para la compra de los tanques que fue descontada gradualmente de sus ingresos. Hacia el final del 2000 todos los tambos entregadores a las industrias medianas y grandes habían pasado al enfriado. La frecuencia de recolección disminuyó, se hizo a granel con camiones cisternas, lo cual requirió otras mejoras en la infraestructura, ya que debieron acondicionarse las entradas de las explotaciones y los patios de maniobra para permitir el acceso de los recolectores.

5.6.2.4. Infraestructura básica⁷²

En 1995 dos de los mayores limitantes de infraestructura básica para la adopción de mejoras en las diferentes regiones del país fueron la carencia de electricidad de red y gas natural como fuentes de energía en zonas rurales, por una parte, y por la otra, de caminos pavimentados.

La disponibilidad de electricidad de red en las zonas rurales, desde el punto de vista productivo tambero, permitía la compra de equipos de ordeño y enfriado estándares que se ofrecían en el mercado, a la vez que disminuían el costo operativo y el trabajo adicional de atención que con equipos generadores propios. Sin embargo, no todas las explotaciones contaban con este insumo.

En el caso de Santa Fe, la provincia fue una avanzada en ese sentido, dado que había tenido electrificación rural desde los '70. No obstante, el 13% de los tambos reportaba no contar con el servicio en 1995. Y aquéllos que lo tenían, a medida que se incorporaban equipos de mayor consumo, notaban fallas por deficiencias en los antiguos cableados y frecuentes reducciones en la tensión eléctrica que causaba problemas adicionales. Esta situación tuvo algunas mejoras, por ejemplo el tendido de las redes hasta la explotación con los aportes de los mismos productores, pero persisten inconvenientes diversos con el suministro y sobre todo con la estabilización de la potencia ofrecida.

Con respecto a la disponibilidad de gas natural de red como fuente de energía, fue un anhelo que pocos productores pudieron cumplir, la mayoría continúa sin esa posibilidad.

Con respecto a los caminos, si bien las plantas industriales se encontraban localizadas en las mismas cuencas productivas, solamente las rutas principales estaban pavimentadas. Por lo tanto, aún las empresas pequeñas y medianas con una sola planta industrial que recolectaban leche de su entorno, tenían que hacerlo en su mayoría en tambos en caminos de tierra. En la provincia de Santa Fe en 1995 el 68% de los caminos eran de tierra, 5% mejorados y 27% pavimentados.

Las empresas grandes no estuvieron excluidas del problema, aunque parte del transporte de la leche cruda fue intraplantas por las rutas pavimentadas. Entre el 2000 y 2002 las distancias de compra de las mayores empresas lácteas se mencionan en el *Cuadro 88*.

La persistencia de tambos sobre caminos sin pavimentar provocaron una ineficiencia en el sistema de transporte lácteo argentino, dado que limitó la capacidad de los camiones cisternas que podían llegar, y se produjeron accidentes y volcaduras con mayor frecuencia. Por ello fue común la utilización de camiones con acoplados, de modo que éstos quedaran a la vera de los caminos pavimentados, mientras que el chasis hacía el recorrido de recolección y transfería luego la leche cruda al acoplado, práctica prohibida en algunos países desarrollados.

Cuadro 88.

Distancia promedio de compra de leche cruda de las cinco mayores empresas lácteas (entre 1/1/2000 al 4/2002)

Empresa	Distancias promedio de compra de leche cruda
Mastellone	Promedio 380 kms, Máx 500 kms, Mín 260 kms
Sancor	17 usinas, 2800 tambos. 54% <40 kms; 46% >40 kms.
Williner	Fábrica 1) 40 kms, 2) 69 kms, 3) 36 kms
Molfino	4 usinas. Promedio de 274 kms
Nestlé	Usina Firmat-Arenaza: 107 km - Villa Nueva: 168 km

Fuente: Resumido de UADE (2004).

La mayor complicación para todo el sistema de recolección se daba con las dificultades que surgían los días de lluvia. Nuevamente los datos de Santa Fe revelan que solamente el 19% de los camiones llegaba al tambo, mientras que en el 80% de los casos los mismos productores debían trasladar la leche en tachos hasta puntos preestablecidos para la entrega sobre caminos pavimentados. Cuando la lluvia era importante o continuaba varios días, un efecto muy marcado era la destrucción de los caminos rurales con profundas huellas, ya sea por los mismos camiones o la utilización de tractores por parte de los productores para salir a los puntos de entrega.

Esta situación no ha cambiado demasiado para los días de lluvia, con la diferencia de que en lugar de tachos los productores hacen el traslado a las rutas pavimentadas con tanques cisternas. En la cuenca central santafesina hubo un programa de mejorado de caminos rurales⁷³ en los cuales se hicieron afirmados en caminos troncales con financiamiento internacional y contribuciones del propio sector. También se incrementó, aunque en menor proporción, el pavimento de algunas rutas transversales que permitieron la conexión a otras principales para facilitar el traslado de la producción.

No obstante todos estos problemas, la eficiencia del transporte en la recolección aumentó mucho, ya que en 1995 se estimaba una incidencia promedio del 8% en el precio del litro de leche cruda, mientras que una década después se lo hacía en un 3-4%.

5.6.3. Del conocimiento

Hasta aquí se hizo un relevamiento de las mejoras en las condiciones de los recursos físicos, humanos y del capital como factores de la competitividad de la producción primaria de leche cruda en Argentina. Si bien la teoría puntualiza,

junto a los anteriores, el rol del conocimiento, en esta revisión se ha venido incorporando a cada uno de los ítems anteriores. La tecnología como factor avanzado especializado y la adaptación de innovaciones ha jugado un rol trascendental en todos los eslabones de la cadena láctea. Como se dijo previamente, la base sobre la que se apoya todo el sistema de competitividad comienza con la calidad de la materia prima, provista de acuerdo a las necesidades de la industria para abastecer las preferencias de la demanda interna y externa.

5.6.4. Del medio ambiente

Uno de los aspectos que ha venido cobrando mayor importancia en los '90 ha sido la preocupación por el cuidado ambiental, que no puede quedar desvinculado del análisis de la evolución de la competitividad. La producción primaria tiene acciones contaminantes, por una parte por el uso de fertilizantes químicos, pesticidas y otros, comunes a otras actividades agropecuarias, pero también algunas específicas derivadas de los desechos como fuente de emisiones.

Según el Inventario presentado por la Fundación Bariloche (2005),⁷⁴ Argentina contribuía con un 0,5-0,6% de las emisiones mundiales de gases de efectos invernadero (GEI), de las cuales el 35% del total lo aportaba la ganadería, correspondiendo un 60% a metano y un 40% a óxido nitroso (ON). No obstante, desde 1994 al 2000 se produjo una leve disminución de cada uno, como se aprecia en el *Cuadro 89*.

Cuadro 89.

Las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), metano y óxido nitroso

Año	Metano (CH₄)	Oxido Nitroso (N₂O)
1994	17,15	10,55
2000	16,83	9,47

Fuente: Fundación Bariloche (2005).

Las tres categorías principales de fuentes de emisiones mencionadas en el sector ganadero en el 2000 fueron:⁷⁵ emisiones de metano por fermentación entérica (que aportan el 66,7% al total de las emisiones de metano del país), por manejo del estiércol (1,4%), de óxido nitroso por manejo del estiércol (0,2%), directo de los suelos por animales en pastoreo (21,4%), e indirecto de los suelos por estiércol de los animales (10,4%).

1) *Por la emisión de metano procedente de la fermentación entérica de la ganadería*, los bovinos aportaban el 95,46%, correspondiendo el 6,70% a bovinos lecheros, el 88,76% a bovinos no lecheros y el resto a las otras especies.

Con respecto a la emisión de metano procedente de la fermentación entérica, principal fuente de emisión, se observó que, para los bovinos de leche, el factor de emisión aumentó progresivamente, en función del incremento del nivel de producción individual (12 litros en 1994, 13 litros en 1997 y 15 litros en 2000).

Otras emisiones de metano procedentes del manejo del estiércol tuvo menor importancia en el país (2%) porque el estiércol de la mayor parte de las especies ganaderas tenía destinos en condiciones aeróbicas, en las que se generaba muy poco metano. Dentro de ese porcentaje, el ganado bovino hizo un aporte del 3,48%.

2) *La emisión de óxido nitroso directo del suelo procedente del nitrógeno aportado por el estiércol de los animales* que se mantenían sobre praderas y pastizales, del cual 81,77% fue aportado por bovinos. Esto se debió a que prácticamente todo el estiércol de los animales de producción quedaba depositado sobre los suelos, sin recibir ningún tipo de tratamiento, con la sola excepción del 10% del estiércol de los bovinos lecheros que se derivaban a lagunas anaeróbicas.

Se destaca que en Argentina también contribuyeron en las emisiones directas de N₂O las especies forrajeras usadas en pastoreo directo por ganado doméstico. Especies como alfalfa, melilotus, lotus, y tréboles, no sólo fijan nitrógeno, sino que también son incorporados al suelo anualmente (verdeos), o cada cierto número de años si son pasturas puras o consociadas. En este caso, el planteo productivo de Argentina tiene cierto parecido con el de Uruguay, o el de países como Nueva Zelanda o Australia.

3) *La emisión indirecta de óxido nitroso de los suelos a partir del estiércol de los animales*, del cual el 80% correspondió a los bovinos.

Una forma de reducir las emisiones por unidad de producto es aumentar la eficiencia de la producción. Berra (2007) opina que aumentando la producción en tres litros por vaca, mejorando la preñez un 2% y disminuyendo el índice de abortos un 2% se reducen las emisiones de metano en un 16.5%.

Efluentes líquidos. La contaminación producida por efluentes líquidos que resultan de los procesos productivos constituyen un serio problema, tanto a nivel de tambos como de industria. En gran parte de los tambos, los efluentes van a lagunas artificiales sin ningún tratamiento previo o separación de sólidos, y en un 10% de ellos se envían a cursos naturales de agua, excediendo los límites máximos establecidos. Como resultado, se ha estimado que la contaminación por esta fuente ha alcanzado las 54.000 toneladas por día en Córdoba, 54.012 en Santa Fe, 35.622 en Buenos Aires, 7.653 en Entre Ríos y 3.049 en La Pampa.⁷⁶

En los desechos industriales, desde los tiempos de las cremerías esparcidas en las zonas rurales, la disposición del suero líquido era un problema que se solucionaba para la empresa virtiéndolos en parte en las cunetas alledañas y alimentando a terneros y cerdos. Con el incremento en el valor de la proteína de suero, se ha estimado que un tercio es procesado, lo que sumado a la aplicación de regulaciones ambientales, ha reducido la práctica significativamente.⁷⁷ No obstante, persisten aún algunas pequeñas y medianas queserías en zonas más alejadas que lo continúan haciendo.

5.6.5. Indicadores económicos de resultado de la producción primaria

La capacidad de ganar y mantener participación en el mercado internacional de lácteos para los exportadores argentinos ha tenido como base la competitividad de todos los eslabones de la cadena. Como hemos visto brevemente al inicio de este capítulo, y contrariamente a lo que sucede en otros países competidores, las políticas gubernamentales no se han caracterizado por efectivas acciones de apoyo, llegando en determinados momentos, como los últimos años, a obstaculizar su desarrollo. Las condiciones de los factores, particularmente en la producción primaria, han sido los puntales más sólidos para la competitividad global. A pesar de las constantes fluctuaciones de precios recibidos y sus bajos niveles, así como cambios en los costos, el eslabón ha sido capaz de evolucionar con mejoras en la provisión de la calidad y cantidad de materia prima. Brevemente, en este último punto, haremos referencia a la evolución de precios, costos y resultados.

5.6.5.1. Evolución de ingresos, costos y resultados

Por la complejidad que el trabajo requiere, no es fácil comparar la evolución de ingresos, costos y resultados de las unidades productoras a través de los años, a menos que existieran bases de datos específicas disponibles.⁷⁸ Ante esta ausencia, resulta ilustrativo un trabajo realizado por Ramírez y otros (2007), donde sobre la base de una empresa representativa de la cuenca lechera santafesina sur, reconstruyeron esa información. El modelo de empresa analizado presenta una superficie de 125 hectáreas.

En cuanto a la evolución de la eficiencia, los indicadores físicos entre 1995 y el 2005 muestran un incremento del 77% en la relación litros por vaca en ordeño por día, pero un mayor aumento si se toma en cuenta los kilogramos de grasa butirosa por hectárea que casi se triplicó, al igual que la relación vaca en ordeño por hectárea.

Cuadro 90.

Evolución de las principales variables de los tambos en el sur de Santa Fe Campañas 1995/96 - 2004/05

Campaña	Litro/VO/día ⁽¹⁾	Kg/GB/ha ⁽²⁾	VO/ha ⁽³⁾	\$/kg gb ⁽⁴⁾	\$/l leche ⁽⁵⁾
1995-96	11,1	84	0,66	11,83	0,39
1996-97	12,7	117	0,76	13,62	0,45
1997-98	15,1	144	0,92	13,42	0,44
1998-99	15,1	157	0,88	12,75	0,41
1999-2000	15,8	185	0,97	9,7	0,32
2000-2001	16,8	194	0,96	10,81	0,36
2001-2002	15,8	182	0,96	12,23	0,4
2002-2003	15,16	174	0,96	11,61	0,39
2003-2004	15,46	178	0,96	14,33	0,47
2004-2005	19,74	228	0,96	13,32	0,44
Cambios 2005/1995%⁽⁶⁾	77%	171	145	11,2	11,2

Fuente: Ramírez y otros (2007). ⁽¹⁾ Litros/Vacas en Ordeño por día. ⁽²⁾ Kilogramos de grasa butirosa por hectárea. ⁽³⁾ Vacas en Ordeño por hectárea. ⁽⁴⁾ pesos por kilogramo de grasa butirosa. ⁽⁵⁾ pesos por litro de leche. ⁽⁶⁾ Esta parte agregada: % (2004-05/1995/96).

En pesos constantes el margen bruto por hectárea se quintuplicó, en parte por la mayor productividad y en parte por los altos precios del último año del período analizado. Sin embargo, la rentabilidad ha sido mayor en el período inmediato posterior a la devaluación, en que aún no se había producido el efecto de revalorización de la tierra.

Cuadro 91.

Margen bruto y costos del “modelo tambo” en \$/ha año constantes

Campaña	Margen Bruto/ha	Costos Directos Totales/ha	Costo de Alimentación	Costo Tambero Mediero	Costo de Reservas Forraj. Silo
1995-96	225,27	740,18	409,56	104,4	-
1996-97	688,9	809,56	392,25	158,95	-
1997-98	776,47	1183,15	622,45	248,32	77,44
1998-99	635,16	1.167,35	665,15	200,31	81,73
1999-2000	585,43	1.142,09	638,22	179,11	69,67
2000-2001	868,96	1.135,49	635,54	209,36	68,36
2001-2002	1.186,56	1.013,93	599,81	222,8	67,03
2002-2003	655,63	1.101,61	709,91	202,04	99,4
2003-2004	1.121,36	1.162,46	725,48	255,31	127,35
2004-2005	1.456,01	1.181,97	686,7	302,13	115,81
Cambios 2005/1995 %⁽¹⁾	546	59	67	189	49

Fuente: Ramírez y otros (2007).

⁽¹⁾ Esta parte agregada: % (2004-05/1995/96)

La rentabilidad aparece negativa en 1995-1996 por problemas climáticos que afectaron la producción. Pero luego, en situaciones normales, refleja los altibajos de la lechería, con una caída fuerte durante 1999-2000 y la recuperación por la devaluación (*Cuadro 92*).

Cuadro 92.

Ingreso neto, capital total y rentabilidad del modelo tambo campañas 93/94 - 2003/04 y resultados económicos comparados de las actividades (\$/ha año constantes)

Campaña	MB Tambo	Costos Fijos	Ingreso Neto	Capital Total	Rentabilidad Tambo	Resultados Comparativos		
						MBTbo-MBAgr	MBTbo/MBAgr	IN Tbo/INAg
1995-96	28.159	41.888	-13.729	1.098.713	-1,25%	-95.551	0,23	-0,16
1996-97	86.112	45.215	40.898	1.327.861	3,08	-6.444	0,93	0,8
1997-98	97.058	46.413	50.645	1.563.808	3,24	-26.973	0,78	0,63
1998-99	79.395	49.312	30.083	1.429.115	2,11	5.233	1,07	1,09
1999-2000	73.179	46.830	26.349	1.393.116	1,89	-7.055	0,91	0,72
2000-2001	108.620	47.367	61.253	1.312.363	4,67	29.644	1,38	1,77
2001-2002	148.431	44.873	103.557	1.515.162	6,83	11.588	1,08	1,09
2002-2003	81.951	37.044	44.907	1.754.662	2,56	-57.422	0,59	0,43
2003-2004	140.170	37.794	102.376	2.074.939	4,93	20.776	1,17	1,21
2004-2005	182.001	40.535	141.466	2.275.869	6,22	62.800	1,52	1,71
Cambios 2005/1995%⁽¹⁾				107				

Fuente: Ramírez y otros (2007). ⁽¹⁾Esta parte agregada: % (2004-05/1995/96).

Por último, de mayor importancia, aparece la relación entre las competitividades de la agricultura con el tambo en esos años. En el *Cuadro 93* se relacionan el MB y el IN de ambas actividades con la finalidad de evaluar la competitividad de las mismas y comprender las diferencias que existen entre los resultados de ambas actividades a través del tiempo (*Cuadro 93*).

Las diferencias entre el margen bruto de la actividad tambo y el margen bruto del planteo agrícola tendieron a ser negativos hasta el 2000. A partir de allí, fueron positivos en cuatro de los cinco años analizados, indicando un mejor posicionamiento. La situación volvió a cambiar nuevamente en 2006, y se agravó posteriormente con la intervención gubernamental fijando precios “de corte” a la exportación, con lo que los exportadores terminaron recibiendo en algunos períodos menos de la mitad de los precios internacionales y los productores no pudieron llegar a cubrir sus costos de producción.

Cuadro 93.

Relación entre el margen bruto e ingreso neto del tambo y la agricultura

Campaña	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01	01-Feb	02-Mar	03-Abr	04-May
MBTbo-MBAgr⁽¹⁾	-27,4	-42,6	-6,4	-26,9	5,2	29,6	11,6	-57,4	20,8	62,8
MBTbo/MBAgr⁽²⁾	0,23	0,93	0,78	1,07	0,91	1,38	1,08	0,59	1,17	1,52
IN Tbo/INAgr⁽³⁾	-0,16	0,8	0,63	1,09	0,72	1,77	1,09	0,43	1,21	1,71

Fuente: Ramírez y otros (2007).

Notas:

⁽¹⁾ Margen Bruto Tambo menos Margen Bruto Agricultura. Cifras redondeadas, en miles de pesos constantes al mes de abril de 2005. ⁽²⁾ Margen Bruto Tambo dividido Margen Bruto Agricultura, Cociente simple. ⁽³⁾ Ingreso Neto Tambo dividido Ingreso Neto Agricultura.

El estudio concluye que la principal variable que incidió en la rentabilidad fue el Ingreso Neto, en la parte que corresponde al Ingreso Bruto (determinado por el precio y los rendimientos físicos de la actividad). El valor del capital ha sido la segunda variable en importancia para la rentabilidad.

Síntesis

La lechería argentina tuvo un fuerte desarrollo en los primeros años de implementación del Mercosur, mejorando su posicionamiento competitivo internacional. Pero sufrió posteriormente los efectos de la devaluación brasilera en 1999 hasta la propia devaluación argentina, recuperándose luego, con excelentes indicadores. Se evidencia en el período analizado que el sector lechero argentino ha sido altamente sensible a los incentivos o desincentivos presentados, y que si bien el comercio con los socios del Mercosur ha tenido influencia sobre su crecimiento, no ha sido ni el único ni el mayor determinante de su evolución. Si se extiende la mirada hasta el 2008, surge con fuerza el peso de las propias políticas del país.

Notas

- ¹ Mozeris (2009). Estrategias para un crecimiento sustentable 4/17/2009. <http://www.todoagro.com.ar/todoagro2/nota.asp?id=10159>
- ² Para un análisis detallado ver Gutman, Guiguet y Rebollini (2005).
- ³ Resolución del Ministerio de Economía e Infraestructura No. 11 del 4 de marzo de 2002.
- ⁴ Por resoluciones SAGPYA No. 320/02 y 335/03.
- ⁵ Decreto 1067/2005.
- ⁶ Resolución N° 406 de fecha 22 de julio de 2005 del Ministerio de Economía y Producción (MEP).
- ⁷ Resolución N° 19/ 06 de fecha 19 de enero de 2006 del MEP
- ⁸ Resolución 255/ del 19 de abril de 2006.
- ⁹ Resolución 1621 del 5 de setiembre del 2006.
- ¹⁰ Se entiende por tal a la persona física o jurídica que adquiera leche cruda para su posterior venta y/o industrialización.
- ¹¹ Resolución 61/2007 del MEP
- ¹² Cappellini 2009.
- ¹³ Administración Federal de Impuestos (AFIP) citados en (Mancuso y Terán 2008).
- ¹⁴ CIL 2003.
- ¹⁵ Bertello 2009.
- ¹⁶ Criticadigital.com, jueves 18 de junio de 2009.
- ¹⁷ Arla Foods, es una cooperativa con 10.600 productores suecos y daneses, con base en Århus, Dinamarca, siendo la mayor productora láctea del país. Surgió cuando se fusionaron la empresa sueca Arla y la danesa MD Foods. Arla Foods cuenta con oficinas de ventas en 27 países, además de instalaciones de producción en 12. Los productos lácteos de la compañía se han exportado a más de 100 países. Arla Foods es el principal proveedor mundial de productos lácteos orgánicos.
- ¹⁸ Molfino es citada como la tercera procesadora del país. Rafaela, Martes 29 de Julio de 2008. <http://www.laopinion-rafaela.com.ar/opinion/2008/07/29/c872939.php>
- ¹⁹ Clarín, 1999.
- ²⁰ Infocampo, 14-12-2007, Williner: Una Láctea Familiar que Factura \$500 M por Año.
- ²¹ En 1999 Nestlé vendió su establecimiento de San Jerónimo a Cabaña y Estancia Santa Rosa SA., donde se realizaba producción de quesos.
- ²² Nestlé con las marcas Frigor y Noel junto

con Phillips Morris con la compra de La Montevideana se reparten el 50% del mercado de helados industriales en Argentina, con el restante 50% correspondiente a heladerías artesanales.

²³ www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=400986

²⁴ Diario Infobae <http://www.nutrar.com/detalle.asp?ID=5844>

²⁵ La láctea Milkaut ya tiene un nuevo socio inversor. Jueves 14 de octubre de 1999, La Nación Economía. http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=157186.

²⁶ Milkaut se proyecta al mercado nacional incorporando a la prestigiosa Santa Rosa, del grupo francés Bongrain. http://www.milkaut.com.ar/pdf_gacetillas/gac_MilkautBongrain.pdf

²⁷ Procedente de Rosario, dueña de la fábrica de alimentos Santa Clara de Rosario y la de alimentos balanceados Santa Silvana.

²⁸ <http://www.rfdd.com.ar/es/pdf/junio2009.pdf>

²⁹ <http://www.infocampo.com.ar/Infocampo-Semanario/11323/>

³⁰ Córdoba: Autoconvocados continúan plan de lucha. Tiraron 42 mil litros de leche- 16/10/2008, <http://www.sembrando.com.ar/index.php?menu=notas&tipo=nota¬a=6247>

³¹ La industria láctea dejó de comprar 700.000 litros de leche en la última semana- 14/10/2008. <http://www.infocampo.com.ar/ganader-a/15831-la-industria-l-ctea-dej-de-comprar-700-000-litros-de-leche-en-la-ltima-semana/>

³² UADE 2004.

³³ Para una descripción de las cuencas y algunas de sus características distintivas ver Gutamn, Guiguet y Rebollini (2005).

³⁴ Existe gran disparidad de estimaciones según las fuentes, por lo que se toma la elegida en sentido indicativo.

³⁵ Chomicz y Gambuzzi (2007, pag. 2).

³⁶ Chomicz y Gambuzzi (2007, pag. 2).

³⁷ MAGIC 1995.

³⁸ Torres 2007.

³⁹ Resolución 115/99.

⁴⁰ Torres, 2007.

⁴¹ Abdala y Tarabla, 2007.

⁴² DNFA - SENASA.

⁴³ Abdala y Tarabla, 2007.

⁴⁴ Resol 150/ 2002.

⁴⁵ Como los decretos 643/1996, 1324/98, y resoluciones de SENASA como las 58/2001 y 725/2005.

⁴⁶ Por Resol. 89/2006 de la SAGPYA se incorpora al ordenamiento jurídico nacional la Decisión No. 25/2005 del Mercado Común.

⁴⁷ Galuber, 2007.

⁴⁸ CABIA, 2008.

⁴⁹ Laborde, 2008.

⁵⁰ De acuerdo con la Ley Nacional de Marcas y Señales del Ganado No. 22.939/ 83.

⁵¹ Como la Resolución de la SAGPYA No. 231/02.

⁵² Por la Res. 15/2003 del SENASA.

⁵³ por Resol. 292/03 del SENASA.

⁵⁴ mediante Resolución SAGPYA N° 103/2006.

⁵⁵ por Resolución No. 754/06.

⁵⁶ Esta sección está fuertemente basada en la información de Casanova y otros (2005).

⁵⁷ Las leyes No. 14.346 de protección animal; No. 18.819 que prohíbe el uso de la maza en el sacrificio de las especies bovina, equina, ovina, porcina y caprina, con su decreto reglamentario No. 1.733.

⁵⁸ Stoll, 2006.

⁵⁹ Resoluciones del Senasa Resolución 70/2001, SAGPYA 270/2000, 253/2002 y 259/2004.

⁶⁰ Orden de servicio de la Dirección Nacional de Fiscalización Agroalimentaria (DNFA) N° 02/2004.

⁶¹ Realizado por Taverna y otros (2001).

⁶² Taverna y Cuatrín 2004; Cuatrín y Taverna, 2003.

⁶³ Di Bartolo, E., 2009.

⁶⁴ Sancor, 2009.

⁶⁵ Después del de aceites y subproductos oleaginosos, refinación de petróleo y productos de tabaco.

⁶⁶ Rodríguez, 2007.

⁶⁷ Gutman, 2007.

⁶⁸ Chimicz y Gambuzzi, 2008.

⁶⁹ Aunque el nombre deriva de la forma de retribución como porcentaje de la producción (50% para el dueño y 50% para el aporte de la mano de obra del tambo), con el crecimiento de los mismos en los '90 y de los cambios que surgieron, la remuneración cambió, aún cuando se continuó denominando de la misma manera.

⁷⁰ Benencia y Quaranta, 2003.

⁷¹ Ver Cuadro 90 en la última sección de este capítulo.

⁷² En este punto se resume material de Depetris de Guiguet E a y b (1997) y de Depetris de Gui-

guet y C. Kay (1996).

⁷³ PROSAP

⁷⁴ Esta sección se basa en el Informe de la Fundación Bariloche, 2005.

⁷⁵ Fundación Bariloche, 2005.

⁷⁶ Cappellini 2009, Nosetti *et al*, 2008.

⁷⁷ Cappellini 2009.

⁷⁸ La IFCN realiza anualmente un relevamiento de varios países, pero las publicaciones posteriores para el público y las que hemos visto para congresos, las realizan con gráficos en los cuales nunca incluye rótulos con datos. Tampoco agrega cuadros con datos específicos sino que cuando lo hace son síntesis, englobando grupos de países.

Capítulo 6

Evolución competitiva del complejo lácteo uruguayo

6.1. Situación general desde 1995 e importancia sectorial

El otro país netamente exportador lácteo del Mercosur ha sido Uruguay. Con la globalización de los '90 la política uruguaya, al igual que la de otros países de la región, se volcó hacia la apertura y liberalización comercial y financiera, buscando la competitividad con una mayor inserción en los mercados internacionales. Con una moneda revaluada, también se incrementaron las importaciones y la entrada de capitales, consolidándose un modelo exportador de alimentos, pero con pérdida de posicionamiento de la industria local.

El PBI Agropecuario (PBIA) generado en Uruguay en 1995 representaba el 8,5% del PBI en dólares corrientes, llegando a un pico máximo del 12,6% en 2003, decayendo hasta el 8,9% en 2005 y con un nuevo repunte de un punto en 2007. Por otra parte, el PBI de industrias relacionadas al agro tenía una contribución menor, partiendo del 5,6% en 1997, llegando a un pico del 6,2% en 2004 para decaer nuevamente al 5,3% en 2007.

Con la implementación del Mercosur en 1995 se procedió a la liberación del comercio lácteo intrazona, pero Uruguay presentó un régimen de adecuación con un cronograma para la leche en polvo, manteca y quesos que partió de 15% en 1995 hasta llegar a 0 al final de 2000.

Algo similar ocurrió con el Arancel Externo Común (AEC) del 16% adoptado por el Mercosur para leche en polvo, ya que Uruguay lo tenía entonces

en un 32%, por lo que el país quedó exceptuado con un cronograma de adecuación descendente hasta el 2000.

Como ocurrió también en Argentina, el sector lechero fue uno de los más dinámicos de la economía y del sector agropecuario durante los primeros cinco años de la integración, incrementando sus exportaciones intrazona, particularmente a Brasil, favorecido por la apreciación de esa moneda y el incremento de poder adquisitivo con el Plan Real. La devaluación brasilera de 1999, de un 30% en términos reales, contrajo la demanda y afectó la economía uruguaya, obligando a buscar otros mercados. En 2001 otro golpe fue producido por la caída de exportaciones vacunas por la fiebre aftosa y el colapso argentino de 2002 que paralizó la corriente comercial entre ambos países.

En el período analizado, el sector lácteo ha realizado una importante contribución al producto bruto agropecuario, al ingreso de divisas por las exportaciones y en la generación de salarios en la economía. Algunas cifras dan cuenta de ese impacto.

El valor bruto de la producción de leche sobre la producción bruta de la actividad agropecuaria representó alrededor del 12%, y aunque en valores absolutos ha crecido, en porcentajes están casi iguales entre 1995-1996 y 2006 (*Cuadro 94*).

Cuadro 94.

Valor de la Producción Bruta de la Actividad Agropecuaria (PBIA, en millones de dólares corrientes)

Año	VBAgrop Total	VBA Pecuaria	VBP Leche⁽⁴⁾	% Leche/ Total Agrop.
1995	2160	1.255	245	11,36
1996	2227	1.264	263	11,8
1997	2212	1.364	273	12,36
1998	2130	1.235	256	12,03
1999	1707	1.017	230	13,46
2000	1730	1069	210	12,14
2001	1605	991	224	13,96
2002	1598	898	152	9,51
2003	1996	1123	189	9,47
2004	2271	1403	247	10,88
2005	2334	1465	299	12,81
2006	2715	1574	323	11,9

Fuente: Elaborado por MGAP-DIEA en base a información del BCU (series revisadas).

⁽⁴⁾ Incluye productos lácteos elaborados en predio.

En el conjunto de la cadena, se estimó¹ que la fase primaria lechera representaba el 0,9% del PBI, la fase secundaria el 1,1% y la parte de servicios el 0,2%, en conjunto el 2,2%. En relación con la generación de salarios en el total de la economía

también se estimó que correspondía al 0,6%, 0,9% y 1,6% respectivamente. En la generación de divisas las exportaciones de lácteos en 1995 ocupaban el cuarto lugar después de las de carne vacunas, productos agrícolas y cueros con 108,5 millones de dólares, pasando al tercer lugar en el 2007 con 346,2 millones.

Por su efecto de arrastre de compra y venta de otros insumos fuera del complejo en sí mismo, se ha estimado² que el sector primario lechero ocupaba el lugar número 14 de las ramas de mayor aporte al valor agregado en forma directa. Si se consideran los encadenamientos totales el sector ocupa el séptimo dentro de las ramas con mayor efecto dinamizador. Dentro de los encadenamientos hacia atrás el sector ocupa el cuarto lugar y dentro de los encadenamientos hacia delante el octavo lugar.

El aporte directo de la industria láctea al Valor Agregado de la economía la ubicaba en el número 29. El efecto dinamizador hacia atrás como demandante de insumos con el puesto 10, hacia adelante más reducido con número 40, dado que sus ventas fueron en la gran mayoría finales y la ubicaron al final de la cadena productiva.

6.2. Políticas gubernamentales

Con relación al sector lechero, el Gobierno ha jugado un rol diferente en los '90 y en los últimos años. En la década anterior, a pesar de la liberación comercial del Mercosur, continuó con la política de intervención de precios en el mercado de la leche fluida para el consumo interno, además de avanzar en el marco regulatorio, apuntando a mejorar la calidad de los productos, algunos aspectos de la comercialización y el mejoramiento competitivo sectorial, como se verá seguidamente y en otras secciones a lo largo de este capítulo. En los últimos años se ha liberado el mercado interno de leche fluida.

En el comercio exterior el gobierno ha buscado incrementar la participación exportadora uruguaya a través de la realización de acuerdos comerciales multi y bilaterales en los que se han conseguido mayores preferencias y contingentes para la entrada de lácteos, pero al mismo tiempo lo ha declarado sector sensible restringiendo de su parte el otorgamiento de preferencias arancelarias.

6.2.1. Intervención en el Mercado de leche fluida

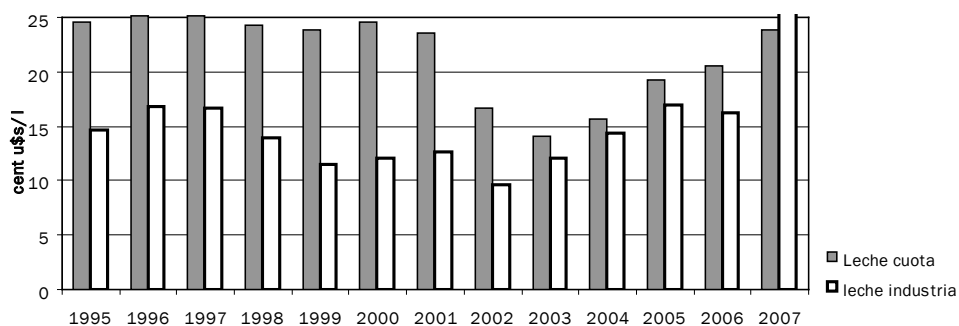
Una de las características de la lechería uruguaya ha sido la intervención que el gobierno ha mantenido en el mercado de la leche fluida para consumo. Por ley 15.640/84 se había aprobado el régimen de abastecimiento de leche pasteurizada en todo el país, que mantuvo su vigencia al entrar en el Mercosur y recién fue

derogada por una nueva ley en diciembre de 2007. Por el mismo se prohibió la distribución y venta de leche cruda con destino al consumo sin pasteurizar en las localidades establecidas, debiéndose hacer a través de plantas pasteurizadoras autorizadas, que tenían que asegurar el abastecimiento con capacidad mínima de 100 mil litros diarios. El precio de venta a los productores así como a los consumidores sería establecido por el Poder Ejecutivo. Se establecieron cuotas para la entrega de los productores de esta leche de consumo directo, en proporción a los volúmenes totales de remisión de leche apta. Se creó por esta misma ley una Junta Nacional de Leche como órgano consultivo en materia de producción, negociación de leche y derivados y de la aplicación de esa ley. Con posterioridad³ trabajó en su reglamento orgánico y funcional. En el 2004 se establecieron⁴ los requisitos de los establecimientos de producción de leche ovina y caprina con destino comercial, los que deberían ser habilitados y controlados por la Dirección General de Servicios Ganaderos (DGSG) del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP).

Como resultado de la intervención gubernamental, el precio recibido por los productores dentro de la cuota de leche fluida así como el precio pagado por los consumidores fue superior al que hubiera resultado con libre competencia, ocurriendo de esta manera transferencias de parte de los consumidores y actuando como incentivo para la producción. La leche tarifada representaba alrededor del 8% del total producido en el país.

Gráfico 35.

Evolución del precio de la leche al productor según uso (centavos u\$s)



Fuente: elaboración propia con datos de MGAP-DIEA.

Adicionalmente, como se permitió a la industria normalizar la leche pasteurizada al 2,6% de contenido graso, la diferencia con la que llegaba a la planta (alrededor del 3,6%) era apropiada por la industria sin costo y utilizada para la elaboración de productos, lo que sumaba beneficio a los procesadores.

Por otra parte, como se mantuvo por tanto tiempo una barrera de entrada al mercado de leche fluida, se quitaron incentivos para nuevos competidores en la industria, pudiendo solamente acceder a este mercado a través de las compras o alianzas con las existentes.⁵ El precio establecido quitó también incentivos para innovaciones en la diversificación y diferenciación del producto leche fresca.

En septiembre de 2007 el gobierno otorgó un subsidio de u\$ 0,71 por litro a las empresas que vendían leche fluida al público, cuyo precio máximo estaba fijado en u\$12, para disminuir la brecha que existía entre el precio de cuota e industria, volcada a la exportación. Por la baja de precios y la desregulación posterior el aporte dejó de hacerse desde setiembre de 2008.

6.2.2. Marco regulatorio

Entre las medidas adoptadas desde 1995 merecen destacarse aquéllas que establecieron requisitos higiénico-sanitarios de los establecimientos productores de leche con destino comercial,⁶ la instrumentación de un sistema de control de uso de productos veterinarios⁷ en el ganado para evitar la contaminación y/o alteración de los productos utilizados en los procesos industriales para preservar la salud humana y animal; la vacunación y revacunación obligatoria⁸ contra la Brucelosis Bovina (San José) así como pruebas presuntivas individuales para la habilitación de los remitentes a plantas lecheras y queseros artesanales; la presentación⁹ de una serología negativa brucelosis bovina de todos los bovinos con destino a la producción de leche y carne mayores de un año para la habilitación y refrendación de tambos; procedimientos, requisitos y condiciones para el control sanitario¹⁰ de ingreso y egreso de animales a los campos de recría; para habilitación, supervisión y control de los laboratorios privados encargados de la clasificación de la leche y diagnóstico de brucelosis bovina. También la regulación comprendió a las queserías artesanales, acopiadores y transformadores de quesos, estableciéndose¹¹ las exigencias que deberían cumplir.

Con respecto a las normas sobre calidad de leche, un hito importante lo constituyó la implementación del Sistema Nacional de Calidad de Leche,¹² y el requerimiento¹³ por el que se estableció que las empresas pasteurizadoras e industrializadoras estarían obligadas a calificar la leche adquirida a sus productores de acuerdo al Sistema Nacional de Calidad de Leche; también se fijó el precio de leche apta para el consumo¹⁴ que las usinas pasteurizadoras adquirieran a partir del 1 de septiembre de 1997; y a partir de esa fecha¹⁵ la clasificación de la leche de la manera que se determinó, así como las normas referidas a la determinación de calidad de leche.¹⁶

Por otra parte se contaba con el Reglamento Bromatológico Nacional,¹⁷ que tenía disposiciones referidas a plantas pasteurizadoras o industrializadoras de

leche, queserías y queserías artesanales. En el 2000¹⁸ se adecuaron aspectos de control de sanidad, higiene e inocuidad de la leche y productos lácteos; y se determinó¹⁹ por la Autoridad Sanitaria Oficial (ASO) del MGAP la elaboración de un programa de monitoreo del agua potable en plantas lácteas; se estableció el requerimiento de habilitación²⁰ y control higiénico-sanitario de todo establecimiento de leche con destino comercial por el mismo organismo; y se dictaron otras normas²¹ relativas a la producción, transformación y comercialización de leche y productos lácteos.

Con respecto al marco jurídico relativo al financiamiento en el sector, uno ha sido la creación de un Fondo de Financiamiento de la Actividad Lechera (FFAL);²² la fijación del monto de la retención para su constitución;²³ fijación de precio de leche apta con destino a usinas pasteurizadoras con destino al consumo.²⁴

La crisis argentina del 2002 también se hizo sentir en Uruguay, que tenía sus propios problemas y una caída importante de la actividad económica y láctea en particular, que comienza a mejorar en el 2004. Posteriormente, el gobierno parece haber tomado una posición más proactiva y de fomento de la actividad.

En el 2008 entró en vigencia la nueva ley de lechería²⁵ que buscó regular pero también fomentar, promocionar y desarrollar toda la cadena láctea. Por ella se creó el Instituto Nacional de Lechería (INALE) como persona pública de derecho privado conformado por una junta directiva de diez miembros, cinco del ámbito gubernamental y cinco del ámbito privado.

Procedió a la eliminación de la fijación del precio de la leche cuota, permitiendo a toda industria habilitada entrar al mercado de leche fluida. Para evitar que el incremento de precios del momento se trasladase al consumidor se creó el nuevo Régimen de Abastecimiento de Leche (REDALE). Por el mismo se estableció un aporte de u\$ 0,06 por litro remitido a la industria que iría a compensar en u\$ 0,5 por litro la leche a los consumidores.

6.2.3. Política de expansión de las cuencas lecheras

El INALE buscó otorgar beneficios a nuevas industrias para que se localizaran en el centro o noroeste del país en las cuencas lecheras. Se propuso un sistema de calificaciones según el proyecto con incentivos como la excepción del pago del impuesto a la renta. También apoyo financiero para formalizar el sistema quesero artesanal para lo cual se los exceptuaba del pago del MGAP, del pago de análisis de sangre de los animales y de calidad del agua, además del apoyo para la adecuación de las plantas de elaboración.

En la promoción de la actividad, otras intervenciones del Estado han sido con algunos programas de reconversión para brindar apoyo a productores en desventaja para la adecuación a las nuevas exigencias que reclama el sector

para su competitividad internacional; en la electrificación rural y mejora de caminos, en la educación superior universitaria con técnicos de excelente nivel y actividades de investigación y desarrollo, como también algunas actividades de extensión.

Merece mencionarse el avance que han tenido los organismos públicos en la elaboración de estadísticas sectoriales y de análisis para su conocimiento. Tanto en material impreso como en el suministro de la información a través de internet, es posible contar con muchísimos datos y relevamientos periódicos de sumo interés.

Encuadradas en las políticas generales, el sector lácteo se ha beneficiado con una devolución de impuestos que osciló entre los 5,8 dólares por mil litros para la leche líquida hasta 163,33 dólares por toneladas de caseína de calcio en los '90, lo que representaba en promedio entre el 2,75% y 4%.²⁶ En setiembre del 2007 se redujo la tasa de devolución de impuestos indirectos a la exportación, que pasó de 4,25% a 2%. Mientras tanto, continúan reclamos por la situación de la producción y el comercio informal de lácteos.

6.3. Condiciones de la demanda

La proporción de leche recibida por la industria en Uruguay que va a exportación ha venido aumentando significativamente, pasando de un 43% en el 2000 al 63% en el 2007.

Cuadro 95.

Disponibilidad de la leche y destino de venta de productos lácteos.
Período 2000-2007

Destino	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1. Procesado c/año (total recibo)	1.047	1.145	1.109	1.144	1.277	1.352	1.420	1.328
2. Disponibilidad en stock	241	211	314	220	220	310	265	225
3. Exportación	549	525	666	732	810	984	1.023	974
4. Mercado interno	461	460	449	428	444	417	462	462
5. Coeficiente exportación remisión⁽¹⁾	43%	39%	47%	54%	54%	59%	61%	63%

Fuente: MGAP-DIEA.

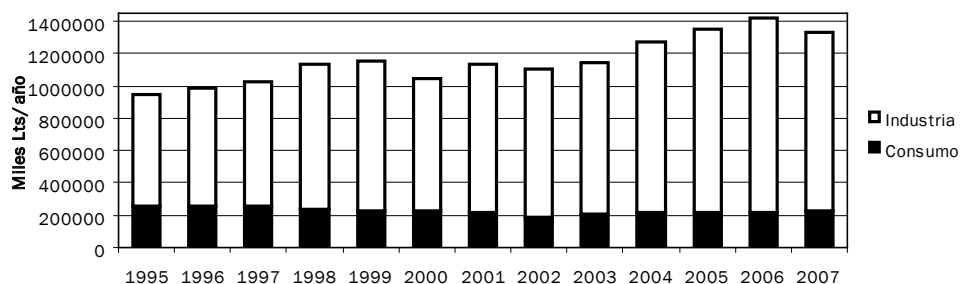
Nota: ⁽¹⁾ 5=Cociente (3, Exportación)/ (1, Procesado +2, Disponibilidad).

6.3.1. La demanda externa

También en términos físicos, ha aumentado la cantidad que la industria ha recibido desde 1995 y con una demanda interna estabilizada, los incrementos se volcaron a la exportación, como se aprecia en el *Gráfico 36*.

Gráfico 36.

Destino de la leche recibida en plantas industrializadoras



Fuente: Elaboración propia en base a datos de DIEA.

Como ocurrió con Argentina, la creación de Mercosur favoreció a la industria uruguaya en los primeros años por el mercado ampliado que significó la incorporación de Brasil. Su demanda de productos lácteos creció hasta 1999, cuando la devaluación brasilera obligó a buscar nuevos mercados. Después del shock inicial, las exportaciones uruguayas se diversificaron con éxito a otros países extra-Mercosur, siendo, por la existencia de acuerdos bilaterales previos, los mayores compradores algunos países latinoamericanos. La importancia de los compradores varía según el producto.

Así en LPE, en la suma de volúmenes exportados por países entre 1995-2006 Brasil aparece en primer lugar, Venezuela en segundo, Cuba en tercero, Colombia en cuarto y Chile en quinto lugar. En cambio, si tomamos la suma del 2005 y 2006, el primer lugar de los compradores lo ocupa Chile, seguido por Argelia y Cuba.

En LPD para todo el período el mayor comprador ha sido Brasil seguido por Chile, México y Argelia. En el 2005 y 2006 fueron Argelia, Brasil, Chile, México y Marruecos.

En quesos, por montos, en el período el mayor comprador fue México, seguido por Brasil, Venezuela, EE. UU. y Argentina. Entre el 2005 y 2006 México, EE. UU., Corea del Sur, Venezuela, Rusia y Brasil. En Manteca Brasil, Canadá, Rusia, Marruecos, EE. UU. y México, con igual ranking para el 2005-06.

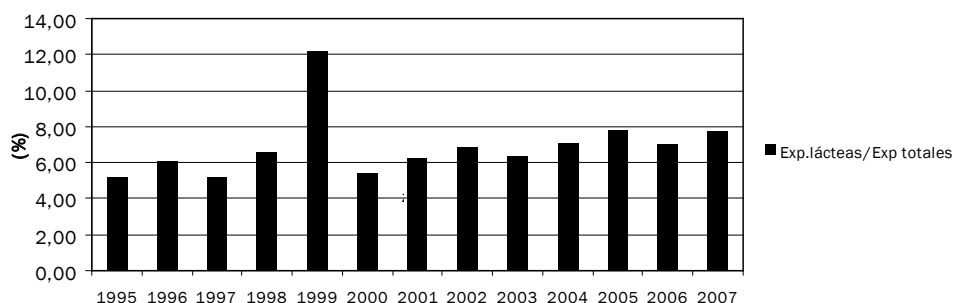
En el 2006 el 70% de las ventas se concentraron en tres países: Venezuela, México y Cuba, mostrando diferentes comportamientos por productos.²⁷

De esta manera las exportaciones de lácteos, que en el 2002 ocupaban el 5to

lugar de importancia del total de las exportaciones del país, pasaron en el 2007 al 3er lugar. Los valores se triplicaron, pasando de algo menos de 109 millones de dólares a 346 millones en el 2007. Sobre el total del país, las exportaciones lácteas representaron en el 2007 el 7,7%, por debajo del 12% de 1999 pero por encima del 5% de 1995.

Gráfico 37.

Porcentaje del valor de las exportaciones lácteas sobre las totales



Fuente: Elaboración propia con datos de MGAP/DIEA, varios números.

Por producto, predominaron las commodities tradicionales. Si bien en algunos años los quesos ocuparon el primer lugar en los valores exportados, desde 1998 han sido las leches en polvo las que lideraron los valores (Cuadro 96).

Cuadro 96.

Evolución de las exportaciones (en miles de dólares)

Año	Leche en polvo	Quesos	Manteca	Leche larga vida	Otros	Total (miles u\$S)
1995	35.993	35.925	6.658	12.901	17.451	108.928
1996	42.638	50.651	15.737	20.141	14.336	143.503
1997	37.030	38.560	31.616	25.392	8.264	140.862
1998	59.533	48.045	47.205	23.286	3.222	181.291
1999	59.022	46.215	27.612	20.150	3.482	156.481
2000	46.220	39.901	8.084	26.033	4.435	124.673
2001	49.696	47.670	14.908	15.862	520	128.656
2002	62.086	32.617	15.326	12.708	3.484	126.221
2003	59.991	44.214	15.880	13.498	6.232	79.824
2004	68.121	62.037	18.847	14.150	25.533	188.688
2005	103.018	90.219	26.356	17.594	7.388	244.576
2006	120.705	87.016	28.011	8.859	33.066	277.656
2007	129.944	108.244	32.011	25.606	54.434	346.239

Fuente: Elaboración propia con datos de MGAP/DIEA, varios números.

mente la disminución de la demanda brasilera, con un fuerte repunte en las exportaciones del 2007.

En síntesis, la demanda externa ha permitido la colocación de los crecientes volúmenes producidos en el país y los mayores valores de los últimos años han actuado como incentivo para los integrantes del complejo lácteo uruguayo.

Precios. Los precios recibidos por las exportaciones uruguayas se visualizan en el *Cuadro 97*.

Cuadro 97.

Precios recibidos por las exportaciones uruguayas

Año	U\$S/kg				U\$S/lt
	LPD	LPE	Quesos	Manteca	UHT
1996	2.320	2.510	3.210	2,19	0,4
1997	2.150	2.250	3.220	1,57	0,38
1998	1.800	2.080	3.180	2,07	0,4
1999	1.450	1.660	2.460	1,4	0,31
2000	1.670	1.840	2.640	1,58	0,3
2001	1.920	2.020	2.740	1,26	0,3
2002	1.450	1.510	2.140	0,84	0,29
2003	1.665	1.787	2.242	1,307	0,33
2004	1.830	2.043	2.595	1,749	0,33
2005	2.070	2.200	2.847	2.071	0,34
2006	2.003	2.138	2.877	1.772	0,38
2007	2.924	2.890	3.830	2.157	0,45

Fuente: Trabajos Especiales 266 (2007).

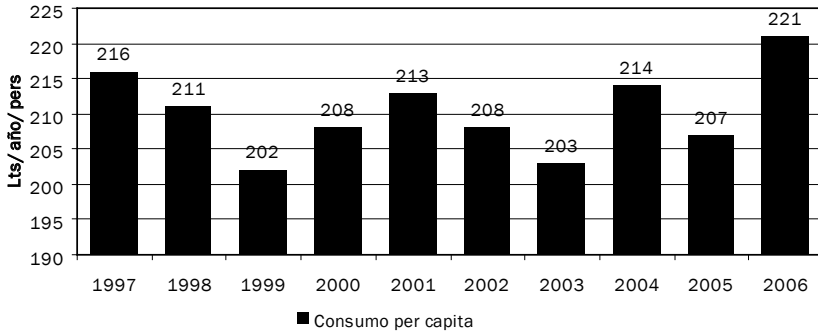
6.3.2. Demanda interna

El consumo aparente de lácteos ha sido muy alto en la población uruguaya, presentando fluctuaciones según períodos y cambios en el ingreso, pero manteniéndose por encima de los 200 litros por persona por año (*Gráfico 38*).

Como el crecimiento y demanda de la población se ha mantenido en promedio bastante estable, el crecimiento de los volúmenes industrializados se ha canalizado mayormente para la exportación. De esta manera, en los últimos años, la leche absorbida por el mercado interno ha sido aproximadamente un tercio de la total industrializada (*Gráfico 39*).

Gráfico 38.

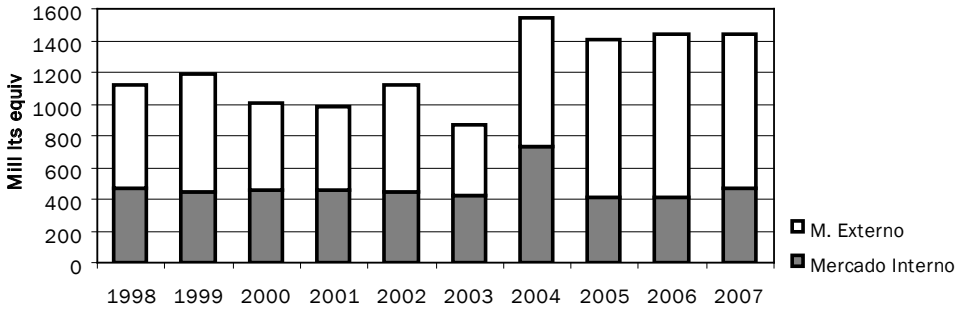
Consumo per cápita de lácteos



Fuente: Elaboración propia en base a datos de DIEA.

Gráfico 39.

Destino equivalente de leche en mercado interno y exportaciones



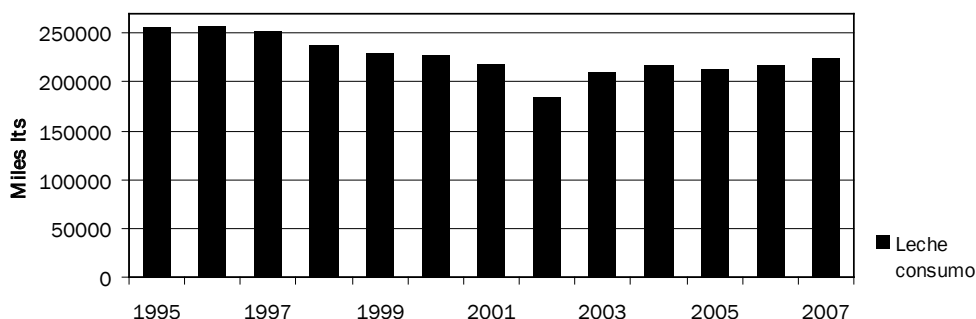
Fuente: Elaboración propia en base a datos de DIEA.

La importancia del mercado interno es variable para los diversos productos. Está por encima del 75% de lo producido en los productos frescos y postres, dulce de leche, pero en menos del 10% para LPD, larga vida entera, caseínas y preparados alimenticios.

Para la leche fluida el consumo se ha estabilizado desde 2004, después de venirse reduciendo en forma sostenida desde 1995, llegando a representar en 2006 el 50% del total producido, mitad para la leche pasteurizada y ultrapasteurizada (*Gráfico 40*).

Gráfico 40.

Consumo de leches fluidas



Fuente: elaboración propia con dtos de DIEA.

Como se mencionó al principio de este capítulo, el mercado estaba diferenciado entre la comercialización de la leche fluida pasteurizada para el consumo interno, con el precio regulado para 12 empresas lácteas, la del resto de productos para el mercado interno y para la exportación.

El consumo de leche fluida por tipos muestra una disminución en la pasteurizada común y un incremento del 70% en la leche ultrapasteurizada de mediana vida (en sachet), como se aprecia en el *Cuadro 96*. La misma se ha venido ofreciendo en algunos casos a precio oficial de sustitución de la pasteurizada y otras con agregados vitamínicos y otros atributos a mayores precios.

El consumo institucional para las escuelas (ANEP) ha aumentado cerca del 10% entre el 2003 y 2006, pero representa menos del 3% del total del segmento de leches fluidas (*Cuadro 98*).

Cuadro 98.

Evolución del consumo por tipo de leche fluida (miles lts)

Año	Pasteurizada	UHT sachet	UHT caja	ANEP*	Total
2003	142	60	5,5	4,6	212
2004	136	73	4,3	5	218
2005	120	87	4,2	5,3	216
2006	106	102	4,3	5,9	219
Cambio 2003/06	-9,4	70	-23,2	9,8	3,3

Fuente: FFAL, citado en OPYPA, 2007.

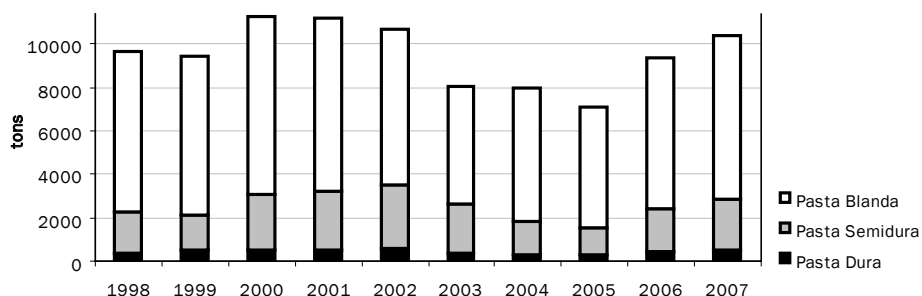
* ANEP: Administración Nacional de Enseñanza Primaria.

En cuanto a la evolución del consumo de otros lácteos, en general han disminuido desde el 2000, aunque se observa una recuperación a partir del 2005. En el consumo de los quesos, en el 2006 volvieron a tener aproximadamente el nivel de 1998. En leche equivalente el consumo interno alcanzó un 37% de la producción, dentro de los cuales predominaron los de pasta blanda, seguido por las líneas de yogures con el 8% (Gráfico 41).

En productos frescos hubo una tendencia creciente en el consumo de yogurt, como se observa del Gráfico 42. Las cremas heladas, así como los flanes y postres, aunque con una leve tendencia creciente, han tenido bastantes fluctuaciones.

Gráfico 41.

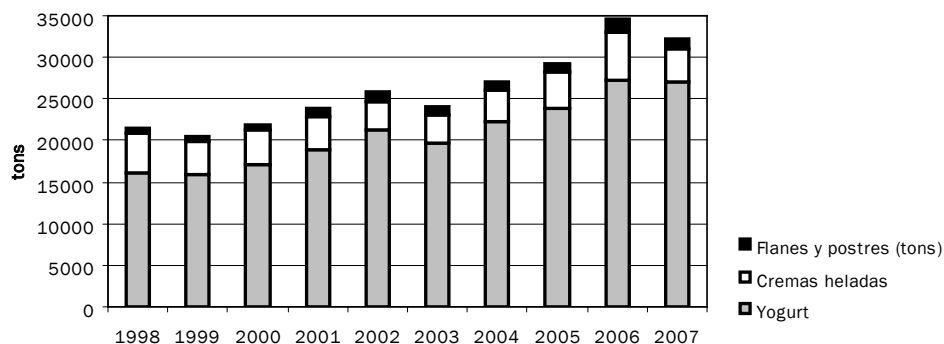
Evolución del consumo de quesos, total y por tipo



Fuente: Elaboración propia con datos de MGAP-DIEA.

Gráfico 42.

Consumo de productos frescos



Fuente: Elaboración propia con datos de MGAP-DIEA.

Precios en el Mercado Interno. Como se mencionó anteriormente, el precio de la leche pasteurizada estuvo regulado por el gobierno hasta muy recientemente. La caída de precios que se observa a partir de 2002 se debe a la devaluación de la moneda en junio de ese año. No obstante, en 2007 se aprecia que los precios han retomado los niveles en dólares que tenían en el 2000-2001, inclusive casi duplicándolos en el caso de los quesos semiduro y colonia.

Cuadro 99.

Precios de los productos en el mercado interno (en dólares)

Año	L.Fluida (lt)	Manteca (unidad)	Yogur frutado (unid)	Queso semiduro (kg)	Queso colonia (kg)	Helados barra (1 lt)
2000	0,49	0,67	0,68	5,79	4,68	3,17
2001	0,46	0,64	0,66	5,78	4,54	3,06
2002	0,34	0,46	0,47	4,01	3,45	2,12
2003	0,31	0,36	0,33	3,8	3,19	1,92
2004	0,33	0,41	0,43	4,13	3,71	2,14
2005	0,41	0,48	0,51	4,67	4,44	2,67
2006	0,43	0,51	0,54	5,19	4,96	2,77
2007 (oct)	0,54	0,66	0,68	8,27	7,46	3,43
2008 (oct)	0,56	0,85	0,7	9,44	8,37	3,54

Fuente: INE, en Estadísticas DIEA, 2007.

6.4. La industria láctea en Uruguay

La elaboración de productos lácteos con destino comercial se realizó mayoritariamente por la industria formal, con incrementos en los volúmenes pero pocos cambios porcentuales de la composición entre 1995 y 2006.

La elaboración informal la realizaban mayormente productores pequeños, produciendo quesos destinados en su mayoría al consumo interno, con distribución a minoristas o ventas directas.²⁸

Cuadro 100.

Destino de la producción de leche (millones de litros)

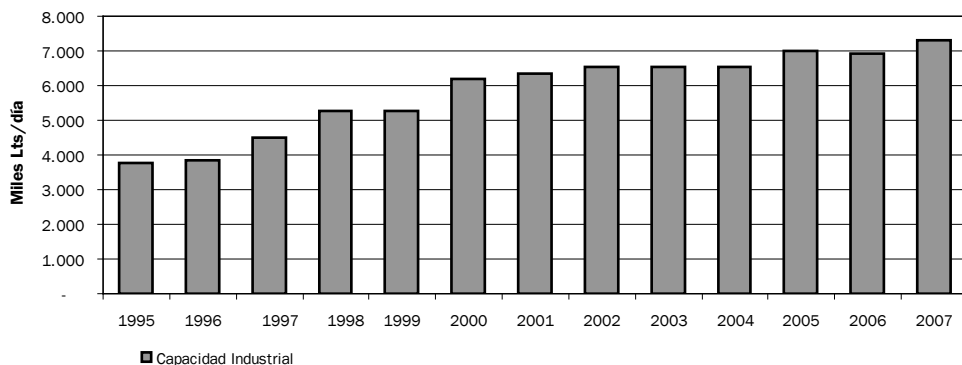
	1995/96	-1%	2006/2007	-1%
Remisión y Venta Directa	981	87	1.408	89
Elaboración en el predio	79	7	96	6
Consumo humano en predio	13	1	10	1
Consumo Animal en predio	51	5	71	4
Total (millones de litros)	1.124	100%	1.585	100%

Fuente: DIEA, 2000 y 2008. Cifras redondeadas

En la industria formal había 176 empresas,²⁹ de las cuales sólo 29 ocupaban a más de 20 personas y alrededor de 14 eran exportadoras. La capacidad industrial de procesamiento ha tenido un crecimiento ininterrumpido desde 1996, pasando de 3,7 millones de litros diarios en 1995 a 7,3 millones en el 2007 (*Gráfico 43*).

Gráfico 43.

Capacidad industrial de procesamiento



Fuente: Elaboración propia con datos de DIEA, MGAP (2008, 2000).

En 1995 el valor agregado de la industria láctea era baja comparada con el total de la industria uruguaya. En ese año las cifras para ambos fueron del 41,6% y 47,8% respectivamente. Ello se debía principalmente a la producción de commodities y no de otros productos lácteos con mayor valor agregado. Aunque ha habido algún desarrollo en productos no tradicionales, el mayor porcentaje de leche aún se destina a la elaboración de leches en polvo, quesos y las leches fluidas (*Cuadro 101*).

Como veremos seguidamente, ha habido algunos cambios en el nuevo milenio, con inversiones extranjeras y producción de algunos productos de mayor valor agregado, como quesos en polvo, suero desecado y otros ingredientes lácteos.

Cuadro 101.

Participación de los productos en el total industrializado (% equiv. leche, miles de litros)

Productos (% del Total)	1995	1999	2003	2006	2007
Leches en Polvo	38,9	43,6	38	39,6	35,6
Quesos	38,1	32,1	28,4	33,7	40,9
Leches media y UHT	3,7	11,1	11,6	11	16,1
Manteca y otras grasas	6	4,4	4,1	3,7	3,2
Acidificadas	2,7	2,3	2,4	2,4	2,6
Caseínas y caseinatos	8,7	4,6	0,6	1,9	0,1
Otros	1,9	1,9	14,9	7,8	1,5
Total (miles de litros)	685.557	923.113	991.687	1.308.467	1.214.238

Fuente: DIEA 2000 y 2008.

6.4.1. Estructura industrial y alianzas estratégicas

La estructura de la industria láctea uruguaya se ha caracterizado por una altísima concentración. En 1997 la mayor empresa, la Cooperativa Nacional de Productores Lecheros (Conaprole) tenía 14 plantas con una capacidad de casi 3 millones de litros diarios. En tamaño le seguía Parmalat con 800 mil litros, pero todo el resto estaba por debajo de los 215 mil litros diarios, y solamente tres empresas tenían dos y tres plantas. Las 12 mayores concentraban el 97% de la producción y el 98% de la capacidad industrial.

Después de la implementación del Mercosur, con las perspectivas del mercado ampliado, los bajos costos de la materia prima, y el crecimiento de la producción de leche cruda, se produjeron inversiones de capitales nacionales y extranjeros en la ampliación de la capacidad de recibo y procesamiento. En los '90 se continuó con la expansión de la producción de commodities, pero en los últimos años se ha dado una mayor diversificación de la oferta.

La llegada de inversores extranjeros al sector industrial se produjo mayormente por compras de empresas ya radicadas y su expansión posterior, apostando fuertemente, en casi todos los casos, a la exportación. También se concretaron alianzas estratégicas de distintos tipos que conformaron un nuevo espectro tanto en los productos ofrecidos como en el esquema de propiedad industrial. Algunos cambios como la desregulación del mercado de leche fluida condujeron también a adecuaciones en la comercialización interna.

Como resultado, en 2007 la conformación de las exportaciones por empresa quedó de la siguiente manera (*Cuadro 102*):

Cuadro 102.

Exportaciones de empresas lácteas. Año 2007

Empresa	Tamaño	Ubicación Geográfica	Exportación (U\$S)
Conaprole	Grande	Montevideo	196.341.268
Ecolat Uruguay S.A.	Grande	Colonia	43.865.999
Indulacsa (Industria Lactea Salteña S.A.)	Grande	Salto	34.932.163
Petra S.A.	Grande	San José	20.125.153
Pili S.A.	Grande	Paysandú	17.138.428
Claldy S.A.	Grande	Rio Negro	10.457.590
C.A.L.C.A.R	Grande	Colonia	10.287.259
Lactosan (Uruguay) S.A.	Mediana	San José	5.647.141
Dulei S.A.	Grande	Montevideo	5.094.017
Lacteos Del Rio De La Plata	Grande	Montevideo	4.130.469
Bantol S.A.	Mediana	Colonia	2.894.544
Cerealín S.A.	Mediana	San José	2.875.313
Seglar S.A.	Mediana	Colonia	1.269.982
Granja Pocha S.A. Mediana Colonia	Mediana	Colonia	1.013.154
Farming S.R.L.	Mediana	Colonia	8.400

Fuente: CIU- UAB, p. 12.

El tamaño de las empresas se definió de acuerdo al número de empleados, respetando la clasificación oficial de Uruguay: 1) Microempresas: de 1 a 4 empleados; 2) Pequeñas empresas: de 5 a 19 empleados; 3) Medianas empresas: de 20 a 99 empleados; 4) Grandes empresas: más de 99 empleados.

Conaprole. Surgió en 1936 como resultado de una ley que establecía el monopolio de abastecimiento de leche cruda a Montevideo, y la compra del pasivo de una empresa quebrada. Su Consejo Directivo tenía la participación estatal mediante un delegado del Poder Ejecutivo, un delegado de la intendencia de Montevideo, un síndico y cinco directores electos por los productores. En 1984 se dejó sin efecto el monopolio y en 1999 se realizaron cambios con la eliminación de los delegados del Estado y del síndico.

La Conaprole fue creciendo hasta estos días en que, según información de la empresa, cuenta con 1.700 funcionarios, la elaboración de más de 400 productos y el recibo del 70% de la leche industrializada. Tiene 2.300 tambos que remiten a la cooperativa, con controles anuales del rodeo del MGAP por brucelosis, mastitis y tuberculosis. Y el 77% de la leche con recuentos bacterianos inferiores a las 50.000 cfu/ml y células somáticas menor a 400.000 cs/ml. El 99,8% de los tambos tiene equipos de frío y la leche recolectada a menos de 7C. que es transportada a granel en tanques refrigerados, flota equipada para captura automática de datos y localización satelital por GPS.

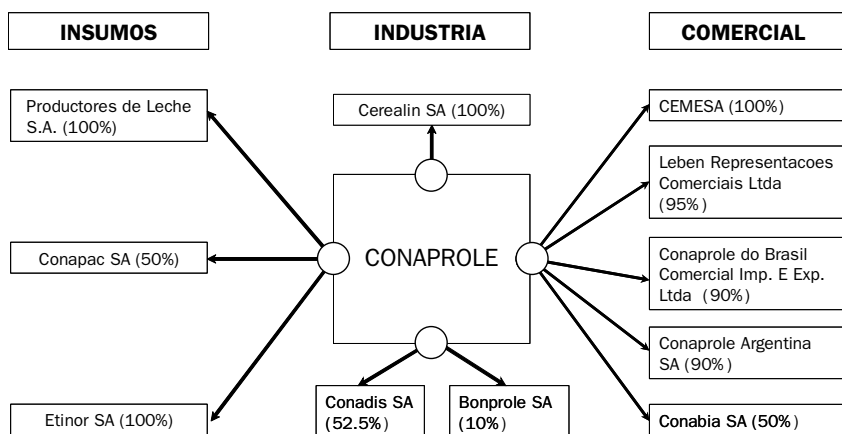
La cooperativa ha tenido un rol importante de apoyo a la producción de sus asociados, como veremos posteriormente. El liderazgo en el mercado interno se aprecia por tener el 64% del mercado de leche fluida, el 54% del yogur, el 54% de los helados, el 66% de la manteca, el 32% de los jugos y el 50% de los

postres. Conaprole se ha volcado a la exportación. Mientras que en 1999 el 41% del total de sus ingresos provenía de las ventas al exterior, en 2004 pasó al 62%.

Por otra parte a través de los años ha establecido un número de subsidiarias y compañías controladas para la provisión de insumos a los productores, la elaboración de otros productos, la logística y representaciones comerciales.

Gráfico 44.

Conaprole y sus compañías subsidiarias y controladas



Fuente: <http://www.bcu.gub.uy/autoriza/ggmvr/f/conaprole/mvrfcalifjunio2006.pdf>

En sus estrategias competitivas, Conaprole, con ventajas en el acopio de leche, se asoció con el grupo Bongrain, que tenía tecnología de avanzada y penetración comercial, para la producción y comercialización de quesos en Uruguay, constituyendo Bonprole SA. En el 2000 invirtieron 15 millones de dólares en una planta localizada en Libertad, y comenzaron luego con las exportaciones de queso. Si bien Conaprole continuó siendo la empresa más importante, el crecimiento de otras ha contribuido a la disminución de su participación en el mercado.

Ecolat Uruguay SA.³⁰ Parmalat, la segunda empresa en capacidad de acopio en los '90 en el país, acusó el impacto de los problemas de la casa matriz, lo que desencadenó en la venta de su filial uruguaya en febrero de 2005. Al año siguiente pasó al control de Ecolat SA. El 50% del paquete accionario fue comprado por el Grupo Maldonado, con capitales venezolanos. En 2007 se transformó en Ecolat Uruguay SA, con un área de influencia en 8 departamentos, con tres plantas de leche en polvo, una de leche UHT, dos plantas de

quesos y unos 300 empleados. Recibe unos 400.000 litros diarios de leche de 225 tamberos, y en el 2007 exportó por un valor de 48 millones de dólares, siendo ése el principal destino de su producción.

En el 2003 la tercera empresa después de Conaprole y Parmalat era Calcar, una cooperativa lechera de Carmelo con 100 productores y otros tantos empleados, que a mediados de los '90 recibía unos 20 millones de litros anuales, llegando a los 42 millones de litros actualmente, lo que significó un crecimiento importante. La facturación se repartía por mitades en productos destinados al mercado interno y quesos para la exportación. En el 2007 la empresa invirtió en ampliación y adecuación de la capacidad productiva en concentración de suero. En el 2009 compró la ex Caprolet.

Otra incorporación al mercado acopiador se dio con la llegada de Sancor,³¹ de Argentina, que en el 2004 tenía en Uruguay unos 60 remitentes de leche, con 160 mil litros diarios, algo así como entre un 7% y un 8% de lo que recibía Conaprole.³² Unos 50 mil litros, tras ser pasteurizada, se enviaban para ser procesada a Argentina, y con el resto se elaboraba a façon leche en polvo y quesos para la exportación. Sancor había realizado un acuerdo con la empresa cooperativa, Claldy, de Young, para la pasteurización a façon. La movida fue favorecida por la diferencia de precios que se pagaba al productor, ya que mientras que en Uruguay estaba en alrededor de 11 centavos de dólar, en Argentina se pagaban 17-18 centavos, lo que le permitía ofrecer en ese país uno o dos centavos más que sus competidores. Otras empresas argentinas más chicas, como Baggio (Gualeduaychú) y La Sibila (Nogoyá) por su cercanía, también se prepararon para organizar parte de su acopio en las cuencas vecinas.

Indulacsa. En el 2006 un grupo de capitales mexicanos adquirió la empresa Inlacsa (Industria Láctea Salteña) y la Milky, denominándose posteriormente Indulacsa. También adquirió la Quesería Helvética, para la exportación de quesos.

Pili SA es una empresa de capital privado nacional, de Paysandú, que ocupa 180 empleados y transforma 53 millones de litros de leche cruda por año, el 85% de los cuales los destina a la elaboración de quesos y su exportación. Por la cantidad de suero que se obtenía como subproducto, ha invertido 5 millones de dólares en una planta de secado para procesar 220.000 litros de suero por día, de manera de exportar suero en polvo, un ingrediente funcional con demanda internacional.

Lactosan Uruguay SA. Es una empresa danesa que participa en el mercado local con la marca Silvana y en la elaboración de quesos de marcas blancas para las principales cadenas de supermercados. En el 2004 tenía tres plantas industriales con una capacidad de procesamiento de alrededor de 50 mil litros diarios, pero con proyectos de cuatriplicar la misma. Elaboran también quesos en polvo, preparaciones alimenticias con queso, productos en polvo

a base de crema y mezclas deshidratadas, las cuales, junto a otros productos tradicionales, se exportan.

La empresa brasilera Laticínios Bom Gosto, la quinta mayor captadora de leche cruda de Brasil, con 2 millones de litros diarios, también optó por invertir u\$s 30 millones en la construcción de una planta en San José, Uruguay. El destino principal será tanto el mercado interno como la exportación.

Otra llegada más reciente es la General Mills con la instalación de una planta de secado de caseína y suero industrial para la exportación, asociada también a otra ya en actividad en San José, la Dulei SA.

En las expansiones, así como en la estrategia de fortalecer las exportaciones con el crecimiento adicional de la producción primaria, la industria ha intensificado su preocupación por la calidad de procesos y productos. Para ello, y con la asistencia del Laboratorio de Análisis de Tecnología Uruguaya (LATU) ha obtenido certificaciones de calidad.³³

Por otra parte, el Poder Ejecutivo Uruguayo ha promocionado las inversiones con medidas concretas, como la exoneración del pago del impuesto a la Renta e Impuesto al Patrimonio, si los proyectos de inversión obtienen la Declaratoria de Interés Nacional. En 2007 para lácteos se presentaron los de: CLALDY SA, por u\$s 4.393.758; Conaprole, por u\$s 37.700.000; y en el 2008 los de FAROLUR SA por 8.432.604 y de Pili SA por u\$s 5.753.596.

Quesería artesanal

Se reporta³⁴ la existencia de unos 2.000 establecimientos que realizan la producción artesanal de quesos, con mano de obra familiar en pequeños predios, generalmente menores a 50 hectáreas, con una productividad de un tercio de los productores especializados y una gran parte en la informalidad.

6.5. Industrias relacionadas y de apoyo

Posicionados en el nivel de la industria elaboradora, tratamos de visualizar la importancia de las *industrias relacionadas y de apoyo*, como factor de competitividad. Aunque no está actualizada, y no fue posible una apertura mayor, la herramienta más adecuada ha sido la matriz insumo-producto.³⁵

Los resultados muestran que el sector de producción primaria solamente se vendía a sí mismo un 9% y un 91% iba a la industria transformadora láctea. En sus compras incluía insumos directos correspondientes a los grupos cereales, cosechas, productos alimenticios no especificados, químicos y maquinaria y equipos; además de insumos difundidos como petróleo, construcciones y otros, comercialización y transporte y servicios financieros y recreativos.

Para la industria, las compras al sector productor lechero le represen-

taba el 80% de sus insumos, lo que lo ubica como la industria relacionada de mayor importancia. Las otras compras correspondieron a insumos directos como azúcar, productos de la madera, químicos, vestimenta, papel y productos de papel, productos minerales y equipos electrónicos; e insumos difundidos como petróleo, gas, agua y construcción, comercialización y transporte, y servicios financieros y recreativos. En sus ventas el 93% corresponde a bienes finales, mientras que sólo el 7% va a la utilización como bienes intermedios.

Por lo tanto queda muy en claro que para la industria láctea uruguaya la producción primaria, como proveedora de materia prima de calidad, es la de mayor importancia, el pilar básico sobre el que se asienta el complejo productivo. La descripción de sus características y evolución serán hechas posteriormente cuando se investigue la condiciones de los factores.

Dejando entonces al sector productor de leche cruda, se pasan a hacer algunas menciones a otras industrias relacionadas y de apoyo.

6.5.1. Relacionamiento hacia adelante

Tomando como referencia a Conaprole por su importancia, la empresa informa que tiene como clientes principales a firmas multinacionales y otras locales, tanto privadas como públicas, como Nestlé, Danone, Kraft, Arthur Schuman Inc., Liconsa, Unilever, Lala, Yakult, NZDB.

Sus ventas son tanto de productos listos para el consumo como ingredientes para la fabricación de otros bienes.

6.5.2. Relacionamiento hacia atrás

Además de los proveedores de materia prima a la industria, ésta cuenta con otros proveedores de una amplia gama de bienes y servicios. Como referencia podemos citar a los proveedores de maquinarias, equipos y herramientas; material de packaging y envases de diferentes materiales; de ingredientes utilizados en los productos elaborados; de elementos químicos que van desde los que se requieren en los laboratorios hasta materiales para la limpieza; informático y de software; del transporte para la distribución y recolección de larga, media y corta distancia; de energía para el proceso productivo, para el enfriado, para el mantenimiento de la cadena de frío. En servicios ocurre algo similar, desde aquéllos de profesionales de todo tipo, hasta los servicios financieros de instituciones bancarias, de investigación y desarrollo, o de extensión.

Sólo como referencia para ejemplificar, Conaprole cita que tiene como proveedores de maquinarias y equipamiento a firmas internacionales tales como Chr Hanssen, Danisco, Valio, Cryovac, Tetrapak (envases), Glanbia, Roche, Stork, Niro, Damrow, APV, Alfa Laval (ordeñadoras), GEA, Kustner, Carlisle.

En el análisis también corresponde citar la función de las industrias relacionadas y de apoyo del sector productor primario, como de alimentación para el ganado, agroquímicos, vacunas, maquinarias y equipamientos como tractores, cosechadoras, ordeñadoras, tanques de enfriado, asesoramiento y extensión, y otras. En muchas instancias, la misma industria láctea se ha organizado para cumplir una función de apoyo y promoción del crecimiento ante la ausencia de otras alternativas viables.

Conaprole, según su propia información, ha tenido un rol destacado en el desarrollo de programas destinados al mejoramiento de la calidad de leche y de la capacitación pero también lo ha hecho como proveedora de insumos para los asociados hasta 1994. Ante la escala que tenía ese negocio, creó una subsidiaria, Productores de Leche SA (PROLESA) con gestión independiente y con el 100% de las acciones. Tiene como objetivo abastecer de insumos agropecuarios a los socios cooperativos, con precios y condiciones de financiación acorde a sus necesidades.

La empresa ofrece semillas de forrajeras y de cultivos anuales de invierno y de verano; fertilizantes, herbicidas e insecticidas; medicamentos veterinarios; productos para la higiene del tambo; repuestos de maquinarias; semen y otros.

Ha evolucionado desde 1994 hasta contar actualmente con 80 funcionarios, que incluyen profesionales y asesores, y 21 agencias en el país. Realiza servicios de apoyo a productores por zonas, proyectos especiales relacionados con la alimentación, el costeo y la calidad de leche y convenios para chequeo de equipos de ordeño; análisis complementarios de microbiología, actividades de difusión y capacitación para productores sobre temas como uso y manejo de agua y de efluentes, de alimentación del ganado, etcétera.

Otra empresa PROLECO ofrece servicios financieros. En las maquinarias agrícolas, la mayoría son importadas, pero la cooperativa interviene con llamados a licitación para mantener los costos de compra lo más bajo posible. La industria de fertilizantes y semillas se ha desarrollado en el país en parte por la demanda de la industria láctea.

Otras industrias relacionadas incluyen a la industria de la carne, farmacéuticas y químicas, de bebida y otros alimentos envasados. Comparten tecnologías y pueden compartir experiencias y conocimiento. Proveen oportunidades para diversificar con jugos de frutas, agua mineral o sopas por la existencia de sinergias distributivas.

Institucionalmente, la industria se relaciona con la Junta Nacional de

la Leche (Ley 15.640), que constituye un ámbito de consulta del MGAP para fijar las políticas públicas; con el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA) y Facultad de Agronomía de la Universidad de la República, actuando en la investigación de tecnología para la fase primaria; con la Dirección de Sanidad Animal del MGAP, que tiene a su cargo las políticas sanitarias; con el LATU, organismo privado con participación estatal, que promueve el desarrollo tecnológico de la industria y emite certificados sanitarios para la exportación; con la Cámara de Industrias Lácteas del Uruguay, que agrupa prácticamente todas las industrias lácteas. Esta institución es socia a su vez de la Federación Panamericana de Lechería (FEPALE), y otros.

6.6. Condiciones de los factores

Como se ha visto anteriormente, la principal industria proveedora en la elaboración de productos lácteos es el sector primario lechero. Por lo tanto, la competitividad de la producción primaria es un elemento decisivo para el sector industrial. Existe consenso generalizado que la base crítica de la competitividad sectorial uruguaya, al igual que la de Argentina, está en la producción primaria, que entrega materia prima de calidad y a bajo costo. En esta sección se considera cómo han evolucionado algunos de los factores y dentro del desarrollo se incluirán comentarios acerca de la influencia que ha tenido el clima.

6.6.1. Los sistemas productivos lecheros y sus recursos

La producción lechera tradicional se localizaba en el sur del país, en los departamentos de Canelones, Florida y San José, pero se han desarrollado nuevas cuencas en la región oeste, en Colonia, Soriano, Río Negro y Paysandú, estos últimos con explotaciones de mayor escala. En total estos siete departamentos concentraban según el Censo 2000 el 90% de la producción de leche. A pesar que existen diferencias geográficas, no son tan marcadas como en los otros países del Mercosur, encontrándose un grado bastante elevado de homogeneidad en los sistemas. En todo caso la diferencia más notoria aparece con el grado de intensidad en el manejo de los recursos.³⁶

La producción primaria de leche en Uruguay se da en diferentes sistemas, que han sido categorizados³⁷ según la diversificación que tienen como:

1) Lechero-agrícola, aquél que produce leche pero además tiene una superficie mayor a las 10 hectáreas donde producen granos.

2) Lechero-ganadero, donde la actividad lechera se complementa con la actividad ganadera.

3) Lecheros agrícolas ganaderas, con las tres actividades y las lecheras puras, que son las especializadas en la producción de leche.

4) Lecheros puros.

Según el censo 2000 los lecheros ganaderos destinaban el 95% de la superficie a la lechería, mientras que los lecheros-agrícolas-ganaderos destinaban el 49% a la actividad lechera. Así los establecimientos lecheros especializados representaban el 70% del total, con una superficie del 38% y con el 59% de los animales, aportando el 58% de la producción de leche total.

Cuadro 103.

Número de explotaciones, superficie total y superficie lechera según combinación de rubros

	Explotaciones		Superficie total		Superficie lechera	
	Número	%	Total	Promedio	Total	Promedio
Total⁽⁴⁾	6.547	100	1.234.741	189	887.600	136
Lecheros pequeños	983	15	10.281	10	10.281	10
Lechero	3.577	55	473.948	132	448.173	125
Lechero ganadero	1.310	20	345.164	264	174.141	148
Lechero agrícola	408	6	113.109	277	90.614	222
Lechero ag-ganadero	269	4	291.979	1085	144.391	537

Fuente: DIEA, Censo Agropecuario 2000.

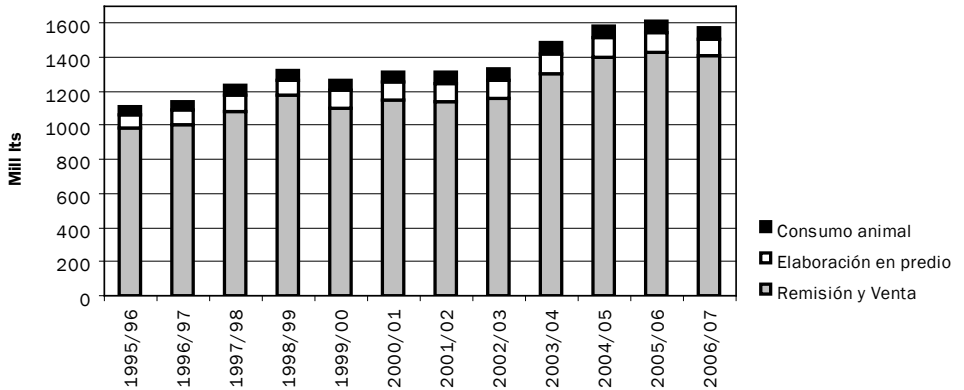
⁴ Fue excluida una explotación que no tenía animales lecheros al 30/6/2000.

La leche cruda producida en los predios tiene como mayor destino la industria, con entregas que pasaron de representar el 87% en 1995 al 89% de la producción en 2007. La restante se destina en los predios: a la elaboración de productos, la que disminuyó en el período del 7 al 6%; para el consumo humano (1,13 al 0,64%); y para el consumo animal (4,5 al 4,4%) (Ver Gráfico 45).

Los cambios en el sistema lechero uruguayo comenzaron antes de la integración en el Mercosur, pero es a partir de los '90 cuando se manifiestan los resultados. Más que nuevas incorporaciones tecnológicas, los cambios de los últimos años parecen derivarse de la optimización e intensificación en el uso de los recursos existentes, particularmente la tierra y el capital, en la forma de animales, equipamiento y maquinarias.

Gráfico 45.

Destino de la leche producida en establecimientos



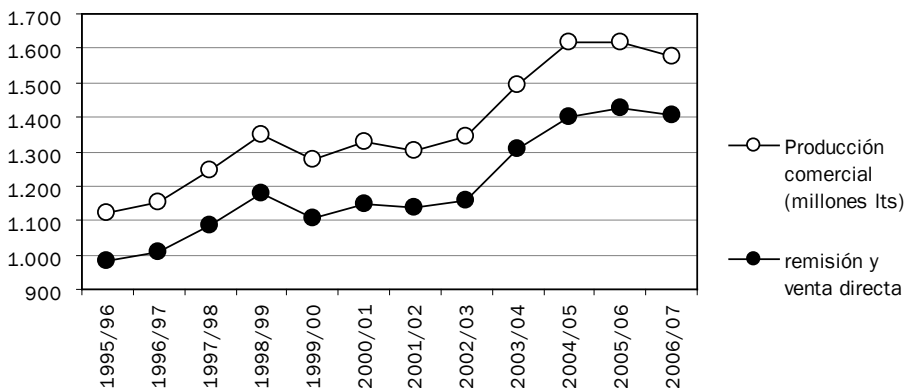
Fuente: elaboración propia con datos de DIEA, Estadísticas agropecuarias, varios números.

6.6.1.1. Cambios estructurales y algunos indicadores de producción

La producción comercial de leche ha mostrado un crecimiento bastante marcado desde 1995. Hasta el 2005 había aumentado en un 44%, con un leve descenso posterior (*Gráfico 46*). Los retrocesos en el crecimiento del 2000, 2003 y 2007 han tenido como causas principales cuestiones climáticas.

Gráfico 46.

Producción comercial y emisión de leche cruda (millones litros por año)



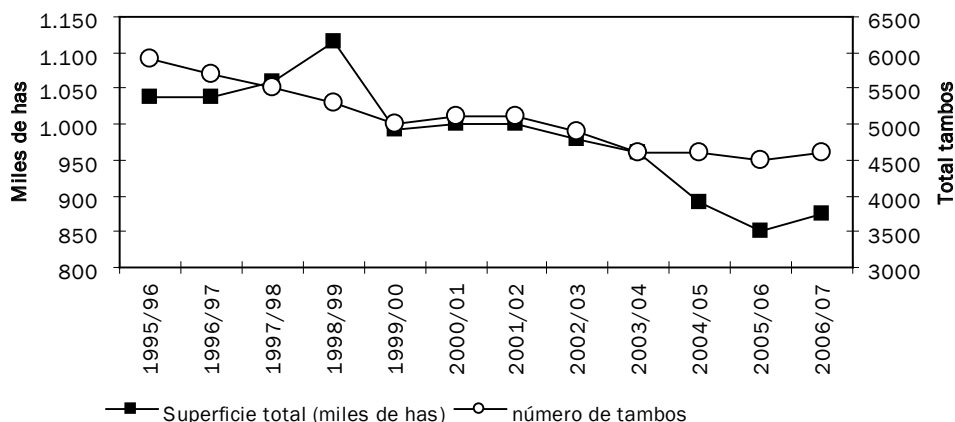
Fuente: Elaboración propia con datos de DIEA, Anuario Estadísticos, varios números.

A pesar del incremento en la producción total, se verifica en el Uruguay una disminución en la superficie afectada a la actividad lechera en un 15%, habiendo pasado de más de un millón de hectáreas en 1995 a 890 mil hectáreas en el 2005, reduciéndose aún más en el 2007. En parte se debe al proceso de agriculturalización y el desplazamiento de tierras hacia la producción de soja, que pasó de cerca de 9 mil hectáreas en 1995/96 a 366 mil en el 2006/2007.³⁸

También la cantidad de tambos ha seguido la tendencia con una reducción del 22%, pasando en el período de 5.900 a 4.600 unidades. Pero al ser la reducción en el número mayor que la de la superficie, en promedio los tambos son mayores.

Gráfico 47.

Evolución de la superficie y número de tambos



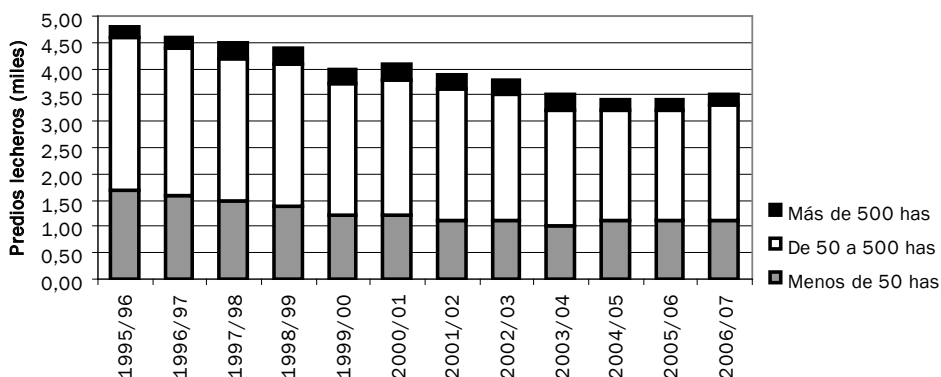
Fuente: Elaboración propia con datos de DIEA, Anuario Estadísticos, varios números.

Si se analiza esta tendencia en los predios lecheros por estratos, en primer lugar se detecta que mientras que en 1995 los predios de menos de 50 hectáreas constituían el 35% del total, los de entre 50 y 500 hectáreas el 60% y de más de 500 hectáreas el 5%, esas cifras para 2007 pasaron a ser de 31%, 63% y 6% respectivamente. O sea que proporcionalmente han perdido más población los de menor tamaño, siendo esa disminución de un 35% (Gráfico 48).

Por lo tanto, el crecimiento en la producción comercial con disminución en la superficie y el número de predios tamberos se da con una mayor intensificación en el uso y rendimiento en los factores y la escala productiva.

Gráfico 48.

Evolución del número de predios lecheros según su superficie



Fuente: Elaboración propia con datos de DIEA, Anuario Estadísticos, varios números.

Se observa un incremento en el número de vacunos lecheros del rodeo, pero una disminución proporcional de las vacas en ordeño, que de casi el 84% en 1995 descendió al 76-78% en 2003-2005, recuperándose al 81% en 2006.

Cuadro 104.

Evolución de algunos indicadores de tambos

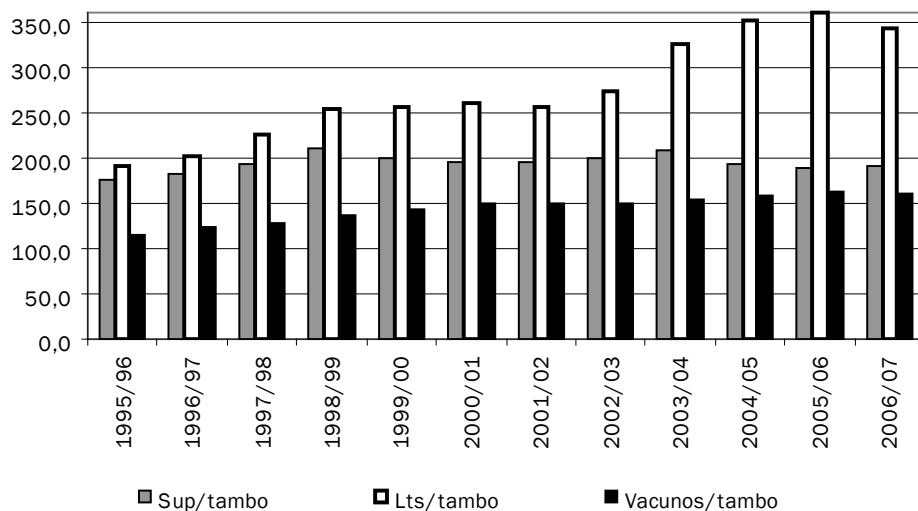
Año	Total Vacas (mil cab)	Total Giro (mil cab)	Vaca ordeño %	Vacas seca (mil cab)	Vaca Masa (mil cab)	VO/VM %	Terneros (mil cab)
1995	679	568	83,7	241	138	63,6	53
1996	702	575	81,9	250	141	63,9	51
1997	702	588	83,8	256	138	65	53
1998	728	609	83,7	266	145	64,7	59
1999	720	592	82,2	264	136	66	57
2000	760	625	82,2	271	160	62,9	63
2001	763	624	81,8	275	165	62,5	62
2002	734	600	81,7	265	152	63,5	60
2003	707	535	75,7	261	129	66,9	69
2004	724	560	77,3	275	123	69,1	69
2005	728	572	78,6	279	119	70,1	67
2006	743	605	81,4	280	127	69	72
Incremento	9,40%	6,50%	-	16,20%	-9,20%	-	35%

Fuente: Trabajo Especial 266. Cuadro 3.3 Existencias de vacunos lecheros, total y principales categorías.

El incremento del tamaño se aprecia con los promedios por tambo. Todos han aumentado: la cantidad de vacunos por tambos, pasando de 115 a 162 cabezas, la cantidad de litros por tambo de 190 a 360 litros y la superficie de 176 a 190 hectáreas (*Gráfico 49*).

Gráfico 49.

Evolución de vacunos, producción y superficie por tambo



Fuente: Elaboración propia con datos de DIEA, Anuario Estadísticos, varios números.

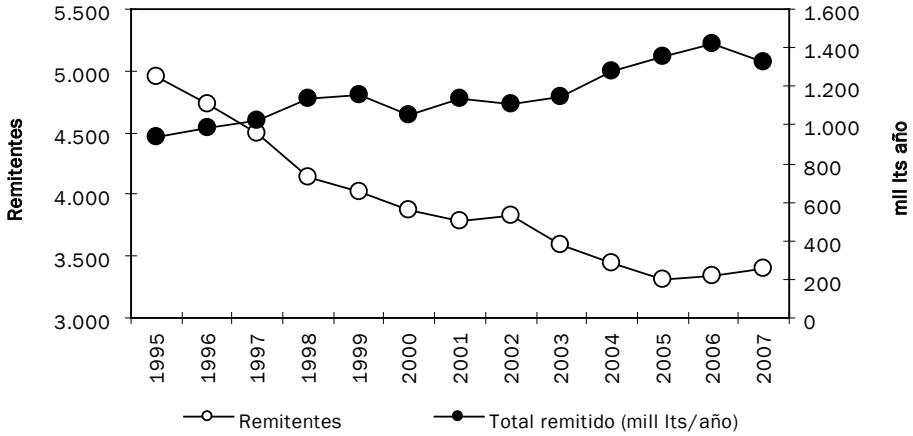
6.6.1.2. Número de remitentes y litros promedio remitidos por día

Hasta comienzos de los '90, la lechería uruguaya había conservado un estrato de productores pequeños que hacían remisiones a la industria. No obstante, entrada la década, los requerimientos de calidad para la exportación exigieron adecuaciones tecnológicas e inversiones que muchos no pudieron afrontar a pesar del apoyo recibido y salieron de la actividad, inclusive del sector. Desde 1995 el número de remitentes se redujo en un 31%, pasando de 4.959 a 3.403 en 2007.

El tamaño mínimo de la explotación lechera comercial se estimaba en la década pasada en alrededor de 140-180 mil litros anuales, entre 380 y 500 litros diarios, pero una gran cantidad de productores estaban aún por debajo de ese volumen. Desde 1995 el promedio ha pasado de 570 litros por día a 1.163 en 2006.

Gráfico 50.

Remitentes y volúmenes remitidos



Fuente: Elaboración propia con datos de DIEA, Anuario Estadísticos, varios números.

Se ha estimado³⁹ que la mayor cantidad de bajas corresponden a productores comerciales pequeños, y los que quedaron han perdido participación porcentual en los volúmenes remitidos.

Hacia fines de los '90 los productores pequeños representaban el 60% del total de remitentes, pero solamente aportaban el 20% del total de leche. Dentro de ellos, unos 500 y 800 estarían en condiciones de muy baja capitalización, baja productividad de la tierra, baja aptitud empresarial y sin asesoramiento, por lo que difícilmente podrían seguir compitiendo en el mercado.

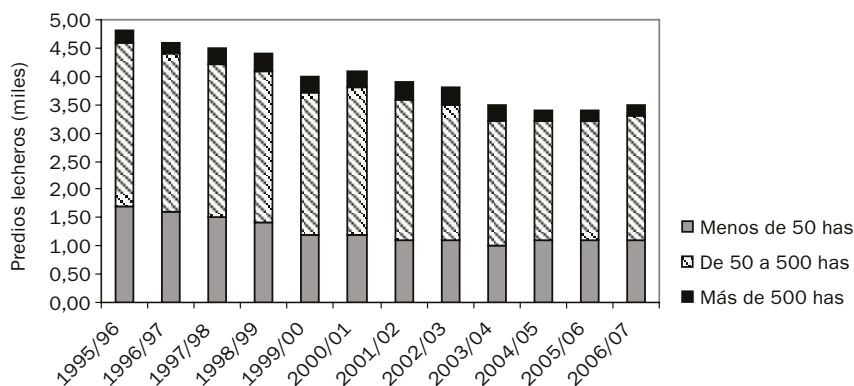
6.6.1.3. Superficie y tenencia de tierra

Como se vio anteriormente, la superficie total afectada a la lechería ha venido en disminución, aunque el promedio por predio lechero ha aumentado debido a la salida del sector de muchos productores. Los predios con menos de 50 has disminuyeron un 35%, entre 50 y 500 un 24% y se ha mantenido la cantidad de los de más de 500 has. El costo de la tierra ha aumentado así como la demanda para agricultura (*Gráfico 51*).

En función de la tenencia, los últimos datos de 2007 indicaban que el 27% de los productores lecheros tenían tierra propia y arrendaban de terceros, mientras que el 24% era solo propietario y el 23% solo arrendatarios. Un 26% tenía la tierra bajo otras formas de tenencia.

Gráfico 51.

Evolución de la cantidad de predios con lechería como actividad principal en función de su superficie



Fuente: Elaboración propia con datos de MGAP-DIEA.

Si se compara la evolución de tipos de propiedad entre 1998 y 2005 se observa (*Cuadro 105*) que la caída de tierra arrendada fue más pronunciada en los lecheros especializados, menor incremento en el pastoreo a 11 meses, pérdida en la forma de medianería así como en la ocupación bajo otros títulos.

El incremento en la escala de los tambos se correspondió con otras variables, como la superficie forrajera, la carga animal y otros cambios tecnológicos que dieron como resultado un aumento en la productividad por hectárea y por vaca.

Cuadro 105.

Superficie por tenencia de la tierra en establecimientos lecheros y especializados

Tipos de propiedad	Total lecheros (miles has)			Especializados (miles has)		
	1998	2005	Cambio	1998	2005	Cambio
De la empresa	537.538	397.678	-26	326.314	239.324	-27
Arrendada	398.977	374.820	-6	297.652	261.613	-12
Pastoreo a 11 meses	5.705	14.724	158	3.036	5.533	82
Propiedad de los socios	60.387	51.835	-14	27.129	24.645	-9
Medianería	2.621	48.371	846	1.418	1.373	-3
Ocup. Otros títulos	55.148	48.371	-12	35.983	31.428	-3

Fuente: Dicose.

6.6.1.4. Sistema de alimentación y uso del suelo

Los paquetes productivos adoptados introdujeron mejoras en la alimentación derivadas de la implementación de pasturas plurianuales, la confección y utilización de reservas y de suplementación granaria, lo que permitió en una mayor carga animal por hectárea. Cada vez menos animales se alimentan solamente a pasturas, con la mitad aproximadamente utilizando forraje y suplementos voluminosos y concentrados.

Según los datos del censo 2000, del total de explotaciones lecheras especializadas con praderas, el 80% hacía reservas (*Cuadro 104*), siendo el heno el tipo predominante. Dentro de los restantes tipos el silo ha sido el más frecuente, aunque en número muy por debajo del anterior.

Cuadro 106.

Explotaciones con praderas artificiales que hacen reservas

	Total lecheros (miles has)			Especializados (miles has)			
	Explot. con Praderas	Cant.	%	Total praderas (has)	Heno (No.)	Silo (No.)	Henilaje (No.)
Total	4.640	3.612	78	287,4	3.274	1.016	289
Lechero	3.032	2.1414	80	129,2	2.209	688	167
Lechero-ganadero	982	642	65	58,4	568	156	55
Lechero-agrícola	357	321	90	30,2	294	93	25
Lech-ag-ganadero	269	235	87	69,6	203	79	42

Fuente: DIEA, Censo Agropecuario, 2000.

A su vez, los porcentajes de superficie mejorada crecían con la escala, elevándose a un 30% cuando se producían menos de 1000 lt/ha, hasta un máximo del 74% en los mayores a 3500 lt/ha.

En la evolución vemos que el incremento total en la superficie lechera cubierta con pasturas mejoradas ha pasado del 46% del área total de pasturas en 1995 a un 56% en 2005 (*Cuadro 107*). Las praderas artificiales permanentes tuvieron la mayor proporción, pasando de 31% a 36,8% de la superficie, mientras que ha descendido el porcentaje de campos naturales fertilizados.

Aunque la reserva forrajera predominante fue la preparación de heno, ha venido en crecimiento el silaje de maíz y sorgo. Para silo de grano húmedo era mayormente utilizado este último, pero el desarrollo de la técnica es más reciente y demanda equipos especiales. Y así se llegó al período 2006/2007 con mejoramientos importantes, como se verifica del *Cuadro 108*.

Cuadro 107.

Evolución del porcentaje de mejoramiento de pasturas en las explotaciones de lechería comercial⁽⁴⁾

	En %				Total
	Praderas artificiales permanentes	Campo Mejorado	Campo natural fertilizado	forrajeras anuales	
1995	31	5,5	1,5	7,9	45,9
1996	29,7	6	1,3	10	47,2
1997	28,9	5,3	1,3	11,5	47,1
1998	30,5	5,7	1,2	10,1	47,4
1999	32,2	6	1,1	8,6	47,8
2000	26,8	7,1	1,3	11,8	47,1
2001	30,2	7,1	1,1	10,5	48,9
2002	32,1	7,5	1,1	9,2	49,9
2003	34	7,1	1,1	8,7	50,9
2004	36	6,8	1,2	9,9	53,9
2005	36,8	7,7	1,2	10,1	55,8
Cambio	5,80%	2,2	-0,3	2,2	9,9

Fuente: Elaborado por MGAP-DIEA, en base a Declaración Jurada de DICOSE al 30 de junio.

⁽⁴⁾ Las explotaciones lecheras son aquellas que realizan lechería comercial.

Cuadro 108.

Superficie de nuevos mejoramientos de pasturas (2006/07) en explotaciones lecheras

Especialización productiva	Superficie mejorada (miles de ha)				Total
	Praderas Nuevas	Siembras en cobertura	Siembras a Zapata	Campo natural fertilizado	
TOTAL	420,5	86,3	10,2	33,7	550,7
Lechera	115,4	3	0,5	1,8	120,7

Fuente: MGAP-DIEA.

La información no es concluyente sobre cambios según la escala, aceptándose que el paquete tecnológico ha sido ampliamente adoptado por productores de todos los tamaños, con algunas diferencias en las prácticas de manejo. Si bien hay explotaciones con uso más intensivo de la tierra y el capital, las diferencias no son tan importantes como en los otros países de la región.

6.6.1.5. Otros indicadores de evolución de la lechería 1996/97-2005

Los indicadores de eficiencia confirman el avance realizado por la lechería uruguaya en los diez años posteriores a la implementación del Mercosur, y ellos aplican tanto a la tierra como a los animales y la mano de obra de los sistemas. Veremos algunos de ellos.

Tierra. La productividad de la tierra ha pasado de 1.100 litros por hectárea en 1995 a 1.800 litros en 2005, cifra que para los especializados en lechería ascendió a 2.152 litros por hectárea.

Indicadores técnicos de productividad en relación con los animales muestran un mejor manejo del rodeo con una disminución de la relación de vacas masa sobre el total y de vacas secas sobre las vacas de ordeño (*Cuadro 107*). Por otra parte se observa un incremento de las vacas ordeño sobre las vacas masa, de los litros anuales sobre vacas masa y de los litros por día de las vacas de ordeño. La producción de litros por vaca masa por año también se ha incrementado.

Cuadro 109.

Indicadores de la lechería uruguaya

Año	VM/Total (1)	VS/VO	VO/VM (%)	Lts . anuales/VM	VO/lts /día	Prod VM/ lt/año
1995	60,4	0,6	63,7	2964	12,4	2829
1996	60,1	0,6	63,9	2950	12,4	2873
1997	56	0,5	65	3160	12,9	3055
1998	57	0,5	65	3283	13,6	3286
1999	56	0,5	66	3195	14,1	3388
2000	57	0,5	63	3220	13,5	3318
2001	58	0,6	62	2980	13,9	3249
2002	57	0,6	63	3215	12,8	2980
2003	55	0,6	67	3830	13,8	3215
2004	55	0,5	69	4073	15,7	3598
2005	55	0,5	70	4078	16,1	4073
2006	55	0,4	69	3875	15,9	4078

Fuente: MGAP-DIEA. (1) VM = Vacas masa = vacas ordeño + vacas secas + vaquillonas entoradas.

VO = vacas en ordeño; VS = vaca seca. La productividad por hectárea se puede expresar en forma simplificada como la resultante de operar multiplicando cuatro componentes: Lt/ha/año = animal/ha x VM/total x VO/VM x lt/VO/día x 365 días.

Según el Censo 2000, los indicadores técnicos de productividad varían según la escala, como se aprecia del *Cuadro 108*, habiendo diferencias considerables entre los extremos.

Cuadro 110.

Explotaciones lecheras según niveles de productividad

Productividad (Its/ha)	No. Explot	%	Sup Lechera (mil ha)	VM/ha	Its/VM
Total	3.577	100	448,2	0,56	3.027
<1000	1.234	34	123,6	0,37	1.569
1000-1499	713	20	85,5	0,5	2.458
1500-1999	586	16	95,3	0,55	3.119
2000-2499	356	10	54,8	0,65	3.453
2500-3499	453	13	65,6	0,77	3.769
>3500	235	7	23,4	0,93	4.579

Fuente: Grosskoff y otros, DIEA 2003, sobre Censo Agropecuario, 2000.

6.6.1.6. Cambios en la sanidad animal

Uruguay había sido declarado libre de aftosa con vacunación a mediados de los '90 tras cuatro años de no detectarse ningún caso. Sin embargo, la aparición de un brote en el 2000-2001 afectó nuevamente la economía ganadera del país, continuando la lucha desde entonces. Más recientemente, el gobierno trabaja en un proyecto de bioseguridad para prevenir el contagio de enfermedades a través de sus fronteras.

Durante muchos años se trabajó con la vacunación contra brucelosis, siendo la misma suspendida a partir de 1996.

La Mastitis es el mayor problema sanitario en las vacas lecheras uruguayas, ya que reduce la producción lechera y afecta la calidad de la leche. Se estima que es responsable por el 70% de las pérdidas⁴⁰ las que anuales serían u\$s 26 millones⁴¹ y afectarían al 40%.

Otro de los problemas que aparecieron en la última década ha sido la encefalopatía esponjiforme bovina (EEB), de la cual Uruguay ha sido declarado libre, junto a Argentina, Australia y Nueva Zelanda. A los efectos de la prevención y el control se ha aprobado la ley 17.997.

6.6.1.7. Mejoramiento genético y control lechero

La mayor parte del rodeo lechero uruguayo pertenece a la raza Holando, con una productividad por vaca ordeñe por año que ha pasado de 4.190 litros en el ejercicio 1994/95 a 5.892 litros en el ejercicio 2004/05.⁴² El mejoramiento genético ha tenido como base la importación de semen, mayoritariamente proveniente de Estados Unidos y Canadá, y desde hace más de 15 años se exportan vaquillonas en pie a otros países latinoamericanos.

El mejoramiento genético se ha buscado como una estrategia para preservar y aumentar la competitividad del rodeo nacional. Antes se priorizaba la producción de volúmenes debido a que ésa era la forma en que pagaba la industria, pero con el incremento de las exportaciones la industria comenzó a pagar en función de grasas y proteínas. Respondiendo a este incentivo se buscó el mejoramiento genético y alimentario para lograr esos componentes. La evolución se puede apreciar en el *Cuadro 111*.

Cuadro 111.

Composicion de la leche en grasa y proteína

	Ingresados a Plantas industrializadoras			
	Grasa (tn)	%	Proteína (tn)	%
1998	41.349	3,63	35.339	3,11
1999	42.117	3,65	35.804	3,11
2000	37.311	3,56	32.318	3,09
2001	41.369	3,66	34.846	3,08
2002	39.010	3,52	34.211	3,08
2003	41.863	3,66	36.165	3,16
2004	46.719	3,7	40.436	3,2
2005	49.588	3,67	43.423	3,21
2006	50.548	3,56	43.961	3,09
2007	48.539	3,65	41.988	3,16

Fuente: MGAP-DIEA varios números.

En 1992 la Asociación Rural del Uruguay realiza la primera evaluación genética para la raza Holando, y en 1994, el Instituto Nacional para el Mejoramiento Lechero (INML) junto con la Facultad de Agronomía (FA) desarrollan la primera evaluación genética que utiliza un modelo animal. Coexistieron así dos evaluaciones distintas hasta que en 1997 se integran con un acuerdo las dos bases de datos para proceder de ahí en adelante a la evaluación conjunta, integrándose también el INIA.

Desde el 2003, los animales fueron evaluados genéticamente para las características de Producción de Leche (kg), Grasa (kg y %) y Proteína (kg y %) a 305 días y para las características de Tipo (estructura y capacidad, grupa, patas y pezuñas, sistema mamario, carácter lechero y calificación fina).

En la edición 2006 se incluyó el análisis de 549 mil lactancias provenientes de 794 rodeos, 125 mil lactancias con datos de producción de Grasa y 84 mil lactancias con Proteína. El promedio de producción de Leche por lactancia a 305 días es de 5760 kg, en aumento comparado con años anteriores. El promedio de producción de grasa por lactancia a 305 días fue de 207 kg

(3.45%) y de producción de Proteína de 193 kg (3.20%). Se incluyeron en el catálogo de padres 684 toros, 225 son nacionales y 459 importados. En estos últimos el 70% proviene de genética de EE. UU. y el 20% de Canadá. El resto de otros países como España, Alemania, Nueva Zelanda y Argentina. La brecha existente entre las características de producción de los mejores y peores fue del 15%.

El catálogo se complementa con una evaluación genética de hembras que recibe cada productor socio de su rodeo.

En la actualidad aproximadamente una tercera parte de las vacas lecheras del país se encuentran bajo un sistema de registro, aportando información a la evaluación genética nacional. A partir del 2003, los productores participantes en sistema nacional de evaluación genética, disponen de la evaluación para producción de leche, grasa y proteína, así como de calificación lineal, disponiendo así de información que indica cómo se comportan los toros utilizados en condiciones productivas nacionales. Así el productor lechero uruguayo dispone de información nacional valiosa para seleccionar los machos (toros o semen) y las hembras que formarán parte de su rodeo (reemplazos y descartes). Una correcta utilización de esta información en los momentos claves le permitirán mejorar el nivel genético de su ganado, elevando así la eficiencia productiva del mismo.

6.6.1.8. Trazabilidad

Como país exportador a la Unión Europea y otros mercados preocupados por la inocuidad de los alimentos a lo largo de toda la cadena por la aparición de enfermedades y derechos de los consumidores, Uruguay ha adoptado diversas medidas relacionadas con la identificación de los vacunos.

Con respecto a la trazabilidad genética, algunos de los antecedentes de identificación de los animales se hace usando tatuajes o caravanas. La identificación tradicional de la propiedad de los bovinos se realizaba con una marca a fuego al destete sin que se reportara la información. Desde 1996 se introdujeron varias regulaciones tendientes a la identificación individual con caravana y botón de sanidad para los animales enviados a frigoríficos y destinados a exportación, respondiendo a las exigencias de algunos mercados compradores, como la Unión Europea, ante preocupación por cuestiones sanitarias y exigencias de los grupos de protección al consumidor.

Finalmente, en julio de 2006 se aprobó por Ley 17.997 y su decreto reglamentario, un sistema de identificación individual del ganado que comenzó a regir en forma obligatoria el 1° de setiembre de ese año. Por la misma se requiere un registro individual en el predio de todos los terneros que nazcan y

el registro de los movimientos que puedan tener con posterioridad por cambio de lugar o de propiedad. La identificación se realiza con dos caravanas por animal, una visual en la oreja izquierda y la otra electrónica en la derecha, dispositivos que deben colocarse antes de los 6 meses de edad o previamente si hubiera traslados o cambios de propiedad. Se determinaron las obligaciones de los propietarios y operadores, y los trámites a realizar.

Desde el 1° de setiembre de 2006 hasta el 31 de agosto de 2007 se registraron más de 2 millones de animales, de los cuales 1,8 millones están trazados (han cumplido todos los requisitos adecuadamente), 33,9 mil observados y 177 mil no trazados.⁴³ El sistema aún adolece de algunos problemas de cobertura y seguimiento a lo largo de la cadena, los que se están corrigiendo paulatinamente.

Otras acciones tendientes a mejorar el conocimiento. A través del Programa de Recursos Naturales y Desarrollo del Riego, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca ha completado la instrumentación de un sistema de información geográfico (GIS) que incluye el mapeo digital de suelos y recursos, establecimientos, vías de comunicación, división política, DICOSE, etc. El sistema resultó de utilidad para las acciones que fueron necesarias con la aparición del brote de aftosa.

Recientemente el Programa de Recursos Naturales y Desarrollo del Riego del Ministerio de Agricultura (PRENADER), ha completado la instrumentación de un sistema de información geográfico (GIS), junto a la información disponible en su base de datos.

6.6.1.9. Bienestar animal

Por la importancia de sus exportaciones derivadas de la producción cárnica y láctea a países desarrollados donde estas cuestiones han cobrado relevancia, Uruguay ha promovido la difusión de estrategias en la aplicación de los principios de bienestar animal. En forma conjunta entre instituciones públicas y privadas se han encarado acciones, como la del desarrollo de proyectos de evaluación del bienestar animal en la productividad del ganado lechero. Igualmente su inclusión en cursos de capacitación.

6.6.1.10. Calidad y composición de la leche

Un avance importante en 1995 se produjo con la adopción del Sistema Nacional de Calidad (SNC) por el cual se estableció la obligatoriedad de la industria de clasificar la leche comprada sobre una base de estándares de calidad verificados en laboratorio. Se encargó a la Junta Nacional de Leche la

coordinación del sistema. Se acordó plazo para la construcción y habilitación de los laboratorios y se contempló que durante un año se evaluaría la marcha del sistema antes de proceder a la aplicación del pago de las bonificaciones correspondientes a los productores, que recién comenzó en 1997.

Se establecieron tres tipos de leche según la calidad: Clase A, Clase B y Clase C. Los estándares iniciales contemplaban para la leche muy buena, una contaminación microbiana (UFC) de hasta 350.000 col/ml y menos de 500.000 cél/ml, valores que se fueron ajustando hasta que por Dec. No. 57/1999 los parámetros que quedaron fueron (*Cuadro 112*).

Cuadro 112.

Parámetros de calidad de leche

Categoría	Recuento Microbiano (UFC)	Células Somáticas
A	<200 mil/ml	<800 mil/ml
B	>200 mil/ml y < 800 mil/ml	<800mil/ml y <1000 mil/ml
C	>800 mil/ml	<1000 mil/ml

Fuente: Decreto 57/99.

El recuento de UFC, asociadas con la higiene en el tambo, se redujeron rápidamente, aunque fue más lenta la mejora con respecto al recuento de células somáticas. Una de las razones que se aducen es la falta de incentivo dado por la poca ponderación recibida para el puntaje final (66,7% y 33,3% respectivamente).

Cuadro 113.

Evolución de los promedios anuales de UFC y CS de la leche remitida a industria

Año	Unidades Formadoras de Colonias (000)	Cél Somáticas (000)
1996	558,3	545,8
1997	300,9	543,4
1998	157,0	491
1999	126,3	453,5
2000	87,8	422,2
2001	77,2	397
2002	66,2	396,3
2003	57,2	358,6
2004^(*)	55,9	341,2

Fuente: Opya en base a JNL.

(*) Preliminar, estimado en base al 81% de la remisión a setiembre.

No obstante, la clasificación de leche por tipos, que en un comienzo fue del 65% del total dentro de la categoría A, pasó en pocos años a superar el 92%, como se aprecia en el *Cuadro 114*.

Cuadro 114.

Porcentaje de leche remitida según tipo de calidad

Año	Total de leche por clase (%)		
	"A"	"B"	"C"
1996	64,9	22,8	12,3
1997	79,7	13,4	7,2
1998	88,9	8,3	2,8
1999	88,7	7,5	3,8
2000	90,2	6,4	3,4
2001	92,6	5,2	2,3

Fuente: Estadísticas del Sector Lechero, MGAP-DIEA, varios números.

La calidad composicional está referida al contenido de grasa y de proteína, que son los principales componentes de la materia sólida de la leche por los cuales se determina el pago de la misma al productor. La introducción de este sistema contribuyó al mejoramiento genético y a la adopción de otras tecnologías.

En el 2005 la Mesa Tecnológica de la cadena láctea resolvió crear un grupo de trabajo sobre calidad de leche identificándose la necesidad de trabajar sobre la caracterización de la leche uruguaya, sobre contaminantes y sobre temas conexos de interés común entre la producción y la industria, tales como la sanidad animal, efluentes, medio ambientes y otros.

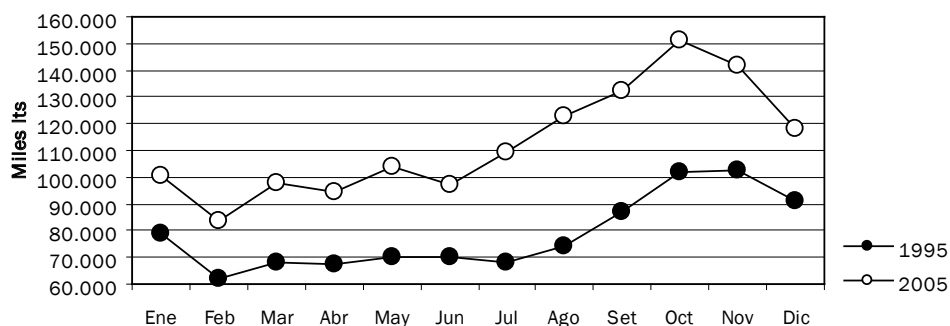
En el área industrial se priorizaron los efluentes industriales, tratamiento de los sueros y leche natural para promocionar los productos uruguayos.

6.6.1.11. Estacionalidad de la producción

A pesar de los cambios producidos no parece haberse alterado demasiado la estacionalidad de la producción, que sigue siendo bien marcada. Los meses más bajos de producción son los de febrero, marzo y abril y los más altos de septiembre, octubre y noviembre.

Gráfico 51.

Estacionalidad de la producción lechera 1995-2005



Fuente: elaboración propia con datos de DIEA, varios años.

Por otra parte, hay bastantes variaciones entre años en la amplitud de las diferencias. Tomando el cociente entre el mes de máxima dividido por el mes de mínima, los valores para cada año indican muchas oscilaciones, con un mínimo de 1,54 en el 1999 y un máximo de 1,95 en el 2004.

6.6.2. Mano de obra

Además de los recursos naturales y la tecnología, otro factor crítico para la competitividad sectorial lo constituye el trabajo, tanto a nivel de la producción primaria como industrial. En esta sección haremos mención a la situación de ambos.

6.6.2.1. En la producción primaria

Los cambios producidos en los sistemas productivos lecheros, con la incorporación de maquinarias y tecnología, ha repercutido en la cantidad y calidad de la mano de obra necesaria. Mientras que por una parte se requiere menor cantidad de empleados por la incorporación de maquinarias y equipos, por otra el personal tiene que ser más capacitado para comprender el funcionamiento adecuado de las nuevas herramientas, y de las técnicas y procesos incorporados. Si bien los mismos contribuyen a mejorar la eficiencia de la mano de obra, ésta requiere mayor calificación.

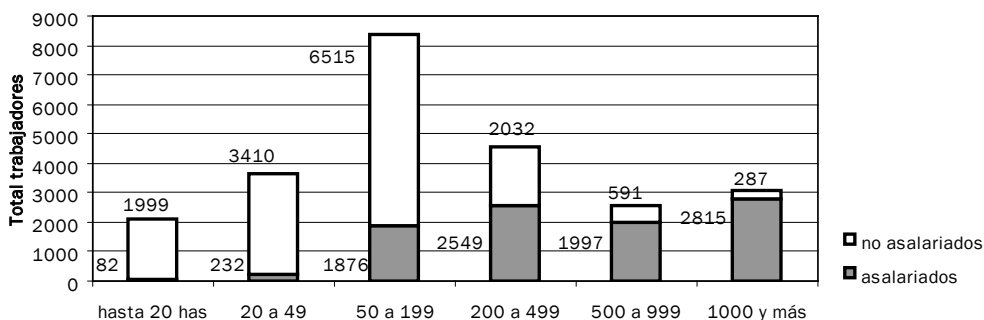
Por la dificultad de conseguir datos de la evolución de la mano de obra en los tambos en el período considerado, incluiremos alguna información del Censo 2000.

Un total de 24 mil personas eran trabajadores con carácter permanente en estas explotaciones con un promedio de 3,7 personas por explotación. El 70% se encontraban en el intervalo de 14 a 64 años y dos terceras partes del total declaraban un vínculo familiar con el productor.

Del total, un 39% eran asalariados y un 61% no asalariados, en todos los casos con mayoría masculina. Si se observa por estrato de tamaño, los no asalariados predominaban en las explotaciones más chicas mientras que los asalariados lo hacían en las de mayor tamaño.

Gráfico 52.

Cantidad de asalariados y no asalariados en las explotaciones lecheras por tamaño



Fuente: Censo 2000.

También se registraron jornaleros como mano de obra temporaria. La mano de obra estacional fue utilizada por el 22% de las explotaciones, siendo más frecuente a medida que se incrementaba el tamaño. Llegó a representar el 53% en aquellas mayores de 1.000 hectáreas.

El número de trabajadores permanentes ha sido de 2,5 en promedio para las explotaciones de menos de 50 hectáreas, aumentando a casi 19 en las de mayor superficie, de más de 1.000 hectáreas (*Cuadro 115*).

La eficiencia de la mano de obra también se ve que se incrementaba notoriamente con la escala, pasándose, por ejemplo, de 20 mil litros por trabajador en las explotaciones con menos de 50 hectáreas a 135 mil en aquellas de más de 1.000 (*Cuadro 116*).

Cuadro 115.

Recursos empleados según superficie lechera

Superficie por Tambo (hectáreas)	Promedio por Tambo		
	Superficie Lechera (ha)	Animales lecheros (cab)	Mano obra permanente (N° trabajadores)
		121	
Promedio Total	125	35	3,5
Menor a 50	33	72	2,5
50 a 99	71	137	2,9
100 a 199	139	283	3,8
200 a 499	299	611	5,5
500 a 999	658	1.496	8,9
1000 y más	1.783		18,8

Fuente: DIEA, Censo Agropecuario 2000, Cuadro 5.21.

Cuadro 116.

Eficiencia de la producción según superficie lechera

Superficie Lechera (ha)	Lt/ha	Lt/VM	VM/trabajador	Mil lt/trabajador
Total	1.686	3.027	20	60,4
Menos de 50	1.549	2.360	9	20,3
50 a 99	1.538	2.634	14	38,1
100 a 199	1.680	2.996	21	62
200 a 499	1.864	3.367	30	100,7
500 a 999	1.750	3.326	39	129,6
1000 y más	1.423	3.180	42	135,1

Fuente: DIEA, Censo Agropecuario 2000, Cuadro 5.24.

Tomando como referencia los litros por hectáreas, se verifica que los litros por trabajador aumentan a medida que se incrementa la productividad por hectárea, pero en el caso de las vacas masa, el incremento se da hasta las explotaciones con 3.500 litros por hectárea, a partir de la cual disminuye (*Cuadro 117*). Inciden probablemente otros factores asociados con la organización del trabajo y el tamaño.

Cuadro 117.

Productividad del trabajo según el Censo 2000

Productividad (Its/ha)	Mil Its/ trabajador	VM/ trabajador
Total	60,4	20
<1000	20,3	13
1000-1499	46,6	19
1500-1999	71	23
2000-2499	85,1	25
2500-3499	97	26
>3500	103,4	23

Fuente: DIEA 2003, Censo Agropecuario 2000.

Una conclusión interesante⁴⁴ es que los indicadores de la productividad del trabajo aparecen más reflejadas por las diferencias en tamaño que por el nivel técnico.

6.6.2.2. En la industria

Según algunos autores,⁴⁵ la ventaja de materia prima barata ofrecida por el sector primario como fuente de competitividad no se mantenía a nivel de la industria. La productividad de la misma no era alta, y uno de los factores que no contribuía era la productividad de la mano de obra, menor que el promedio del sector industrial y con salarios más altos.

Cuadro 118.

Indicadores sectoriales de la mano de obra

Valor Agregado Bruto por hora/ hombre (dólares)	1995	1996
Industria Láctea	26,4	21,6
Total Sector Industrial	22,3	25,1
Salarios Promedio		
Industria Láctea	15.534	10.203
Total Sector Industrial	16.501	10.581

Fuente: Peyrou y Vidal en base a datos del INE.

Para 1999 se estimaba⁴⁶ que la industria láctea ocupaba 3.654 personas, pero el total venía en disminución, y que había pagado en salarios un total de u\$s 58 millones.

6.6.2.3. Capital en las explotaciones lecheras

Igualmente a lo que ocurre con el trabajo, el capital es otro factor crítico de la competitividad sectorial, tanto en la producción primaria como industrial. En esta última ya se ha mencionado brevemente más arriba, en la estructura y estrategia industrial, algunos cambios operados e inversiones realizadas.

En la producción primaria, para comenzar, uno de los elementos de mayor peso en el costo de la producción lechera es el valor de la tierra. No obstante, en referencia a otros países productores, en el Mercosur había sido comparativamente menor, lo que le daba una ventaja comparativa. Al igual que ocurrió en el resto de los países, los mayores precios de los granos en el mercado internacional incidió en la revalorización de las tierras uruguayas con aptitud agrícola-ganadera, pasando de un promedio de 430 dólares la hectárea en el 2001 a 1.432 en el 2007, como se muestra en el *Cuadro 119*.

Cuadro 119.

Operaciones de compraventa de tierras para uso agropecuario

Año	Número de Operaciones	Sup total (has)	Promedio	Valor Total (mill u\$s)	Promedio (u\$s/ha)
Total	19.377	5.082.302	262	3.866	761
2000	1.517	308.007	203	138	448
2001	1.966	530.092	270	219	413
2002	1.598	365.210	229	141	385
2003	2.156	740.845	344	311	420
2004	2.746	757.684	276	503	664
2005	2.872	745.893	295	613	725
2006	3.245	858.745	265	972	1.132
2007	3.277	675.826	206	968	1.432

Fuente: Elaborado por DIEA en base a DGR.

También la disponibilidad de equipos para efectuar los trabajos en tiempo y forma es una variable que afecta y condiciona un rubro crítico para la alimentación del rodeo, la realización de las reservas. Estas se han venido haciendo en la propia explotación pero también vendiendo o contratando servicios a terceros. El 40% del total declararon en el censo contratar estos servicios.

Según el censo 2000 en promedio el 79% de las explotaciones lecheras estaban mecanizadas con tractores, porcentaje que se elevaba al 89-90% en las de mayor superficie (*Cuadro 120*). En los equipos para realizar reservas, el 17% tenía enfardadoras y el 19% picadoras de forraje, sólo el 2% tenía encintadoras o empaquetadoras.

Cuadro 120.

Disponibilidad de maquinarias agrícolas según nivel de productividad

Productividad Tambos (Lts/ha)	Con Tractor N°	%⁽¹⁾	Con En- fardadora N°	-1%	Picadora de Forraje N°	-1%	Con Encin- tadora o Empaque- tadora	-1%
Total	4.423	79	935	17	1.080	19	84	2
Menos 1000 Lts/ha	1.496	69	202	9	208	10	10	0
1000 a 1499	854	82	160	15	204	20	7	1
1500 a 1999	704	86	166	20	219	27	8	1
2000 a 2499	453	87	118	23	143	27	14	3
2500 a 3499	580	90	188	29	196	30	32	5
3500 y más	336	89	101	27	110	29	13	3

Fuente: Hernández, DIEA, sobre Censo Agropecuario 2000.

⁽¹⁾ Con respecto al número de explotaciones totales.

6.6.2.4. Las inversiones en los mega tambos

Uno de los cambios que se han producido desde la implementación del Mercosur ha sido la inversión directa, ya sea de empresarios de los países del bloque, o de terceros, en la producción primaria de leche. Por el gran impacto mencionaremos aquí los relacionados con Nueva Zelanda.

En el 2006 el grupo inversor neocelandés Wrightson Ltd., con negocios en su país en diferentes áreas agropecuarias: carne, lana, servicios forestales, compra y venta de campos, seguros, venta por menor de insumos rurales, investigación y semillas, creó la empresa New Zeland Farming Systems Uruguay (NZFSU), para invertir unos 100 millones de dólares en la producción de leche y además la cría de vaquillonas y el engorde de novillos. El objetivo era implementar el modelo de producción neocelandés.

Comenzó adquiriendo tres predios con unas 31.000 hectáreas y 1.100 vacas en ordeño, pero continuó expandiéndose. La localización elegida inicialmente fue Rocha, que no formaba parte de las cuencas lecheras uruguayas. La sequía del año 2008, y la crisis internacional han llevado a ajustar sus proyecciones, de manera que según la información de la propia empresa⁴⁷ para junio de

2009 esperan tener 26 tambos, 14.500 vacas en ordeño, más de 500 hectáreas bajo riego, 50-60 millones de litros de leche producidas, una producción de 320 kilogramos de sólidos lácteos por vaca/año y 484 kilogramos de sólidos lácteos por hectárea/año.

Los establecimientos que muestran son: cuatro en Río Negro, nueve en Florida, uno en Lavalleja y seis en Rocha. Emplea a 400 personas en trabajo directo en los cuatro predios, tiene 50.000 cabezas de ganado y la producción es remitida a Conaprole, aunque planea su propia industrialización en el futuro.

Con la experiencia que traen y el apoyo de sus compañías proveedoras de tecnología e insumos, en noviembre de 2007 Grasslands Innovation y PGG Wrightson realizaron un convenio de mejoramiento genético de reigras, festuca y sus híbridos con el Instituto Nacional de Investigación Agropecuario (INIA). En agosto de 2008 lo hicieron PGG Wrightson (PGW) y la Veterinaria Lasplaces, con casa matriz en Montevideo, para mejorar la oferta de servicios al productor. PGW ya había desembarcado en Uruguay con la compra de Semillera Paz en 1999, dedicada a la comercialización de semillas.

En síntesis, el nuevo milenio ha visto el desembarco de capitales multinacionales y extranjeros llegar inicialmente a la industria lechera, pero posteriormente integrarse hacia atrás a la producción, o directamente a esta última. La atracción de Nueva Zelanda por los países del Mercosur deviene de los bajos precios de los factores, en particular la tierra, que permitirían adecuar sus sistemas productivos y expandir la producción. Sus redes logísticas internacionales y sus posibilidades de colocación de productos en todo el mundo la posicionarían en condiciones de proveer a una demanda creciente, que no podría satisfacer con la producción de su propio territorio solamente.

6.6.2.5. Infraestructura básica

Un condicionante importante de la actividad lechera es la disponibilidad de infraestructura, que se torna crítica en todos los países del Mercosur. En Uruguay, según el Censo 2000, el 41% de las explotaciones lecheras tenía acceso a ruta o carretera, y un 52% a camino mejorado.⁴⁸ Unos 475 productores sólo accedían por camino de tierra (*Cuadro 121*).

En cuanto a la fuente de energía la mayoría tenía la administrada por red por UTE (Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Térmicas), aunque todavía persistía un número importante de productores que no tenían ninguna (*Cuadro 122*).

Cuadro 121.

Infraestructura de acceso a los tambos según estratos

Superficie total (has)	Con acceso todo el año	Ruta o Carretera	Camino Mejorado	Camino de tierra
Hasta 20 hs	922	370	496	117
20 a 49	1.384	501	820	164
50 a 199	2.566	1.100	1.435	143
200 a 499	873	458	414	34
500 a 999	301	166	136	6
1000 y más	179	108	72	8
Total	6.225	2.703	3.373	475

Fuente: DIEA, Censo Agropecuario 2000.

Cuadro 122.

Disponibilidad de energía en los tambos según estrato de superficie

Superficie total (has)	UTE	Grupo electrógeno	Otro	No tienen
Hasta 20 hs	690	8	41	244
20 a 49	1141	20	69	255
50 a 199	2375	35	62	206
200 a 499	868	5	11	22
500 a 999	302	3	1	2
1000 y más	179	5	4	-
Total	5555	76	188	729

Fuente: DIEA, Censo Agropecuario 2000.

6.6. 3. Medio ambiente

Los valores de emisiones de Gas Efecto Invernadero (GEI)⁴⁹ indican que los gases con mayor contribución al mismo en el país son el metano (CH₄) y el óxido nitroso (N₂O). En forma conjunta estos dos gases son responsables por casi el 90% de su potencial de calentamiento global. Por otro lado, el 91% de las emisiones de CH₄, y el 99% de las de N₂O provienen del sector agropecuario.

En las emisiones directas de N₂O de gas efecto invernadero, Uruguay, por el tamaño de su sector agropecuario, emite unas 100 veces menos que Argentina. En cambio, por el uso de fertilizantes minerales, en términos porcentuales Uruguay emite más que Argentina.

Las principales fuentes de emisiones de metano en Uruguay son el sector agropecuario (90% del total) y la descomposición de basuras (10% del total). La fermentación entérica de los rumiantes es responsable del 95% del total de metano emitido en el sector agropecuario. La gran incidencia de la producción animal en las emisiones de metano se debe en parte a la altísima relación existente entre el número de animales vacunos y ovinos, y la población humana que existe en el Uruguay (aproximadamente 3:1 para bovinos, y 6:1 para ovinos).

En el caso del Uruguay, el sector agropecuario fue responsable por el 99% del total de las emisiones de óxido nitroso. Los resultados del inventario nacional indicaron que también para este gas la actividad pecuaria es la que contribuye en mayor medida a las emisiones, y significan un 65% de las emisiones directas de N₂O. Como dato significativo el inventario reveló que las pérdidas totales de Nitrógeno como óxido nitroso (21.400 ton N/año) son muy similares a la cantidad total de Nitrógeno que el país importa y utiliza en los fertilizantes.

Por otra parte, como ya se mencionó precedentemente, se está avanzando en cuestiones relacionadas con el medio ambiente según lo requieren los países importadores, incluyendo aspectos relacionados con manejos de desechos, prevención de la contaminación del agua tanto superficial como por residuos de pesticidas, herbicidas, fertilizantes, y contaminación bacteriana desde los efluentes del tambo, y de los centros poblados cercanos.

6.6.4. Costos e indicadores económicos de resultados

Como una variable exógena determinante del Ingreso Bruto de los productores, el precio de la leche tuvo bastantes fluctuaciones. Se destaca la gran diferencia de precio de la leche para consumo fluida, con regulación estatal en los primeros años de esta serie, hasta que comienza a asimilarse desde 2003.

Desde 1995 hasta 1999 los indicadores económicos de resultados al productor fueron favorables y en crecimiento. Aunque en 1998 había comenzado una caída de precios, las excepcionales condiciones climáticas amortiguaron el impacto. Lo contrario ocurrió en 1999, cuando una fuerte sequía encareció la producción con resultados adversos, lo que continuó en 2000. Según los datos del *Cuadro 123* se observa que las mejoras en productividad se fueron traduciendo en descenso en los costos de producción y también aumentos en los ingresos del capital así como la rentabilidad.

Cuadro 123.

Costos, ingreso del capital y rentabilidad 1995-1999⁵⁰

Productividad ⁽¹⁾	Costo (u\$s/lt)	Ingreso del Capital (US\$/ha)	Rentabilidad %
1995/96	0,12	146	8,9
Alta	0,13	86	6,6
Baja			
1996/97	0,145	127	8,2
Alta	0,146	102	8,2
Baja			
1997/98	0,11	177	11,1
Alta	0,11	177	9
Baja			
1998/99	0,091	176	12,3
Alta	0,115	60	5,3
Baja			

Fuente: Agrinet citado en Peyrou, Anuario Opya 1999. Producción Lechera. Esta serie ha sido discontinuada. ⁽¹⁾ Productividad alta= más de 2500 lt/ha; Baja= menos de 2500 lts/ha.

A partir de 2000, un relevamiento realizado dos veces al año arroja datos puntuales para cada uno de ellos, de los que se desprende que el margen sobre el precio promedio recibido por los productos tuvo amplias variaciones, con mínimos del 12% en agosto de 2002, luego de la devaluación, al 61% en agosto de 2003.

Cuadro 124.

Costo por litro, precio de la leche (centavos de US\$ por litro)

Fecha	Costo	P. Promedio	Margen (P-C)	% Margen Sobre Costo (P/C)
Feb-00	12,74	15,24	2,5	19%
Ago-00	12,46	14,18	1,72	14%
Feb-01	12,5	15,41	2,91	23%
Ago-01	11,65	15,15	3,5	30%
Feb-02	10,78	13,24	2,46	23%
Ago-02	8,2	9,17	0,97	12%
Feb-03	8,23	10,28	2,05	25%
Ago-03	8,32	13,37	5,05	61%
Feb-04	8,68	13,19	4,51	52%
Ago-04	9,47	14,68	5,21	55%
Feb-05	10,75	16,63	5,88	55%
Ago-05	11,12	16,91	5,79	52%
Feb-06	12,12	16,82	4,7	39%
Ago-06	12,97	17,37	4,41	34%
Feb-07	13,37	17,82	4,44	25%
Ago-07	15,34	27,64	12,3	45%

Fuente: OPYPA, varios años.

Desde otra perspectiva, el margen bruto por hectárea desde 2001 ha tenido aumentos anuales, según aparece en el *Cuadro 125*.

Cuadro 125.

Estimación del ingreso bruto, costos directos y margen en dólares por hectárea en 2005/06⁵¹

Año	Ingreso	Costo	Margen Bruto
2001/02	219	195	24
2002/03	173	143	31
2003/04	301	162	139
2004/05	307	185	122

Fuente: Sader Neffa (2006).

En los últimos años del período, otras fuentes muestran que la rentabilidad ha continuado fluctuando anualmente, con un mínimo del 5,8% en el 2006/07 (*Cuadro 126*).

Cuadro 126.

Resultado económico de los productores de FUCREA (u\$/ha lechera)

	2004/05	2005/06	2006/07
Producto Bruto	771	687	895
Insumos	567	480	677
Ingreso Capital	204	208	208
Relación I/P	0,74	0,7	0,76
Capital invertido	2.653	2.095	3.748
Rentabilidad	8%	10%	5,8%
Costo promedio	11,5	11,5	13,7

Fuente: FUCREA en *Anuarios Estadísticos OPYPA*, varios números.

En 2006 la rentabilidad disminuyó por incrementos en los costos y del precio de la tierra. En 2007 hubo una menor producción de leche, pero incremento en los precios externos así como mayor competencia por la materia prima entre los operadores, algunos de reciente arribo y otros que han ampliado su capacidad industrial, con posibilidades de pagar algo más al productor ante la necesidad de materia prima.

Síntesis

Uruguay ha mostrado una destacada evolución competitiva internacional en lácteos después de la implementación del Mercosur. Aunque también sufrió los efectos de la devaluación brasilera y su alta dependencia inicial de ese mercado, pudo sobreponerse y crecer. En años más recientes hubo un mayor apoyo gubernamental, y algunos cambios en la política lechera, volcando el mayor crecimiento de la producción hacia una mayor integración exportadora.

Notas

- ¹ OPYPA, 2000.
- ² Vaillant 1999.
- ³ Decreto 609/87.
- ⁴ Decreto 164/04.
- ⁵ Como ocurrió con la entrada de Parmalat en 1993, que tuvo acceso por la compra de la empresa Lactería SA, que tenía su cuota.
- ⁶ Como el Decreto 2/1997 sobre habilitación y control por parte de la Dirección General de Servicios Ganaderos (DGSG) del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP).
- ⁷ Decreto 177/04.
- ⁸ Decreto 135/05.
- ⁹ Resolución DGSG 45/05.
- ¹⁰ Resolución DGSG 72/05.
- ¹¹ Decreto 65/03.
- ¹² Decreto 90/95.
- ¹³ Decreto 113/97.
- ¹⁴ Decreto 320/97.
- ¹⁵ Decreto 345/97.
- ¹⁶ Decreto 57/99.
- ¹⁷ Aprobado en 1994.
- ¹⁸ Decreto 368/00.
- ¹⁹ Decreto 62/02.
- ²⁰ Decreto 64/02.
- ²¹ Decreto 174/02 .
- ²² Ley No 17582/02.
- ²³ Decreto 355/03 actualizado por decreto 72 y 316/04, y 83/05.
- ²⁴ Decreto 380/02.
- ²⁵ No.18.242/08.
- ²⁶ CIU, 1999.
- ²⁷ OPYPA, 2006.
- ²⁸ Para una mayor descripción ver Palau y otros (2007).
- ²⁹ Datos para 1997 según CIU (1999) y 1999 respectivamente.
- ³⁰ En el 2006 se incorporaron nuevas inversiones y se mejoró su capacidad industrial.
- ³¹ Tanto Sancor como Nestlé comenzaron en el 2003 a importar leche de Uruguay ante la escasez en Argentina.
- ³² http://www.elpais.com.uy/Anuarios/04/12/31/anua_econ_133040.asp Argentina Sancor abrirá en Uruguay planta para elaboración de lácteos.
- ³³ Por ejemplo CLALDY S.A. Latu, ISO 22000, ISO 9001:2000 - CONAPROLE Latu, Rcp 1:1969 HACCP, Codex alimentarius, CAC/RCP1:1969, ISO 9001:2000 (ciu 1999).

³⁴ Palau AAEA.

coyuntura%20sectorial.pdf

³⁵ Vaillant, 1999.

³⁶ Vaillant, 1999.

³⁷ Según DIEA, 2003.

³⁸ Anuarios DIEA (1998, 2008).

³⁹ Vaillant, 1999.

⁴⁰ Ahler.

⁴¹ Gianneechini y otros, 2002.

⁴² MGAP, 1998; MGAP, 2006.

⁴³ OPYPA, 2008.

⁴⁴ Hernández, 2003.

⁴⁵ Peyrou y Vidal, 1999.

⁴⁶ CIU 1999.

⁴⁷ <http://www.nzfsu.co.nz/page.pasp?pageid=53>.

Ver detalles de cada uno de sus localizaciones y otros detalles de interés para inversores.

⁴⁸ Se sigue nuevamente a Hernández (2003). Informe 2003.

⁴⁹ Se sigue a Baethgen (2001).

⁵⁰ La serie ha sido discontinuada, por lo que no se puede apreciar la evolución después del 2000 con la misma metodología.

⁵¹ Estimación de margen bruto en la lechería ver Sader Neffa (2006) <http://www.mgap.gub.uy/opypa/ANUARIOS/Anuario06/docs/03%20-%20>

Capítulo 7

Evolución competitiva del complejo lácteo brasilero

7.1. Situación general desde 1995 e importancia sectorial

En las negociaciones del Mercosur relacionadas con el sector lácteo persistió en forma continuada la desconfianza y temor del sector privado brasilero sobre la posibilidad de un impacto negativo en el mismo por el estado del desarrollo de la lechería de dos de sus asociados: Argentina y Uruguay. Sin embargo, pasada más de una década desde que se implementó la unión aduanera, Brasil ha sido el socio que más desarrollo ha mostrado en este sector, habiéndose producido cambios muy significativos y una mejora notable hacia la competitividad.

El valor de la producción de todo el complejo lácteo brasilero se estimaba en 12,7 mil millones de dólares en 1997, de los cuales el 70% correspondía al sector formal y el 30% al sector informal.¹ En el 2004 se calculó que movilizaba 66,3 mil millones de dólares.²

El sistema agroindustrial lechero tenía un fuerte impacto en el PBI, habiéndose estimado³ que por cada Real de aumento en su producción general generaba un incremento de R\$ 4,98 en el PBI. Además por cada aumento en la demanda de un millón de reales generaba 197 empleos, 1 millón de reales en ingresos y 54 mil reales en tributos.

En el Valor Bruto de la Producción Agropecuaria el rubro Leche pasó a ocupar el quinto lugar de importancia después de la soja, carne bovina, maíz y pollos. En constante crecimiento, de 6.408 millones de reales en el 2000 llegó a 19.574 millones en el 2008 (*Cuadro 127*). En porcentajes, ello significó un incremento del 205%.

Cuadro 127.

Evolución del Valor Bruto de la Producción lechera (VBP)

Producción Lechera	Valor Bruto (R\$ millones)
2000	6.408
2001	6.171
2002	8.514
2003	9.787
2004	11.900
2005	12.572
2006	13.022
2007	15.041
2008	19.574

Fuente: Confederação Nacional da Agricultura sobre IBGE.

También se estimó⁴ que el complejo generaba unos 3,6 millones de empleos. Sobre la base de la matriz de insumo-producto de Brasil de 1996 se determinó⁵ que la industria lechera presentaba el mayor potencial generador de empleos, superior a otros sectores tradicionales como la fabricación de automóviles, industria siderurgia o textil. En sus relaciones hacia delante y hacia atrás, ocupó la quinta posición de importancia entre industrias con relaciones más intensas. También obtuvo el quinto lugar en los mejores índices de relaciones hacia atrás, como impulsora significativa de proveedores.

En relación con el sector externo se han producido muchos cambios. De ser un país netamente importador, pasó desde el 2004 a tener una balanza comercial positiva en lácteos (*Cuadro 128*), generando entrada de divisas al sector.

Estos resultados fueron posibles por un lado por el incremento en la producción de leche en Brasil que pasó de 17,9 mil millones de litros en 1995 a 26 mil millones en el 2007, con un crecimiento ininterrumpido en el período. Ese crecimiento superó el incremento poblacional, lo que unido a limitantes en el consumo por avatares internos y externos, permitieron un excedente exportable. La producción en el sector informal se estima pasó de algo menos del 50% en 1995 al 30% en el 2007. La leche bajo inspección federal llegó en el 2008 a 19 mil millones de litros.

Cuadro 128.

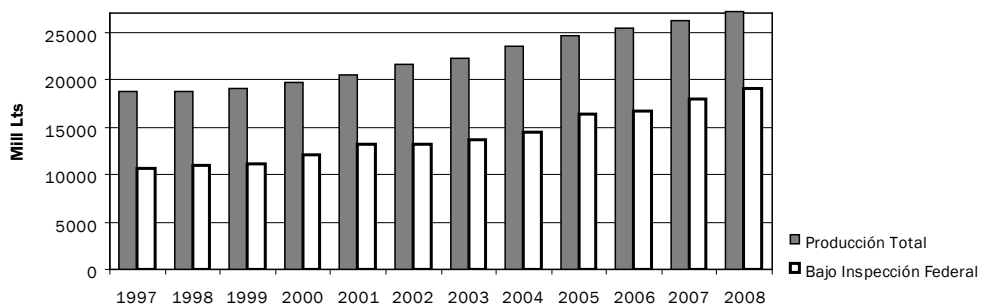
Cambios en la balanza comercial entre 1997 y 2007

	Exportaciones (mil US-\$)	Importaciones	Saldo
Sector Lácteo (2007)	300.511	170.811	129.700
Prod. Básicos	1.853	1.951	-98
Prod. Manufacturados	298.658	168.860	129.798
Sector Lácteo (1997)	9.536	462.455	-452.919
Prod. Básicos	38	54.852	-54.814
Prod. Manufacturados	9.498	407.603	-398.105

Fuente: Elaboración propia con datos el IEA (2007).

Gráfico 53.

Incremento en la producción de leche 1995-2007



Fuente: Elaboración propia con datos de IBGE.

Aunque para cubrir el consumo recomendado por persona de aproximadamente 210 litros anuales necesitaría tener una producción cercana a los 40 mil millones de litros, la actual producción le permite al menos una disponibilidad de dos tazas de leche por persona (0,387 litros/habitante/día).⁶ Ello representa unos 141 litros anuales per capita, cubriendo por lo tanto cerca del 70% del consumo recomendado.

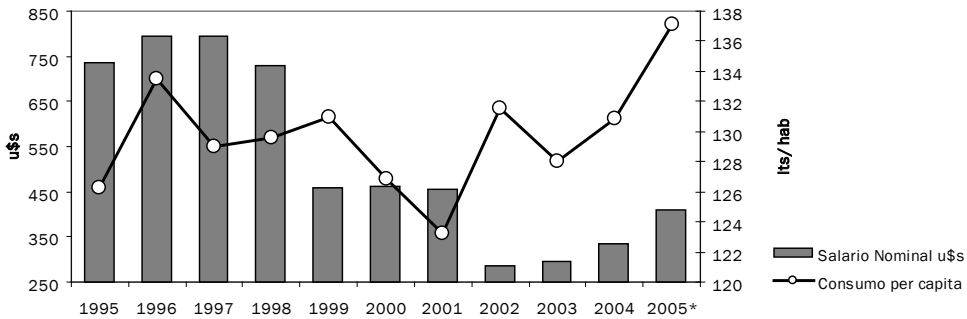
7.2. Políticas gubernamentales

En un contexto general, desde comienzos de los '90 se venía gestando un nuevo modelo industrial y comercial en Brasil, con la reducción acelerada del proteccionismo aduanero, y cambios de una rígida intervención gubernamental a programas de incentivos y apoyo a la producción. A mediados de 1994, con una inflación del 929%, se implementó el Plan Real, que dio un marco de estabilidad y facilitó el crecimiento económico en los años posteriores. Aún así, todos los países de la región fueron afectados por la devaluación mexicana de fines de 1994, la crisis financiera asiática de 1997 y la de Rusia en agosto de 1998, debiendo realizar ajustes de mayor o menor envergadura.

En Brasil, el consumo de lácteos estuvo fuertemente condicionado a la evolución del poder adquisitivo de la población, como se verá en detalle en la siguiente sección. Entre 1995 y 1997 el salario promedio nominal en reales se incrementó, y con él la demanda. Entre 1998 y el 2002 bajó un poco y recién comienza nuevamente a recuperarse en el 2003. Desde el 2003 también se incrementan en dólares (*Gráfico 54*).

Gráfico 54.

Evolución de los salarios nominales en dólares y consumo per cápita en Brasil



Fuente: Elaboración propia con datos de Dienes y BCB. 2005. * datos provisorios.

Por otra parte, en el primer período, las privatizaciones, estabilidad, reformas económicas por la liberalización comercial favorecieron el crédito, la baja de tasas de interés y las inversiones. La devaluación del real del 1° de enero de 1999 tuvo un efecto adverso en los socios del Mercosur, y provocó la caída del salario nominal en dólares de cerca del 59%.

En relación con el sector lácteo, uno de los primeros aspectos que se observaron fue una retracción de la intervención directa gubernamental desde 1995. Sin embargo, esto no significó que el gobierno haya estado ausente, sino que por el contrario, ha mantenido vínculos y relaciones con las entidades del sector, ha modificado y actualizado el marco legal para lograr competitividad y otras acciones, algunas de las cuales se mencionan brevemente a continuación.

Dos aspectos se incluyen en esta obra como llamativos.

7.2.1. En relación con el comercio exterior

Uno ha sido con relación al comercio internacional, por la presencia y participación activa en todos los foros y negociaciones internacionales, con el objetivo de mejorar el acceso de sus productos a los mercados y defender sus productos sensibles, como llevar adelante programas de promoción de las exportaciones.

Así se llega a comienzos de 2008 con el lanzamiento de un paquete de medidas que incluyeron la eliminación del Impuesto a las Operaciones Financieras aplicado a los exportadores, la suspensión de la obligación a los exportadores a repatriar el dinero de sus ventas y la creación de un IOF que tasaré en 1,5% las inversiones de agentes extranjeros en los mercados de renta fija y títulos del gobierno.⁷

También ha tenido negociaciones con países importadores para acordar equivalencias sanitarias.

Otra ha sido con los cambios unilaterales en el arancel externo común (AEC) de algunos productos, para que el mismo estuviera en niveles más altos y favorecer de esa manera la producción nacional. También, como se ha visto en el capítulo anterior, en reiteradas oportunidades el gobierno ha intervenido respondiendo a los reclamos de los productos lecheros, reaccionando con medidas antidumping y otras en productos como la leche en polvo. Por ejemplo, al final del 2000, el gobierno brasilero aplicó medidas antidumping a las importaciones de América Latina, Oceanía y la Unión Europea, fijando un derecho para las importaciones de leche en polvo del 16,95% para Uruguay, 14,8% de la UE y del 3,9% sobre las de NZ, homologando un compromiso de precios mínimos con Argentina. Según algunos comentarios⁸ estas medidas constituyeron las más importantes defensas comerciales adoptadas para el sector agropecuario brasilero y permitieron un enorme crecimiento de la producción.

Luego de la medida del 2001, al incrementarse los precios de las importaciones, se produjeron incentivos favorables para la producción local con efectos como la reactivación de algunas fábricas, el incremento de la capacidad instalada en 920 mil litros diarios y la construcción de cuatro nuevas plantas, así

como la reducción de la capacidad ociosa de las plantas industriales de leche en polvo, que del 28% en el 2000 pasaron al 8% en el 2003.⁹

Varios conflictos entre Brasil como importador y sus socios argentinos y uruguayos se han sucedido con posterioridad en relación a los lácteos, estando al final del 2009 vigente un acuerdo para productos lácteos que fija un tope máximo de exportación y precios mínimos de importación. No obstante, continúan los roces ante reiteradas acusaciones de incumplimientos tendientes a demorar la entrada de los productos.

Aún cuando se encuentran críticas por parte de los productores brasileros¹⁰ de que no ha habido una política sectorial definida y de largo plazo, y de que las acciones han sido siempre de coyuntura y sin una contribución efectiva para su desarrollo, han existido numerosas medidas gubernamentales para promover el crecimiento del sector lechero y responder a los requerimientos del mismo.

7.2.2. Con la política doméstica

En el contexto de la producción lechera hubo dos aspectos en particular de las regulaciones que han impactado la cadena por su importancia. Una de ellas refiere al Programa Nacional de Mejoramiento de la Calidad de leche (PNQL), creado dentro del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Abastecimiento (MAPA),¹¹ por el que se establecieron criterios para la producción, identidad y calidad de la leche; con mejoras en la estructura de los servicios oficiales de inspección, promoción de la investigación y programas de capacitación para el mejoramiento de la fuerza laboral, y que ha permitido un avance significativo en la materia. La posibilidad de exportación se ha visto incrementada por acciones tales como la certificación de calidad tanto de los establecimientos como de los productos; aprobación de estándares de quesos y grados.

Otro aspecto relevante de la evolución general, sobre el que se volverá posteriormente, ha sido el mejoramiento de la calidad de la leche producida, incrementándose las tipos A y B, con una disminución porcentual de la leche tipo C.

En relación con la comercialización interna, en 2002, con precios bajos al productor, la CNA solicitaba que el nuevo gobierno estableciera un piso,¹² lo que se hizo mediante fijación por decretos¹³ de Precios mínimos de referencia para la leche natural. Ello contribuyó a la estabilización de los precios pagados al productor y a estimular el aumento de la oferta en busca del autoabastecimiento. Esos precios están diferenciados regionalmente debido a las diferentes condiciones y costos que afronta la producción. También se estableció la formación de inventarios que permitieran regular las entregas en el mercado interno y externo y garantía de compra de los excedentes.

En 2004 se estimaba¹⁴ que la industria láctea aportaba en Brasil 6,6 mil millones de reales, sin considerar créditos y otros beneficios fiscales, lo que representaba el 1,5% de la recaudación brasilera. No obstante, había superposición impositiva lo que ha motivado cambios en la cadena, como integración vertical, inhibición de tercerización y desestímulo de algunas inversiones.

También se han implementado en el país programas que incrementaron la demanda de leche, como lo han sido del Programa Hambre Cero y otros de consumo escolar.

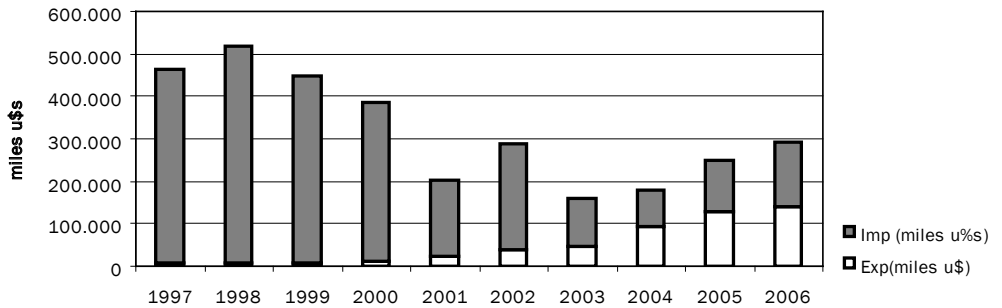
7.3. Condiciones de la demanda

7.3.1. Demanda externa

Brasil ha sido históricamente uno de los mayores importadores de lácteos en el mercado mundial, pero a partir de 1999 las mismas comenzaron a reducirse. Por el lado de las exportaciones, aunque se habían realizado algunas antes, se acrecentaron a partir de 2000, como se aprecia en la *Gráfico 55*.

Gráfico 55.

Evolución de las exportaciones e importaciones lácteas (en miles u\$s)

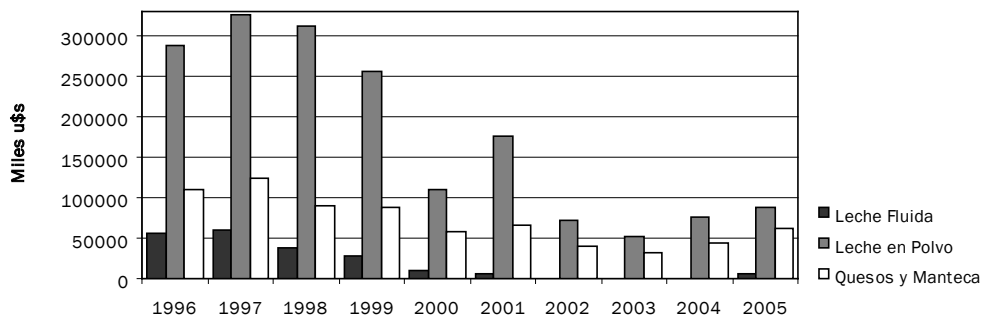


Fuente: Elaboración propia con datos de SECEX/MDIC.

Los mayores productos de importación han sido la leche en polvo, quesos y manteca, aunque las proporciones también cambiaron, reduciéndose a lo largo del período, como se aprecia en la *Gráfico 56*.

Gráfico 56.

Evolución de las importaciones principales de lácteos de Brasil (miles u\$s)



Fuente: Elaboración propia con datos de Aduanas.

En cuanto al origen de las importaciones, cuando se constituye Mercosur, Argentina y Uruguay pasaron a ser sus socios proveedores hasta que la devaluación del real en 1999 cambia el panorama.

En LPE las importaciones totales han venido en disminución, siendo a partir de 2003 casi exclusivamente del Mercosur. En LPD ocurre algo muy parecido a lo anterior, aunque la escala del comercio es mucho menor, ya que las importaciones en el 2006 fueron apenas superiores a las 9 mil toneladas. Por el lado de la manteca la tendencia de las importaciones ha sido muy declinante, llegando en ese año a menos de mil toneladas, casi todas provenientes del Mercosur. En quesos, perdura una brecha del 33%, originadas fuera del bloque.

Una caída muy pronunciada de las importaciones se dio en la leche UHT (*Cuadro 129*), que se dejó de importar en 2003 debido al fuerte aumento de la producción local.

Las exportaciones brasileras de lácteos son aún pequeñas, aunque han crecido en forma continuada en este milenio, llegando a un total de 96 mil toneladas de leche equivalente en 2007 por 273 millones de dólares (*Gráfico 57*).

En LPE fue donde tuvieron el crecimiento más fuerte, pasando de 1,6 mil toneladas en 2003 a 21,7 mil en 2005, bajando un poco luego. En 2006 todas las exportaciones fueron extra Mercosur, con principales destinos: Venezuela, Cuba, Argelia, Senegal y África del Sur.

Cuadro 129.

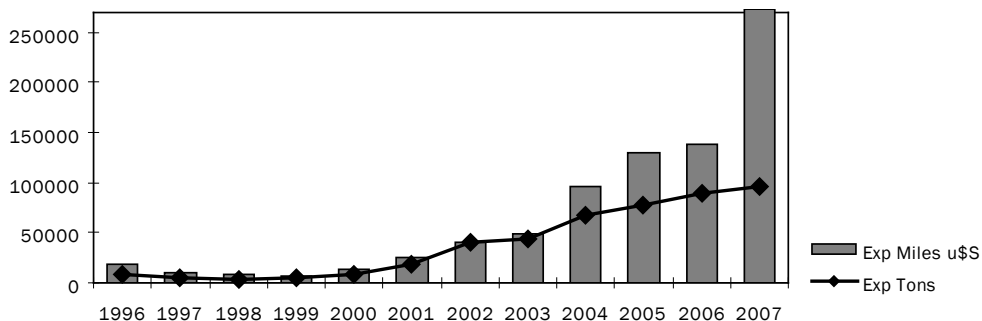
Producción e importaciones de leche larga vida

Año	Producción Interna (millones litros)	Importaciones (millones litros)	% participación importaciones
1995	1.014	36	3,4
1996	1.614	86	5,1
1997	2.330	120	4,9
1998	2.965	135	4,4
1999	3.300	125	3,6
2000	3.504	96	2,7
2001	3.912	39	1
2002	4.193	27,6	0,6
2003	4.225	1,9	0
2004	4.402	0,7	0
2005	4.802	2	0
2006	5.050	16	0,3

Fuente: Associação Brasileira do Leite Longa Vida - ABLV, MDIC. Atualizado em maio/2008.
<http://www.cnpqi.embrapa.br/nova/informacoes/estatisticas/consumo/tabela0702.php>

Gráfico 57.

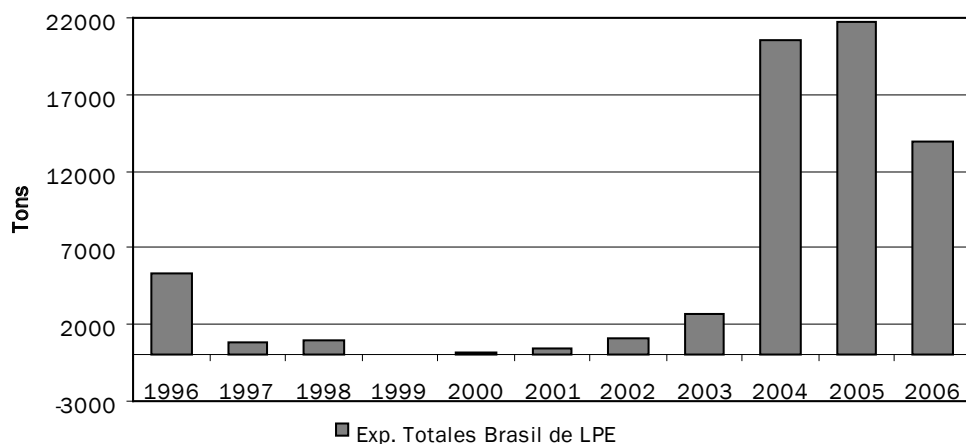
Evolución de las exportaciones lácteas brasileiras (montos y equivalente leche)



Fuente: Elaboración propia con datos de Aduana.

Gráfico 58.

Evolución de las exportaciones brasileras de LPE (en toneladas)



Fuente: Elaboración propia con datos de Aduana.

Las exportaciones de LPD, que rondaron las 3.500 toneladas, tuvieron como principales destinos a Venezuela con 2,3 mil toneladas, México con 380 toneladas y Nigeria con 244 toneladas.

En manteca tampoco fueron relevantes, con muchas fluctuaciones, llegando al 2005 con 1.600 toneladas. En todo el período los principales destinos fueron Egipto, Rusia, Angola y Yemen.

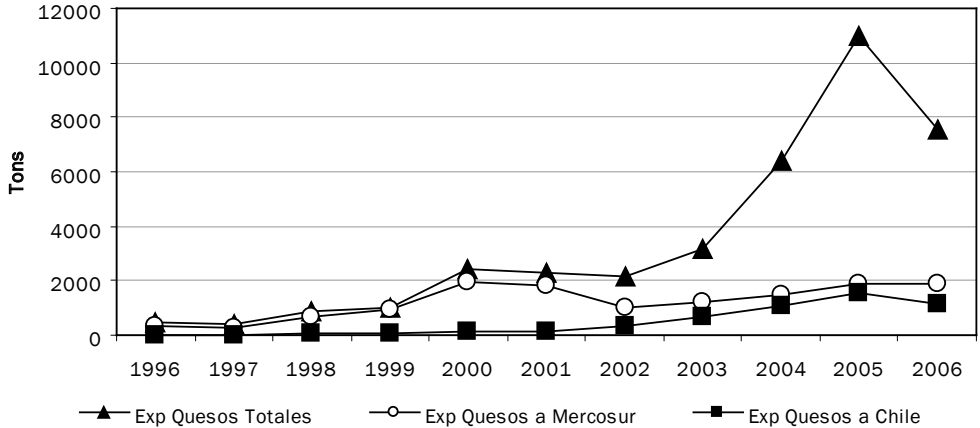
Las exportaciones de una gran variedad de quesos especiales, duros, ahumados, frescos y lights, se han incrementado a partir de 2000, llegándose a un máximo de 11.000 toneladas en 2005 (*Gráfico 59*). Ese año el Mercosur fue el destino del 40% de ese volumen, con Argentina como primer comprador. Chile absorbió un adicional 15%. Los compradores extra bloque estuvieron liderados por Corea del Sur y EE. UU. Por lo tanto, se puede decir que ha comenzado a tomar relevancia la exportación.

Otra de las exportaciones es la de leche condensada, enviada a más de 50 países. El estado de San Pablo es el responsable del 36% de las exportaciones lácteas y casi del total de yogurt, cuajadas y fermentos exportados.¹⁵

Las exportaciones influyeron favorablemente en el sector, incentivando mayores inversiones y dando como resultado el incremento en la producción, aunque el sector productor está preocupado que el mantenimiento de las exportaciones se haga a costa de reducción de precios al productor.

Gráfico 59.

Evolución exportaciones de quesos de Brasil, totales, a Mercosur y a Chile



Fuente: Elaboración propia con datos de Aduana.

Para que ello no ocurra, se cree¹⁶ que hay al menos tres acciones prioritarias.

1) Relacionada con el mercado externo es la continuidad negociadora en la Ronda de Doha de la OMC, ALCA y el acuerdo Mercosur-Unión Europea. Mientras tanto, mantener las medidas de defensa comercial como la fijación del derecho antidumping del 14,8% y 3,9% por cinco años para la Unión Europea y Nueva Zelanda, además de los compromisos de precios para las importaciones de Argentina, Uruguay y de la Empresa Arla Food que prohíben la importación de leche en polvo entera y descremada a precios inferiores a los comercializados en sus países.

2) Otra refiere a la defensa comercial con el mantenimiento con un impuesto del 27% en la Lista de Excepciones al Arancel Externo Común (AEC) del Mercosur al suero de leche, leche en polvo y quesos, lo que desestimula las importaciones de productos con subsidios.

3) La tercera con la adopción de técnicas modernas de gestión y tecnologías que brinden ventajas comparativas, siendo uno de los aspectos a priorizar el aumento de la calidad de los productos. A nivel de productor esto ya ha llevado a las industrias al pago diferenciado por volumen, calidad, regularidad de entrega y más recientemente por la cantidad de los sólidos totales.

7.3.2. Consumo interno

El mercado interno brasileiro constituye un factor importantísimo de la competitividad, por su tamaño y consumo potencial, no sólo para el propio país sino para los socios productores del Mercosur. Presenta muchísimas variaciones según períodos y disponibilidad de ingresos de la población. Recién en la década del '90 superó en forma permanente el consumo equivalente a los 100 litros de leche por persona por año. Con la implementación del Plan Real el consumo pasó de los 110 litros que tenía en 1994 a superar los 120, con un máximo en 1996 de 133 litros, que recién vuelve a recuperarse en el 2005, llegando a los 137,8 kg por habitante/año.

Sin embargo, aún no ha alcanzado el nivel mínimo recomendado por las organizaciones internacionales, que para Brasil fue estimado en 146 litros por año para los niños de hasta 10 años, de 256 para los adolescentes de 10 a 19 años y de 219 litros por año para adultos y ancianos. Si se lograra, la demanda ascendería a 35 mil millones de litros por año.

Tomando en consideración los principales productos, la evolución del consumo por persona se incluye en el *Cuadro 130*.

Dentro de la leche formal, se ha estimado¹⁷ que la penetración en los hogares brasileiros es mayor con la UHT (80%), seguida por la leche en polvo (59%), por la pasteurizada (49%) y por la leche cruda (24%). En el consumo total de leche fluida predomina la leche larga vida y la leche tipo C (*Cuadro 131*).

Cuadro 130.

Consumo de productos lácteos desde el 2000

Año	kg/persona/año				
	Leche fluida	LPE	LPD	Manteca	Quesos
2000	72,3	2,2	0,6	0,5	2,6
2001	69,7	2,4	0,6	0,4	2,6
2002	68,3	2,4	0,7	0,4	2,7
2003	68,1	2,4	0,6	0,4	2,5
2004	69,2	2,4	0,6	0,4	2,5
2005	70,8	2,4	0,6	0,4	2,6
2006	72,7	2,5	0,6	0,4	2,8
2007	77	2,6	0,7	0,4	3,1
2008	83,2	2,8	0,7	0,4	3,4

Fuente: <http://www.cnpq.embrapa.br/nova/informacoes/estatisticas/consumo/tabela0711.php>

Cuadro 131.

Consumo brasileiro de leche pasterizada-1995/2006 (en millones de litros)

	UHT	Tipo A	Tipo B	Tipo C ⁽¹⁾	Total	% UHT/total
1995	1.050	55	460	2.432	3.997	25
1996	1.700	44	405	2.327	4.476	37,5
1997	2.450	40	360	2.120	4.970	51,9
1998	3.150	45	400	1.800	5.395	61
1999	3.300	50	450	1.300	5.100	66,8
2000	3.600	40	400	1.190	5.230	68,8
2001	3.950	45	420	975	5.390	73,3
2002	4.220	48	450	982	5.700	74
2003	4.227	50	430	1.060	5.767	73,3
2004	4.403	55	460	1.075	5.993	73,5
2005	4.802	nd	nd	nd	6.352	75,6
2006	5.050	nd	nd	nd	6.660	75,8

Fuente: Leite Brasil e ABLV (UHT).

<http://www.cnpqg.embrapa.br/nova/informacoes/estatisticas/consumo/tabela0704.php>

La leche pasterizada perdió participación porcentual en el consumo frente a la leche de larga vida (UHT). Por otra parte, la leche en polvo, por su conveniencia en lugares sin frío o condiciones para mantener la leche pasterizada, aumentó muy poco. Por esa razón, el consumo que predomina varía entre regiones, teniendo el estado de San Pablo, con el 30% de la población de Brasil, el 28% del consumo de las leches fluidas (Cuadro 132).

Cuadro 132.

Porcentaje de consumo de leches fluidas por regiones

	Consumo leches fluidas por regiones						
	Norte-Nordeste	Centro-Oeste	Littoral Este	Gran Rio de Janeiro	Gran San Pablo	Interior San Pablo	Sur
% Población	23	14	14	10	16	14	16
% Leches	25	15	15	7	14	14	18

Fuente: Elaboración propia con datos de Leite Brasil.

En otros productos frescos, en relación al 2006, se viene observando una mejoría en el consumo de las leches fermentadas (21%), de las leches aromatizadas (26%) y de los helados (20%). El yogurt fue el producto que más creció en el consumo de los brasileros, con un incremento de la ventas del 32% en relación al año anterior.

La elasticidad ingreso para los lácteos ha sido estimada para Brasil en el 2003, mostrando una mayor reacción de las compras ante un incremento en el ingreso en las fajas de población con ingresos menores (*Cuadro 133*). Así, por ejemplo, ante un incremento de 1% en el ingreso, el gasto en leche se incrementa en 54 centavos, y en 1,14 centavos en quesos para el grupo de menores recursos. La excepción la constituye la leche en polvo entera, para la cual un incremento en el ingreso se traduce en una reducción en su compra, probablemente por la sustitución por otro tipo de leche bebible más apetecible o de mayor valor agregado.

Cuadro 133.

Coeficientes de elasticidades ingreso, Brasil

Ingresos (\$R)	Leche y Derivados	Leche de vaca	Quesos	LPE
0 a 1200	0,5418	0,6138	1,1367	-0,219
1200 a 3000	0,4853	0,2961	0,9549	0,2751
3000 a 4000	0,3787	0,1919	0,6996	0,1382

Fuente: Oliveira e Carvalho (2006).

Como en otros países, en Brasil también ocurrieron cambios en la distribución y el sector mayorista de lácteos. Perdieron importancia las panaderías y bares como puntos de venta de la leche, mientras que aumentaron las de los supermercados, dándoles mayor poder de negociación.

7.3.3. Consumo institucional

Además de los cambios en la distribución, el consumo interno de lácteos ha sido favorecido con la implementación de varios programas gubernamentales, con el doble objetivo de mejorar la alimentación de la población más desprotegida e incentivar la producción local. Algunos de estos programas han sido de alcance nacional y otros regionales o estatales.

Al asumir el nuevo gobierno en el 2003 se implementó el Programa Hambre Cero, por el que se estimaba se produciría un incremento del 23% en el consumo de leche, un 5% de la producción nacional del período. La necesidad de provisión mínima de leche tomó en cuenta 15 litros por mes por trabajador,¹⁸ para una cantidad de 44,04 millones de personas que correspondían a 9,3 millones de familias, con una renta familiar por persona de hasta u\$s 1,08 por día, lo que hacía un total de 5,035 millones de litros anuales. Sobre un consumo total en Brasil en el 2002 de 22 millones de litros de leche, representaba un 23% de incremento.

El Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), conocido como Merienda Escolar, fue aprobado por Ley No. 41/ 2003, por el que se provee la leche fluida y pasteurizada (no en polvo) en los menús de alumnos matriculados en el nivel preescolar y básico de las escuelas públicas y filantrópicas en todo el país que alcanzarían 37 millones de beneficiados. El consumo de cada uno de 250 ml de leche por día durante el período lectivo significará la demanda anual será superior a los 2.000 millones de litros, el 10% de la producción.

Otro caso a citar es el Programa de Incentivo a la Producción y al Consumo de Leche, por iniciativa del Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Combate contra el Hambre (MESA) con el objetivo de combatir la desnutrición de niños de 6 meses a 6 años y de gestantes a partir de la constatación del embarazo. Pretende comprar 1 millón de litros de leche por día producidas (no importadas) en la región del Semi-Arido nordestino y en la región norte del estado de Minas Gerais para así favorecer su desarrollo. En el Semi-Arido, con menos de 400 mm anuales la única actividad viable es la lechera con el uso de la palma forrajera en la suplementación del rebaño, ayudando a generar empleo e ingresos.¹⁹

Para apoyar un mayor consumo de leche se promovió en las escuelas de enseñanza básica un proyecto con el lema “Beber Leche es muy Bueno”, por el que se reparten cartillas informativas y se organizan visitas para que los niños conozcan los eslabones de la cadena productiva láctea. En el 2002 se había alcanzado 305 mil alumnos, con un objetivo de llegar a 18 millones. La promoción está organizada por una entidad creada en 1999 denominada Láctea Brasil.

7.4. La industria láctea en Brasil

Como ya se mencionó al comienzo, la elaboración de lácteos se realiza en un alto porcentaje por empresas del sector formal bajo inspección federal, pero se mantiene un sector informal que ha venido perdiendo participación en la cantidad de leche procesada.

El número de empresas elaboradoras se estimaba en 1973 en el año 1997, de las cuales el 34% estaba en el estado de Minas Gerais, 13% en San Paulo y el 10% en Goias. El 55% de todos los establecimientos tenían una capacidad de elaboración de menos de 10.000 litros diarios. Solamente el 5,4% superaba los 100 mil litros, también en su mayoría (29%) localizados en Minas Gerais y el 20% en San Pablo.

Coexistían empresas multinacionales, de capitales nacionales, cooperativas, así como pequeños procesadores locales. Aunque el número de empresas continuó siendo muy grande una década después, en el conjunto se estimaba que las 15 mayores recibían alrededor del 32% de la leche canalizada formalmente. La industria en el mercado formal facturaba alrededor de 15 mil millones de reales, cerca del 8% de la industria alimentaria brasilera.

A fines de los '90 se produjeron cambios importantes en la estructura del mercado procesador, por el crecimiento de algunas empresas y nuevas entradas, que disminuyeron el grado de concentración, pasando el indicador de concentración de las cuatro mayores (C4) del 32% en 1999 al 24% en el 2004 (*Cuadro 134*).

Cuadro 134.

Grado de concentración industrial

Indicador	1999	2000	2001	2002	2003	2004
C4	32,18	31,91	30,25	29,45	26,29	23,98

Fuente: PENSEA, p. 198

Todas las empresas crecieron en su capacidad industrial, como se deriva de la recepción de leche en el *Cuadro 135*.

Cuadro 135.

Recepción de leche de las mayores empresas brasileras (en millones de litros por año)

Orden⁽¹⁾	Empresas⁽²⁾	1998	2000	2002	2004	2006	2007
1	DPA⁽³⁾	1.357,80	1.393,00	1.489,00	1.509,00	1.702,00	1.800,00
2	Elegé	602,5	760,2	711,3	717,7	897,9	1.324,00
3	Itambé	752,6	773	732	829,5	1.039,00	1.090,00
4	Parmalat	814,2	919,4	751	406,6	612	725
5	Bon Gosto	-	-	-	-	231,6	632,7
6	Laticínios Morrinhos	121,2	146,2	210,5	252,7	338	387,1
7	Embare	-	123,4	192,3	256,3	309,4	336,5
8	Confepar	-	-	109,2	189,3	288,8	333,4
9	Centroleite	150,7	174,9	213,5	229,1	263,2	300
10	Líder Alimentos	-	-	163,7	151,4	226,3	248,7
11	CCL⁽⁴⁾	752,6	773	268,3	338,4	316	247,9
12	Batávia	274	272,7	165,2	209,8	241	246,4
13	Frimesa	-	-	-	-	225,9	225,8
14	Danone	144,4	130,2	272,2	200,7	221	222
15	Nilza Alimentos	-	-	-	-	196,5	219,4
16	Grupo Vigor	287,8	229,6	154,1	196,4	201,4	201,3
	Total	4.032,30	4.485,90	5.579,70	5.748,50	7.311,90	8.292,80

Fuente: LEITE BRASIL, CNA/Decon, OCB/CBCL y Embrapa Gado de Leite.

<http://www.cnpgl.embrapa.br/nova/informacoes/estatisticas/industria/tabela0402.php>

⁽¹⁾ Clasificación base recepción (productores+ terceros) en 2007. ⁽²⁾ Posición al 31 de diciembre. ⁽³⁾ Números referentes a compra de leche realizada por DPA Manufacturing Brasil en nombre de Nestlé, de Fonterra, de DPA Brasil y de Itasa. ⁽⁴⁾ El total del ranking no incluye leche recibida por ELEGÉ de la CCL debido a duplicidad. Actualizado en mayo/ 2008.

El número de productores de cada empresa ha sido muy variable, pero en general tiende a la disminución, mayormente por la salida de los pequeños que no pudieron adaptarse a las exigencias de calidad (*Cuadro 136*). Cuando se observan crecimiento en la serie, como en el caso de Itambé, normalmente reflejan reestructuraciones de la empresa, con fusiones o adquisiciones.

Cuadro 136.

Cantidad de productores que entregaban a las mayores empresas

Ranking	Empresas	2000	2002	2004	2006	2007
1	DPA	14.142	7.192	6.112	6.000	5.800
2	Elegé	32.188	28.665	21.402	19.641	18.801
3	Itambé	8.400	6.799	6.063	9.700	9.067
4	Parmalat	15.550	12.605	4.566	4.640	4.457
5	Bon Gosto	-	883	-	5.050	9.690
6	Laticínios Morrinhos	7.292	4.990	2.178	4.100	4.500
7	Embare	2.863	3.224	3.666	1.992	2.208
8	Confepar	-	3.743	5.467	5.740	7.393
9	Centroleite	4.205	4.905	4.920	4.850	5.265
10	Líder Alimentos	8.795	2.807	4.557	5.320	5.390
11	CCL⁽¹⁾	8.925	4.512	4.461	2.846	2.439
12	Batávia	7.505	6.529	3.907	4.104	4.215
13	Frimesa	-	6.993	-	5.434	4.847
14	Danone	1.420	2.470	1.072	496	418
15	Nilza Alimentos⁽²⁾	2.615	3.031	-	143	872
16	Grupo Vigor	3.693	1.525	1.510	1.245	1.213
	Total	125.411	93.221	76.753	81.301	86.575

Fuente: Leite Brasil, CNA/Decon, OCB/CBCL e Embrapa Gado de Leite

⁽¹⁾ CCL entregaba leche a Danone.

⁽²⁾ Nilza: Produtores equivalentes a 3 cooperativas: Coonai, Casmil e Coopercarro.

También se observa el incremento en los volúmenes promedios entregados por cada productor, sin excepciones. En algunos casos, como de Nestlé, Elegé, Laticínios Morrinhos, Embaré y otras el tamaño de los entregadores se más que duplicó. Por ejemplo, para Danone el promedio de sus entregadores pasó de 251 litros diarios en el 2000 a 865 en 2007 (*Cuadro 137*).

Cuadro 137.

Producción media diaria (litros/día/productor)

Ranking	Empresas	2000	2002	2004	2006	2007
1	DPA	270	567	509	569	567
2	Elegé	65	68	84	105	130
3	Itambé	252	334	346	274	284
4	Parmalat	162	206	173	247	286
5	Bon Gosto	-	-	-	126	138
6	Laticínios Morrinhos	55	116	300	207	225
7	Embare	118	183	166	360	395
8	Confepar	-	80	71	114	90
9	Centroleite	114	119	104	148	156
10	Líder Alimentos	64	160	85	108	114
11	CCL	157	163	185	211	134
12	Batávia	100	69	147	161	160
13	Frimesa	-	-	-	110	123
14	Danone	251	302	297	909	865
15	Nilza Alimentos	148	165	-	278	131
16	Grupo Vigor	170	277	298	296	313
	Total	136	165	173	199	200

Fuente: Leite Brasil, CNA/Decon, OCB/CBCL e Embrapa Gado de Leite.

7.4.1. Estrategias empresariales

Los incrementos de volúmenes procesados por las empresas reflejan en primer lugar la mayor disponibilidad de materia prima por el crecimiento de la producción primaria, pero básicamente las mayores inversiones en plantas, nueva tecnología e incremento de la escala de las existentes. Ello se dio en un marco de alianzas estratégicas, fusiones y adquisiciones que ya habían comenzado en los '90.

En este escenario se dieron cambios en el ranking por facturación entre 2000 y 2007. Así, por ejemplo, Nestlé sigue en el primer lugar, pero Parmalat pasó al cuarto, Fleishmann Royal desapareció e Itambé pasó a ocupar el segundo lugar (*Cuadro 138*).

Brevemente, unos pocos comentarios de los mayores en 2007.

Nestlé, que había desarrollado un plan de expansión en 1989 y 1999, ocupaba a fines de la década el primer lugar en la facturación de todas las empresas de alimentos de Brasil, con 37 fábricas y 12.000 empleados. En lácteos ofrecía, además de la leche en polvo, de la que es líder absoluto, leches pasteurizadas, condensadas y larga vida, bebidas lácteas con yogurt y pulpa de fruta, yogures de diferentes tipos, mantecas, quesos, dulce de leche, cremas, productos específicos dietarios, con baja lactosa y enriquecidos con agregados vitamínicos. Continúa realizando inversiones para ampliar su capacidad de procesamiento.

Cuadro 138.

Facturación de las mayores empresas lácteas en Brasil. 2000 y 2007

2000			2007		
Ranking	Empresas	Facturación (US\$ millones)	Ranking	Empresas	Facturación (R\$ millones)
1°	NESTLÉ	2.574	1°	NESTLÉ	6.614
2°	PARMALAT	731,6	2°	ITAMBÉ	1.835
3°	FLEISHMANN ROYAL (Nabisco)	508,2	3°	GAROTO	1.553
4°	ITAMBÉ	388,2	4°	PARMALAT	1.296
5°	DANONE	341,9	5°	DANONE	1.070
6°	ELEGÊ	311,9	6°	DPA	1.036
7°	C. C. L. SP	286,8	7°	BATÁVIA	890
8°	QUAKER	272,5	8°	VIGOR	771
9°	BATAVO	206,1	9°	COOP BATAVO	621
10°	YAKULT	158,1	10°	EMBARÉ	481
11°	VIGOR	148	11°	LEITEBOM	
12°	ITASA	146,9	12°	TANGARÁ	381
			13°	LECO	366
			14°	KIBON SORVANE	357
			15°	CONFEPAR	354
			16°	BOM GOSTO	328
			17°	YAKULT	313

Fuente: Revista Exame-Melhores e Maiores-junho/2001, Anuário Exame-Agronegócio-Junho/2008.

En el 2002 formó junto con el grupo cooperativo neocelandés Fonterra la empresa Dairy Partnes of America (DPA) aportando cada parte el 50%, para sacar ventajas del conocimiento y de la logística de la distribución. En el primer año de actividad en Brasil facturaron por 1 millón de reales, llegando al 2007 en el sexto lugar con mil millones, con la fabricación de productos como leche en polvo, leche chocolatada y crema, y la comercialización y distribución de productos frescos como yogures, postres y leche fermentada.

Garoto. La empresa productora de chocolates Garoto, de capitales nacionales, fue comprada por Nestlé en el 2002, pero el consejo de Defensa Económica (CAD) vetó la compra y continúa el proceso sin la decisión final. La inversión realizada se hizo con el propósito de abastecer el mercado interno pero fundamentalmente exportar chocolates a los EE. UU.

Parmalat. En 1996 y hasta el 2003, Parmalat era la segunda mayor empresa láctea en Brasil, competidora directa de Nestlé. Cuando su casa matriz italiana tuvo problemas, esto se reflejó en el comportamiento de la local. Parmalat Brasil SA era criticada por su crecimiento desordenado, comprando y cerrando fábricas en todo el país: entre 1989 y 1999 había comprado 22 empresas y presentado pérdidas que motivaron sucesivos planes de reestructuración. No

obstante, su estrategia fue la diversificación. Además de las empresas lácteas, y de imponer el liderazgo en el mercado de la leche de larga vida, compró empresas en otros rubros alimenticios, como el de jugos de frutas, café, cereales para el desayuno, derivados de conservas, helados y chocolates. En el 2001 la empresa producía más de 400 productos diferentes, con 18 fábricas y 9.000 empleados.²⁰ Cuando la central tuvo problemas y los flujos financieros se cortaron en el 2003, tuvo dificultades para pagar a sus productores y proveedores, perdiendo su posicionamiento.

En los últimos años, Parmalat dio otro paso significativo asociándose con la neocelandesa PGG Wrightson para integrarse verticalmente hacia atrás en la producción primaria. Compraron 3 estancias donde se inseminaron 50 mil vacas de la mejor genética para iniciar un sistema de producción de leche similar al de cerdos. Se entregan los animales, los insumos y la asistencia técnica a grupos de productores lecheros para la producción de leche de alta calidad con destino a la elaboración para la exportación.

Danone. La multinacional está en Brasil desde 1970 con sus yogures, pero en 2000 compró la marca Paulista, y así se consolida en el negocio de productos frescos. Tiene una fábrica localizada en Mina Gerais, con la central en San Pablo y oficinas de distribución y ventas por todo el país.

7.4.1.2. Sector cooperativo

Itambé. Es la marca de la Cooperativa Central de Productores Rurales de Minas Gerais (CCPR), compuesta en 1999 por 32 cooperativas regionales, 72 puntos de recepción y 20.155 asociados. Actualmente tiene 31 cooperativas, 8.000 productores y emplea 3.450 personas en todas sus actividades de acopio, transformación y distribución. Tiene siete fábricas, seis lácteas y una de concentrados para animales. Las dificultades para competir y la necesidad de inversiones la llevaron a abrir la capitalización con la formación de una SA, para llegar a procesar 2,5 millones de litros por día.

Sin embargo, en el resto del sector cooperativo se produjeron cambios estructurales importantes con la desaparición de gran cantidad de cooperativas lecheras y el crecimiento de las sobrevivientes. Se estimaba²¹ que en 2003 las cooperativas habían captado un 40% de la leche entregada, estando en el 2005 tres de ellas entre las diez mayores empresas del sector.²² Había unas 288 cooperativas lecheras, 83% de las cuales trabajaba con una captación diaria de más de 55.500 litros.

7.4.1.3. Nueva ola de cambios

En los últimos años, y particularmente desde 2007, se ha producido una nueva ola de adquisiciones y entradas de empresas de otros sectores al lácteo, ante la expectativa de una sostenida demanda futura. Una de las más notorias ha sido la Perdigão, en el sector carnes, que adquirió las lácteas Batavia (PR), Eleva (ex Elegé, RS) y Cotochés (MG), lo que la llevaría a superar la captación de Nestlé.

Perdigão invirtió 3 millones de reales en la Cooperativa Central de Produtores de Leite (CCPL) para ampliar la capacidad de producción de 5 a 8 millones de litros por mes, la cual estaba en proceso de reestructuración judicial desde 2005. Perdigão compró Eleva por R\$ 1700 millones en octubre de 2007, dueña de la marca Elegé, quien había prestado a la CCPL R\$ 2 millones para reforzar el flujo de caja, y entre ambas habían firmado un protocolo de intención de realizar estudios para una posible fusión. Estas uniones llevaría a recibos anuales de R\$ 9 mil millones, cercana a su competidora más grande, la Sadia.

La Sadia, por su parte, se unió a Kraft para producir quesos. En el 2009 se fusionaron con Perdigão, y se formó la empresa Brasil Foods SA. Otro frigorífico, Bertin, compró la empresa Vigor, octava en la facturación de las empresas lácteas en 2007. El grupo GP Investimentos, que conduce AMBEV (Brahma +Antartica), se juntó con una cervecera belga, la INBEV, adquiriendo la industria Laticínios Morrinhos, 6º en el ranking de recibos del 2007, en 308 millones de reales.

La empresa Bom Gosto, por su parte, planea incorporar tres nuevas industrias, una en Rio Grande do Sul y dos en Minas Gerais con una facturación de mil millones de reales para 2009.

7.4.1.4. Lanzamiento de nuevos productos

Todo el proceso de ampliación y reestructuración ha estado acompañado de inversiones en desarrollo de nuevos productos lácteos, con novedades de marcas, diseños, tipos de alimentos, apuntando a nuevas segmentaciones y nichos en el mercado que se visualiza continuarán en el futuro.

7.4.2. Rivalidad y competencia entre las empresas

Se ha visto hasta aquí que se han venido produciendo cambios en la estructura industrial del mercado brasileño, con el crecimiento de las empresas, muchas de ellas por fusiones y compras, lo que cambia el mapa del mercado oferente.

También se ha visto que la inversión extranjera en el sector, como en otros países, ha priorizado la entrada con compras o asociaciones con empresas ya existentes. Igualmente, ha habido una diversificación importante en productos y marcas, lo que ha requerido inversión en desarrollo e innovación.

La intervención de organismos encargados por velar por la Defensa de la Competencia parece hacerse, como lo prueba el caso de la compra de Nestlé de Garoto. Sin embargo, se siguen produciendo fusiones de grandes empresas como la Sadia y Perdigao, conglomerados que abarcan diferentes sectores en el área agroalimentaria.

En el 2002 un Informe de la Comisión de Agricultura y Política Rural de la Cámara de Representantes²³ confirmó que prácticas como abuso de poder económico y formación de carteles imponían severas pérdidas a la producción primaria, por lo que el gobierno fijó un precio mínimo para la leche y la implementación de un Programa de Mejoramiento de la Calidad con la colaboración del sector privado. Además propuso la creación de una Cámara Sectorial de la Leche, creación de un fondo para estimular el consumo de lácteos, programas de merienda escolar, y el control a la expansión de las redes de supermercados.

7.4.3. Restricciones en la industria

Aun con los cambios ocurridos desde 1995, hacia el 2003 y 2004 fueron identificadas en Brasil restricciones que constituían obstáculos para el desarrollo del sector industrial lechero en las diferentes regiones.²⁴

Restricciones tecnológicas. Las tecnologías de producto y proceso se encuentran disponibles, pero vienen del exterior y son ofrecidas por grandes corporaciones, en equipamientos, embalajes y procesos. Hay problemas tecnológicos que demandan soluciones con la participación de instituciones de investigación, universidad y laboratorios de desarrollo de productos de las propias industrias. Las principales limitaciones a nivel nacional son la baja productividad de las plantas industriales, elevado índice de ociosidad, poca automatización e informatización, inexistencia de innovaciones tecnológicas para el aprovechamiento de las frutas tropicales en la fabricación de derivados lácteos como yogures y bebidas; bajo nivel de valor agregado en los procesos y productos, falta de tecnologías para la estandarización de quesos regionales; bajo índice de aprovechamiento de los subproductos, especialmente el suero; necesidades de tratamiento de residuos industriales y necesidad de metodologías para la identificación adecuada de productos fraudados (alterados) en miras a la provisión de leche sana para la población.

Restricciones socioeconómicas. Elevados costos directos e indirectos (costo Brasil), aún por la ociosidad del parque industrial; competencia de productos importados subsidiados en el origen; bajo consumo de leche y derivados; falta de marketing institucional; necesidades de conocimientos de la logística de distribución de productos; y necesidad de estudios de poder de mercado de las industrias y de los canales de distribución.

Restricciones institucionales. Necesidad de formación y reciclaje de la mano de obra empleada en la industria; capacitación en gestión empresarial de los dirigentes de las pequeñas y medianas empresas y de cooperativas de productores; desarrollo de redes de laboratorios de análisis de calidad de leche; desarrollo de normas de estandarización de calidad de leche y de certificación de origen; reforma tributaria; y deficiencias de infraestructura (energía eléctrica, caminos, transporte).

Todas las restricciones pueden ser resumidas en 4 grandes categorías: a) competitividad de la actividad lechera; b) su sustentabilidad económica; c) reducción de desequilibrios sociales con la búsqueda de mecanismos que permitan una mayor equidad en la distribución de los beneficios de los agentes productivos; y de producción de calidad que promuevan la salud, nivel nutricional y bienestar de la población.

7.5. Industrias relacionadas y de apoyo

7.5.1. Relacionamiento hacia adelante

El relacionamiento hacia adelante se da con los puntos de venta de los productos, como supermercados, panaderías, pequeños minoristas, ventas directas al consumidor y otros como bares y restaurantes, como así también con las instituciones como escuelas, hospitales, etc. que compran grandes cantidades para el consumo.

Las compras de leche y lácteos que tradicionalmente se realizaban en panaderías y autoservicios, han pasado en una gran parte a realizarse en los supermercados. Se estima que el 80% de las ventas de leche larga vida, crema y leche condensada y el 53% de los yogures se realiza por este canal.

En cambio, la mayor cantidad de leche pasteurizada se vende en autoservicios, que trabajan normalmente con un margen del 17% sobre el precio mayorista. La facturación de las ventas de leche y productos lácteos en autoservicios se estimó en 2004 en 15 mil millones de reales realizada en 71.951 locales que comercializaban el 55% de los mismos. El segundo canal en importancia, el de las panaderías, comercializó el 13%, con una facturación de 3,25 mil millones de lácteos.²⁵

La aparición de las grandes cadenas de supermercados no solamente han concentrado poder de compra por los volúmenes que manejan, sino que también han impuesto nuevas modalidades en las formas de pago, en las logísticas de entrega, en la gestión de las marcas así como en las calidades exigidas para los productos y la necesidad de innovación.²⁶

7.5.2. Relacionamiento hacia atrás

Los productores que entregan la materia prima constituyen el relacionamiento principal hacia atrás de la industria, pero para completar el proceso necesita de la contribución de otros sectores, entre los que aparecen los de envases de plástico, vidrio y embalajes de cartón, equipamiento industriales, laminajes/aluminios e importaciones.

En el sector de embalajes para los lácteos, la facturación en el 2004 fue de 1.438 millones de reales, con los correspondientes a cartón representando el 97% del mercado.²⁷

En el grupo de equipamientos industriales tienen presencia en el mercado empresas multinacionales que también abastecen a los otros países del Mercosur, además de algunas empresas nacionales. Igualmente con la provisión de insumos industriales, aditivos, software, etc. En este rubro también se deben incluir el relacionamiento con los proveedores de maquinarias e insumos para la producción primaria y el enfriamiento de la leche cruda, ya que las industrias participan en la provisión de los mismos a los productores a través de programas de financiamiento y entregas. Muchas de las empresas lácteas están relacionadas con compañías proveedoras de insumos que pertenecen a los mismos grupos inversores o son directamente parte del mismo complejo.

El sector de energía ha facturado de las empresas lácteas un total de 15,1 millones de reales en el 2004.

7.5.3. Calidad industrial

El sector informal de elaboración de lácteos continuó siendo importante después de la implementación del Mercosur, constituyendo una preocupación apuntada en forma permanente por los integrantes de la cadena láctea y el mismo sector gubernamental. Aunque aprobada en el 2002, en julio de 2005 entró en vigencia la Normativa 51²⁸ por la que las industrias bajo el servicio de Inspección Federal localizadas en las regiones Sur, Sudeste y Centro-Oeste pasaron a ser responsables del monitoreo de la calidad de la leche cruda A o B refrigerada recibida de los productores. Se hizo obligatorio el análisis con

conteo de células somáticas (CCS), bacteriana total (CBT) y presencia de residuos de antibióticos. Se establecieron estándares más rígidos teniendo en cuenta las posibilidades de exportación de lácteos (*Cuadro 139*).

Cuadro 139.

Nuevos patrones de calidad de leche cruda refrigerada para las regiones sud, sudeste y centro-oeste

Variable	Hasta 30/6/2008	A partir de 1/7/2008
Grasa (%)	>3	>3
Proteína (%)	>2,9	>2,9
ESD (%)	>8,4	>8,4
CCS (cels/mL)*	<1.000.000	<750.000
CBT (ufc/mL)*	<1.000.000	<750.000

Fuente: Boletim Do Leite - Cepea / Esalq / Usp (2007).

* CCS= conteo de células somáticas; CBT: conteo bacteriano total.

Apenas aprobada la norma, algunas industrias comenzaron a pagar bonificaciones para incentivar a los productores a mejorar la calidad, las que en el momento de aplicarse se encontraban en mejores condiciones. Con los nuevos límites se estimaba que entre un 20% y 30% de los productores quedaban afuera, debiendo adecuarse para continuar en el sistema.²⁹

Los estándares anteriores se comenzaban a aplicar a las regiones del Norte y Nordeste.

El Programa de Mejoramiento de la Calidad de Leche aprobado buscaba hacer más eficiente el sistema de fiscalización sanitario a través de la estandarización de los procedimientos de análisis de la materia prima y su recolección, contemplando además la divulgación de los resultados; mejorar el sistema de inspección con mayor número de laboratorios; límites horarios de recepción de leche tipo C en las industrias y patrones mínimos de calidad; revisión del sistema de recolección en tachos, sustituyéndose gradualmente por el transporte a granel refrigerado; implementación de un programa de control HACCP en las plantas con inspección oficial; un sistema de control de equipamientos e ingredientes lácteos; ampliación del Programa Nacional de Residuos Biológicos del MAPA, así como el aumento de los controles en el tránsito interestatal de animales y productos. Se aprobó complementariamente un Manual de Procedimientos para la Fabricación de Derivados Lácteos para las industrias nacionales.

Otro aspecto en el que se ha venido avanzando ha sido en lo referente a la trazabilidad y programas de retiro de productos que se comprobara tuvieran algún problema.³⁰ En la industria ha habido regulaciones sobre implementación

de procedimientos estandarizados,³¹ sistemas de gestión y responsabilidades. Algunas industrias ya han aplicado sistemas de trazabilidad como es el caso de Nestlé con su leche en polvo.

Debido a alteraciones detectadas en productos como leche larga vida en el 2007, la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (Anvisa) lanzó un Centro Integrado de Monitoreo de la Calidad de Leche (CQUALI), por el que se extenderá su acción a las leches UHT, pasteurizadas y en polvo, con resultados de las pruebas disponibles en internet.³²

7.5.4. Instituciones de apoyo

Numerosas instituciones públicas y privadas concurren en apoyo de la cadena láctea brasilera,³³ demasiado extensa para citarlas en este trabajo. No obstante, a modo de síntesis corresponde mencionar el notorio avance que se ha hecho desde los '90 en diferentes aspectos, siempre con la conjunción de esfuerzos del gobierno y de organizaciones privadas. Uno de ellos corresponde al conocimiento y acciones para transparentar la cadena, con estudios de los más variados, con la recolección, publicación y análisis de estadísticas, con la difusión de resultados de investigaciones.

También como un ejemplo de la conjunción de esfuerzos públicos y privados, y la estrategia seguida, en el 2004 se creó un Grupo Temático en la Cámara Sectorial de la Cadena Productiva de Leche y Derivados de Brasil en el ámbito del Consejo del Agronegocio del Ministerio de Agricultura, que tuvo la tarea de estudiar y proponer un conjunto de políticas de largo plazo para el crecimiento sustentable del sector.

Por último para esta breve cita, corresponde rescatar la acción que viene llevando a cabo Láctea Brasil,³⁴ una empresa no gubernamental, con la participación de todos los sectores relacionados con la cadena láctea. Tiene como objetivo promover el consumo de leche y derivados para el desarrollo del sector en todos sus niveles y el mejoramiento de las condiciones nutricionales de la población brasilera. Para ello realiza la coordinación del marketing institucional, ejecutando proyectos, acciones, y prestación de servicios a otras organizaciones y al sector público.

7.6. Condiciones de los factores

La competitividad promedio de los sistemas lecheros en Brasil a mediados de los '90 era muy baja. Con la barrera del Arancel Externo Común, que como hemos visto Brasil incrementó en varias oportunidades a niveles superiores al

general acordado, y una política interna de acompañamiento, aún contra sus propios socios comerciales, hubo grandes cambios. No obstante, la diversidad de las diferentes regiones y las carencias del punto de partida aún dejan bastante camino por recorrer para la competitividad. En esta sección se describirá la situación y cambios de los sistemas productivos para concluirlos con algunas de las restricciones que aún permanecen, de acuerdo a una evaluación realizada en el 2004, casi una década después de la implementación del Mercosur.

7.6.1. Los sistemas productivos lecheros y sus recursos

7.6.1.1. Producción total y bajo inspección federal

Una parte de la producción de leche en Brasil no tiene destino comercial, sino que se consume dentro de la explotación. La mayor proporción, en cambio, se hace con fines de venta fuera de la explotación, ya sea en el mercado formal a industrias que tienen fiscalización sanitaria y tributaria del gobierno, o al mercado informal, sin ellas.

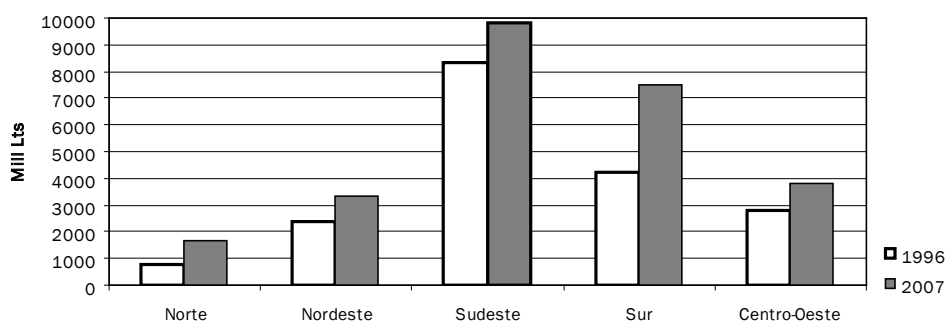
La producción total de leche en el país creció en un 64% entre 1995 y 2008, pasando de unos 16,4 mil millones de litros a 27 mil millones. En 1997 un 57% de esa producción era destinada al mercado formal, proporción que ha aumentado al 70% en 2008.

7.6.1.2. Producción por regiones

La producción de leche se ha difundido en todas las regiones del país, siendo las mayores productoras la Sudeste y del Sur (*Gráfico 60*).

Gráfico 60.

Evolución de la producción por regiones (1996-2007)



Fuente: Elaboración propia con datos de IBGE.

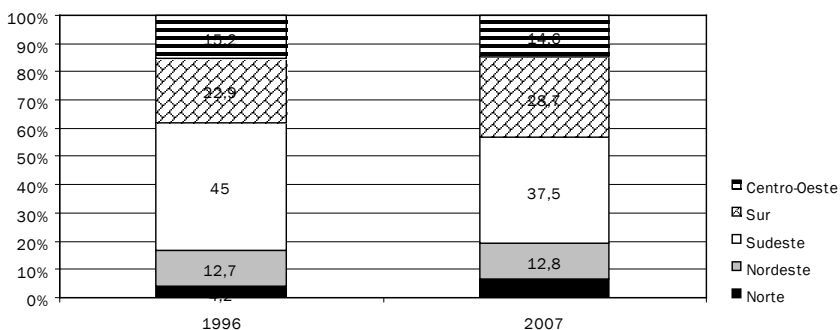
En todas las regiones ha habido incrementos de producción, ya sea por intensificación (Sur), por expansión del área dedicada a la producción (Centro-Sur) y por su implementación en áreas no tradicionales como en los estados de Rondonia y Pará.

Las regiones de frontera han sido polos de atracción por los menores costos de producción, así como por la disponibilidad de abundantes pastos y algunas otras características. En el caso de estados como Goiás, además de lo anterior, han tenido influencia planes estatales como el de financiamiento do Fundo Centro Oeste (FCO), asistencia técnica de Emater-GO, de las industrias lácteas, en asociación con la Federação da Agricultura, y el estímulo y apoyo financiero del Banco del Estado de Goiás y del Banco de Brasil.³⁵

En cuanto a la evolución de la participación porcentual, la región Sudeste, que producía el 45% en 1996, ha reducido su participación al 37%, habiendo ganado participación la región Sur, que pasa del 23% al 29% y la región Norte, del 4% al 6% (*Gráfico 61*). Las variaciones porcentuales indican que la región donde más creció la producción ha sido el norte (117%) y el sur (77%) en el período. En 2004 se estimó que la facturación en la región del sudeste era de \$R 4,98 mil millones, seguida de la región Sur con R\$ 3,23 mil millones.

Gráfico 61.

Participación porcentual en la producción de leche por región 1996-2007



Fuente: Elaboración propia con datos de IBGE.

Por estados, Minas Gerais continuaba ocupando el primer lugar en la producción, con un incremento entre 1996 y 2007 del 30%, mientras que Goiás había perdido posiciones en relación a Río Grande do Sul y Paraná, estos últimos con un incremento del 58% y 78% respectivamente en el período (*Cuadro 140*). Igualmente notorio ha sido lo ocurrido en el estado de Santa Catarina, que tuvo un

aumento del 115%. San Pablo, por el contrario, había disminuido su producción en un 18%. Así es que mientras los cinco estados más tradicionales concentraban el 70% en 1996, disminuyeron al 66% en el 2007 por la ganancia que mostraron otros estados como Santa Catarina, Bahía, Rondonia y Pará, por ejemplo.

Cuadro 140.

Producción por Estado (millones de litros) y ranking 1996-2007

Estado	Ranking 96	Prod 1996	Prod 2007	Ranking 07	Variación%
Minas Gerais	1	5601	7275	1	29,89
Goiás	2	1999	2639	4	32,02
R.G. do Sul	3	1861	2944	2	58,19
Paraná	4	1514	2701	3	78,4
Sao Paulo	5	1985	1627	6	-18,04
Santa Catarina	6	866	1866	5	115,47
Bahia	7	660	966	7	46,36
Rondonia	8	317	708	8	123,34
Pará	9	238	643	11	170,17
Rio de Janeiro	10	432	463	13	7,18
Mato Grosso do Sul	11	407	490	12	20,39
Mato Grosso do Sul	12	375	644	10	71,73
Espírito Santo	13	320	438	14	36,88
Pernambuco	14	422	662	9	56,87
Ceara	15	390	416	15	6,67
Alagoas	16	223	243	18	8,97
Tocantins	17	144	214	19	48,61
Maranhao	18	139	336	16	141,73
Rio Grande do Norte	19	160	214	20	33,75
Sergipe	20	135	252	17	86,67
Paraíba	21	150	170	21	13,33
Acre	22	31	80	22	158,06
Piauí	23	75	76	23	1,33
Amazonas	24	27	20	25	-25,93
Distrito Federal	25	28	36	24	28,57
Roraima	26	11	6	26	-45,45
Amapá	27	2	6	27	200
Total		18.515	26.134		

Fuente: Elaboración propia en base a datos del IBGE.

7.6.1.3. Cambios estructurales

La existencia de tanta diversidad por regiones en la producción lechera hace difícil presentar un modelo en el orden nacional. Por esa razón se ha optado por seguir el criterio de tomar como referencia una clasificación de tipos de sistemas productivos lecheros predominantes en el mayor estado productor, de Minas Gerais.³⁶ Sobre esa base se distinguieron:

1) Producción extensiva, de explotaciones con menos de 30 vacas, productividad menor a 4 litros por vaca por día con una producción diaria total de 100 litros. Con la característica de alimentación a campo sin suplementación, con la tierra representando menos del 60% del capital inmovilizado; una relación vacas en ordeño/vacas totales menor al 50%. El costo operativo total está por encima del precio bruto recibido, no remunerando adecuadamente ni la mano de obra ni el capital.

2) Producción semiextensiva: entre 30 y 70 vacas, con productividad de entre 4 y 7 litros por vaca y producción total de entre 100 y 400 litros por día. Alimentación a base de pasto con alguna suplementación con forraje picado y alimento concentrado en invierno o estación seca. Costo operativo total cercano al precio bruto recibido aunque no remunera adecuadamente al capital invertido.

3) Producción especializada: usualmente tienen entre 7 y 200 vacas con una productividad de entre 7 a 12 litros por vaca por día y producción total entre 400 y 2000 litros diarios. Alimentación en base a pastaje y suplementación con caña de azúcar o silos y concentrados. El costo operativo asciende al 80-85% del precio recibido por la venta de la leche.

4) Producción Intensiva: normalmente con más de 200 vacas, productividad por encima de los 12 litros por vaca por día y producción total de más de 2000 litros diarios. Alimento provisto en establo durante año entero, costo operativo entre 80-85% del valor de la leche.

Sobre esta clasificación podemos ver algunos de los cambios estructurales más importantes producidos entre 1995 y 2005, tomando en consideración el tamaño de las explotaciones lecheras, el número de productores y en el rodeo.

7.6.1.4. Cambio en el tamaño

Del *Cuadro 141* se puede apreciar que mientras que las explotaciones más pequeñas, extensivas, mantienen en el conjunto casi la misma cantidad de vacas en ordeño, la cantidad de vacas por explotación ha pasado de un promedio de 7 a 10. Por otra parte, mientras que en 1995 producían el 54% de toda la leche, en el 2005 ese porcentaje cayó al 18,7%. En cambio, han sido los otros tipos de sistemas los que ganaron participación, pasando del 31% a casi el 37% los semiextensivos y especializados, y de menos del 2% a casi el 8% los intensivos. O sea que entre los especializados e intensivos aportan más del 44% de la producción.

El cambio de tamaño se aprecia mejor en el promedio de vacas por explotación, donde se ven que los mayores aumentos corresponden a las dos mayores.

Cuadro 141.

Algunos indicadores de los sistemas: 1995-2005

	Producción		Total tambos		Lts/ explo/ día	Vacas Ord		Lts/ vaca/día	Vacas/ explo
	1000ton	%	No.	%		1000	%	Lts.	No.
1) Extensiva									
1995	10.044	54,2	1.713.121	94,6	16	11.781	72,4	2,3	7
2005	4598	18,7	1.151.931	89,4	11	11.938	57,9	1,1	10
2) Semi-Ext									
1995	5.742	31	87.113	4,81	181	3.597	22,1	4,4	41
2005	9.061	36,9	107.130	8,31	232	5.400	26,2	4,6	50
3) Especializ									
1995	2.385	12,9	9.514	0,53	687	826	5,1	7,9	87
2005	9.023	36,7	28.110	2,18	879	2.906	14,1	8,5	103
4) Intensiva									
1995	344	1,86	293	0,02	3.221	69	0,43	13,6	236
2005	1.889	7,69	1.497	0,12	3.457	387	1,88	13,4	259
Total									
1995	18.515	100	1.810.041	100	28	16.274	100	3,1	9
2005	24.572	100	1.288.667	100	52	20.632	100	3,3	16

Fuente: Elaboración propia con datos de Stock y Carneiro (2007).

Los productores más grandes

Un relevamiento anual³⁷ que se viene realizando desde el 2001 de los 100 mayores productores primarios lecheros permite verificar los siguientes cambios.

En el 2008 la producción promedio de cada uno fue de 11 mil litros diarios, con un máximo de 68.000 lts/día. El grupo de los 10 mayores produjo 30.212 litros diarios promedio. El 44% de los establecimientos usaban el confinamiento total de los animales, el 42% un sistema de semi confinamiento y el 14% uso de pastajes. El promedio de producción de los animales confinados fue de 29,30 kg/día, semiconfinamiento 21,80 kg/día y sistema pastoril 19,30 kg/día.

La raza holandesa ha sido la principal, representando el 57% seguida de la girolando y mestizas, con 32%, y el resto incluye Jersey, Gir e Pardo-Suíza. Dentro de los 100 mayores productores, el 25% utilizaba más de una raza. La producción promedio por vaca fue de casi 25 kg/vaca/día, con variaciones entre 10 y 39 kg/vaca. La productividad de la tierra dedicada a la actividad fue de 18.862 litros/ha/año, variando de 791 a 52.097 litros/ha/año La producción fue entregada a 45 industrias.

En la localización 42 establecimientos estaban en Minas Gerais, 27 en Paraná, 11 en Sao Paulo, y el resto. En el 2002 en Minas Gerais se localizaban 36 establecimientos, 28 en São Paulo, 18 en Paraná, constituyendo el 82% del total.

En el 2002 la producción promedio fue de 8.082 litros diarios, con un máximo de 42.845 por día. El grupo de los 10 mayores productores tuvo 22.851 litros/día.

Número de productores

El cuadro anterior igualmente muestra el cambio en el número de explotaciones, que para todo el país se redujo en un 16% en los diez años, pero que solamente para los más pequeños fue de 561.190 y de 59.003 para los especializados. Hubo un incremento en los sistemas semiextensivos y de los intensivos con la ocupación de nuevas áreas. Igualmente importa concluir que aún con esos cambios el 90% de los productores lecheros brasileños se encuentran en la categoría de los más pequeños, caracterizados como extensivos, un 8% como semi-extensivos, un 2% como especializados y un 0,12% como intensivos.

Otro elemento indicativo del cambio que se vino dando lo constituye un estudio realizado para el último quinquenio de los '90 entre los asociados a la cooperativa Itambé. En el mismo se puso de manifiesto cómo año tras año fueron desapareciendo productores de hasta 50 litros por día, mientras que se incrementaba el número de los de mayor tamaño (*Cuadro 142*).

Cuadro 142.

Participación del número de productores y de la cantidad producida de leche según estratos

	Hasta 25 l/día		Hasta 50 l/día		Hasta 200l/día		Más de 500l/día	
	Número (%)	Prod (%)	Número (%)	Prod (%)	Número (%)	Prod (%)	Número (%)	Prod (%)
1995	31,6	4,9	55,5	15,4	9,8	44,3	2	17,6
1996	29,4	3,9	52,8	12,9	11,7	51,8	3,2	25,7
1997	28,9	3,6	51,9	11,6	12,9	55,7	3,6	30,3
1998	27,1	2,8	48,6	9	15,9	62,1	5,4	36,6
1999	22,3	1,7	40,4	5,7	22,5	71,6	9,1	47,1

Fuente: Itambé.

En 1996, de un total de 1,8 millones de productores de leche de vaca solamente 818 mil vendían el total o parte de su producción. Esta situación ha ido variando, con aumento de la cantidad de productores especializados en la producción

lechera. Sin embargo, se estima que solamente estos mayores y más especializados son los que muestran un crecimiento significativo, no siendo tanto para el resto. Se estima que las 30.000 explotaciones más especializadas, que representan el 2,3% del total productoras de leche, producen el 44% del total de leche del país.³⁸

Número de vacas

Con respecto al rebaño, la cantidad de vacas totales ordeñadas en estos años tuvo un proceso de crecimiento desde 1996, pero con animales de mayor productividad. La expansión de la producción a nuevas áreas y la intensificación en otras se ha hecho con mayor cantidad de animales y rebaños mejorados. De esta forma, de 801 litros por vaca por año en 1995 han pasado a tener una producción de 1.261 litros.

Cuadro 143.

Evolución de la producción, vacas ordeñadas y productividad

Año	Producción de Leche (millones litros/año)	Vacas Ordeñadas (mil cabezas)	Productividad (litro/vaca/año)
1995	16.474	20.579	801
1996	18.515	16.274	1138
1997	18.666	17.048	1095
1998	18.694	17.281	1082
1999	19.070	17.396	1096
2000	19.767	17.885	1105
2001	20.510	18.194	1127
2002	21.643	18.793	1152
2003	22.254	19.256	1156
2004	23.475	20.023	1172
2005	24.621	20.820	1183
2006	25.398	20.943	1213
2007	26.134	21.122	1237
2008*	27.083	21.484	1261
Cambio	64%		57%

Fuente: IBGE (PPM).

Elaboración: R.Zoccal - Embrapa Gado de Leite - Atualização: dezembro/2008.

* Estimativa Embrapa Gado de Leite.

En relación al tipo de explotación lechera, si retornamos a los números del *Cuadro 144* se ve también que la cantidad de vacas en ordeño ha variado muy poco en los sistemas extensivos, y ha disminuido en los especializados. Ello se correlaciona con una pérdida en el porcentaje total de animales para ambos

grupos, que baja del 72% al 58% en el primero y de 26% al 22% en el tercero. En cambio, aumentaron en los otros dos. Por otra parte, como ya se mencionó, se incrementó el número de vacas por explotación en todos los estratos.

7.6.1.5. Productividad

Por Estados se observa una gran diferencia de productividad en el 2007, desde la mayor de 2.321 litros/vaca/año en Santa Catarina a un mínimo de 333 en Roraima (*Cuadro 144*). Aunque estos valores son aún bajos comparados con los países exportadores mundiales, han tenido un incremento del 29% si se los compara con los del 2001 en el primero, mientras que han disminuido en el segundo.

Cuadro 144.

Productividad por vaca en los Estados (2001-2007)

	Productividad 2001	Productividad 2007	Cambio
	Lts/vaca/año	Lts/vaca/año	
Minas Gerais	1.337	1.463	9,4
Goiás	1.095	1.154	5,4
R.G. do Sul	1.846	2.222	20,4
Paraná	1.642	1.998	21,7
Sao Paulo	1.029	1.078	4,8
Santa Catarina	1.796	2.321	29,2
Bahia	486	546	12,3
Rondonia	956	714	-25,3
Pará	606	637	5,1
Rio de Janeiro	1.146	1.129	-1,5
Mato Grosso do Sul	972	974	0,2
Mato Grosso	1.073	1.140	6,2
Espírito Santo	1.131	1.126	-0,4
Pernambuco	1.003	1.385	38,1
Ceara	751	816	8,7
Alagoas	1.410	1.389	-1,5
Tocantins	450	463	2,9
Maranhao	495	642	29,7
Rio Grande do Norte	803	849	5,7
Sergipe	863	1.273	47,5
Paraíba	620	798	28,7
Acre	804	544	-32,3
Piauí	400	396	-1
Amazonas	567	513	-9,5
Distrito Federal	1423	1.800	26,5
Roraima	409	333	-18,6
Amapá	500	750	50
Total Brasil	1.127	1.237	9,8

Fuente: Elaboración propia con datos de IBGE.

Pesquisa da Pecuária Municipal, disponível no site da Embrapa (a).

La ganancia en productividad se ha derivado de múltiples factores, principalmente de la adopción de tecnologías que han permitido un mayor rendimiento de los factores de la producción.

La alimentación, las mejoras genéticas, la salud animal y el manejo empresarial han sido elementos determinantes, con cambios importantes en la lechería brasilera en busca de bajar costos y de mayor rentabilidad. A pesar de reconocerse la necesidad y la posibilidad de incrementos significativos en la productividad del rebaño y en particular en los aspectos alimentarios y genéticos, hay reconocidos avances, sobre todo en los sistemas especializados e intensivos. Se hará una breve mención a algunos de ellos.

7.6.1.6. La alimentación

La importancia de la alimentación se refleja sobre la productividad y la eficiencia económica, ya que el costo se estima representa una base mínima de entre el 40-60%.

Como hemos visto en la caracterización de los sistemas de producción, uno de los aspectos que los diferencia es la base alimentaria. Del modelo extensivo y semiextensivo típico de comienzos de los '90 se han difundido más los otros dos. La superficie con pasturas sobrepasó las 100 millones de hectáreas.

Se han venido realizando estudios³⁹ sobre modelos de producción con énfasis en la utilización de forrajeras tropicales, tomando en consideración la interacción entre el genotipo y el ambiente del rebaño, lo que promete mejoras en la competitividad a bajos costos.

7.6.1.7. Mejoramiento genético y trazabilidad

Las razas utilizadas en la producción lechera de Brasil varían según sus regiones tropicales, subtropicales y más templadas y sus condiciones ecológicas. Se cuentan⁴⁰ las razas europeas puras, entre las que predominan la Holandesa, Pardo-suisa y Jersey; europeas de doble aptitud carne-leche de las cuales la más conocida es la Simental; razas cebuinas lecheras como las Gir, Guzerá, y mestizas, derivadas de cruzamientos.

El 70% de la producción de leche de Brasil provenía de cruza, siendo las más comunes las de Holando con Gir (Girolando), Holando con Guzerá (Guzolando) y aún Holando con Nelore (Nerolando). Hacia fines de los '90 y comienzos de la nueva década algunos de los resultados de producción de las principales razas utilizadas presentaban los resultados que se aprecian en el *Cuadro 145*.

Cuadro 145.

Producción de leche, grasa y duración de lactancia de razas lecheras de Brasil.

Razas	Producción (kg) Leche	Grasa	Lactancia (días)
Holandesa ⁽¹⁾	7.571	248	316
Jersey ⁽³⁾	4.678	235	312
Girrolanda ⁽²⁾	3.788	-	266
Gir ⁽⁴⁾	2.292	98	272
Guzerá ⁽⁴⁾	2.248	96	248
Gir Mocha ⁽⁴⁾	1.738	84	216

Fuente: Embrapa . ⁽¹⁾ Datos para 1999. ⁽²⁾ Datos para 2001. ⁽³⁾ Datos para 1995.

Las evaluaciones de desempeño⁴¹ para la selección adecuada en la región Sudeste mostraban una fuerte relación con la tecnología de la explotación. En aquéllas con mejor manejo, las más productivas eran las más holandesadas; de lo contrario, eran las que tenían mayor porcentaje cebuino. Las holandesas tienen mayor especialización lechera pero también son más exigentes en el trato, susceptibles a las garrapatas, al calor, y con mayores dificultades para subir en terrenos escarpados para pastar.

Otro estudio⁴² mostraba para los estados de Minas Gerais, San Pablo y Goiás que hasta una producción de 8.036 litros de leche por año los costos de producción eran menores con el uso de animales predominantemente cebú. Entre ese volumen y 70.230 litros, en cambio, era menor con mestizos y las producciones por encima de ese límite convenían con rebaños predominantemente europeos.

Cuadro 146.

Características generales de los rebaños estudiados

Característica	Unidades	Rebaño		
		Cebú	Mestizo	Europeo
Producción	L/día	77,94	314,27	913,35
Area Utilizada	ha	143	162,26	57,34
Capital en benfeitorias	R\$	18409	55720	68135
Capital en Máquinas	R\$	6266	27106	60100
Capital en alvenarias	R\$	19456	56675	106583
Mano de Obra familiar	R\$/año	1322	2587	4034
M. de Obra contratada	R\$/año	1471	6437	13464
Gastos directos ⁽¹⁾	R\$/año	2271	12551	45974
Depreciación	R\$/año	1429	4819	10089
Productividad	l/año/ha	478	1219	6078
Productividad ⁽²⁾	l/año/ha	4,01	7,71	16,9

Fuente: Homem de Souza (2000). ⁽¹⁾ Concentrado, silagem, mineral, energía eléctrica, combustible e inseminação artificial.

⁽²⁾ Litros/día/vaca en lactancia.

La difusión de la inseminación artificial facilitó el mejoramiento de los rebaños, particularmente en los sistemas especializados e intensivos. Entre 1998 y 2007 las ventas de dosis de semen en Brasil pasaron de 1,6 millones a 7,5 millones. El 49% de las mismas correspondió al ganado lechero, llegando a un total de 3,7 millones de dosis. El 65% correspondía a semen importado, mientras que el resto era nacional. Aún así, se estimaba que solamente el 8% de los rodeos lecheros usaba inseminación artificial.⁴³

La composición de las ventas por razas fue liderada por el Holando (56%), seguido por Jersey (18,3%) y Gir Lechero (18%), Girolando (4,2%), Pardo Suizo (1,15%) y otras (2,35%). El control de la recolección y comercio de semen fue asignado a un organismo dependiente de la Secretaría de Defensa Agropecuaria (SDA), la División de Fiscalización de Material Genético Animal (DMG/Dfip), en la cual deben registrarse los establecimientos que producen y comercializan material genético de varias especies animales. En 2008 estaban registrados 2050.

También deben estar inscriptos en un banco de datos los reproductores para facilitar la trazabilidad y fiscalización de la producción, así como su estado sanitario y desempeño zootécnico. En este sentido, sobre todo la trazabilidad en bovinos ha tenido avances en función de los requerimientos de mercados externos.⁴⁴

7.6.1.8. Sanidad animal

Entre 1997 y 2004 el mercado de productos veterinarios aumentó un 22% en reales, siendo el consumo del sistema lechero cerca del 11,8% del total y el 29% del bovino.⁴⁵ Un porcentaje muy alto del mercado veterinario total (35,5%) lo representa la vacunación contra la fiebre aftosa, enfermedad que continúa preocupando al sistema productivo brasileiro. En el 2008 se reglamentó⁴⁶ un sistema de Vigilancia Veterinaria en las zonas de fronteras con Paraguay.

7.6.1.9. Calidad de leche

Como ya ha sido mencionado anteriormente, la calidad de la leche cruda está influenciada de una parte por características de los animales como la genética, la alimentación, su sanidad, pero por otra por la forma en que se la ordeña y se la maneja inmediatamente después.

Cuando se implementó Mercosur los controles relacionados con la calidad de la leche no eran estrictos y el conteo de microorganismos se aplicaba a las leches tipo A y B y a la tipo C destinada al consumo pasteurizada. En 1996, con 19 millones de litros producidos, la mayor parte de la producción correspondía al tipo C y el 65% se destinaba a la industria, principalmente leches deshidratadas.

El mejoramiento de la calidad en el tambo contó con el apoyo de la industria, que comenzaba a necesitar estándares más altos para satisfacer la demanda interna y externa. Por ejemplo con créditos para el enfriado en los puntos de origen y transporte a granel.

Como se mencionó previamente, la Normativa 51/2002 del MAPA estableció el Programa Nacional de Mejoramiento de la Calidad de Leche, con criterios para la producción, identidad y calidad de leche. Se determinó la obligación del enfriado en tambo y su transporte a granel, y criterios básicos de sanidad e infraestructura física para el acondicionamiento de la leche cruda. También estableció el límite de 1 millón de células/ml en el conteo de células somáticas, con vigencia obligatoria desde julio de 2005 en las regiones Sur, Centro Oeste y Sudeste, y desde julio de 2007 en el Norte y Nordeste.

No obstante, se considera que los avances han sido lentos. Los resultados de los exámenes realizados por la Clínica de Leche de la USP en el 2006 y 2007 (*Cuadro 147*) muestran niveles de dispersión muy amplios, con conteos bacterianos y células somáticas altos. Además, para la exportación a la Unión Europea, se debería contar con menos de 100.000 UFC/ml, estándose en el promedio muy por encima de ese indicador.

Cuadro 147.

VARIABLES DE CALIDAD DE LECHE

Parámetro	Período	Número de Muestras	Promedio	Mediana	Desvío Estandar
% Grasa	2005-2006	208.118	3,56	3,53	0,63
	2006-2007	369.972	3,58	3,55	0,64
% Proteína	2005-2006	208.118	3,19	3,19	0,17
	2006-2007	369.972	3,19	3,18	0,18
% ESD	2005-2006	208.118	8,59	8,6	0,34
	2006-2007	369.972	8,56	6,58	0,38
C. Cel Som (mil/ml)	2005-2006	211.849	501	375	473
	2006-2007	377.981	502	383	455
C.Bact (mil ufc/ml)	2005-2006	206.205	448	164	641
	2006-2007	372.943	609	110	1259
N. Urea (mg/dl)	2005-2006	20.922	7,58	6,68	4,34
	2006-2007	26.600	7,96	7,16	4,44

Fuente: Clínica do Leite - ESALQ/USP, publicado no Boletim do Leite. Obs: NU = uréia no leite.

Una de las razones puede ser la poca difusión en la industria del pago por calidad. De las 230 industrias que analizaron la leche recibida en la Clínica de Leche, que son a su vez las principales del país, solamente 11 tenían programas de pagos por calidad, lo que representaba el 5%. El diferencial de pago más difundido aún sigue siendo el volumen. Al no estar difundido el pago por calidad, no hay incentivo para hacer las inversiones y mejoramientos requeridos. Datos de la Clínica informan que las empresas que pagan por calidad tienen en promedio una CBT de 90 mil UFC/mL, contra 500 mil de las que no participan de programas diferenciados de pagos por calidad.⁴⁷

Para resumir, aún cuando los estándares promedios distan mucho de los principales países exportadores, desde 1995 se han producido muchos avances en el mejoramiento de la calidad de leche. Los requerimientos de las industrias con objetivos exportadores, así como las medidas y programas gubernamentales, han contribuido a hacerlo posible.

No obstante, de los 26 mil millones de litros de leche producidos en el país, se asegura⁴⁸ que al menos 9 mil millones no se encuadran dentro de los requerimientos de la Normativa No. 51. El sector informal subsiste en áreas poco urbanizadas, con pocos animales, continuando con el ordeño y el manejo manual, vendiendo la producción directamente o con un proceso casero.

7.6.1.10. Estacionalidad

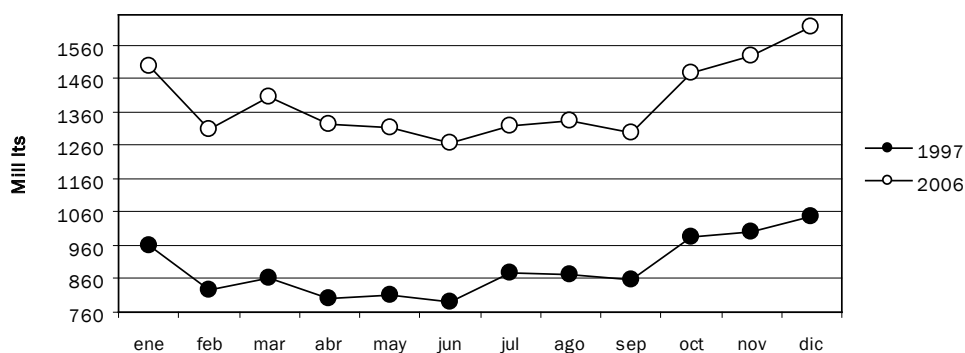
La producción láctea en Brasil tiene una alta estacionalidad, lo que se refleja en amplitud en los cambios de precios. La misma es más marcada en los sistemas no especializados, dependientes de la disponibilidad de forrajes naturales, con mínimos en los meses de abril, mayo y junio y máximos en diciembre.

Esta estacionalidad también afecta a la industria, que ante la dificultad de almacenar productos frescos y de los costos financieros y recursos que conlleva el mantenimiento de inventarios, traslada precios menores a los productores en épocas de mucha oferta y precios más altos al consumidor en períodos de escasez. La variación mensual de volúmenes recibidos se aprecia en el *Gráfico 62* para 1995 y 2006, sin que se hayan producido grandes cambios en el período, excepto por el crecimiento de la producción.

El cociente entre el mes de mayor entrega y el de menor varía entre 1,19 en el 2005 a un máximo de 1,40 en el 2000, siendo menor la amplitud que las encontradas para Argentina y Uruguay.

Gráfico 62.

Estacionalidad de la producción 1997 y 2006



Fuente: Elaboración propia con datos de IBGE.

En el 2003 el Consejo Monetario Nacional (CMN) introdujo una línea de crédito para la industria y las cooperativas lecheras por 200 millones de reales para almacenar excedentes de producción en el período entresafra, principalmente leche en polvo y quesos, de modo de contribuir a la estabilización de precios al productor.

7.6.1.11. Medio ambiente

Los cuestionamientos de los efectos medioambientales de la producción láctea también han surgido en Brasil, centrándose en aspectos como los tratamientos de los efluentes y desechos, uso racional del agua y generación de energías alternativas.

Se visualiza para el futuro el incremento de la demanda de productos orgánicos y requerimientos de que los tradicionales sean ambientalmente sustentables, con adecuaciones que posiblemente requerirán nuevas inversiones, tecnologías adaptadas y programas de capacitación para la reestructuración de las prácticas necesarias.

7.6.2. Mano de obra

El total de empleos provistos por la producción primaria lechera brasilera se ha estimado en unos 3,6 millones. Como hay sistemas productivos muy diferentes entre los Estados, también se reflejan en la característica de la mano de obra.

Por ejemplo, en Rio Grande do Sul el 35% de los tambos tenía menos de 10 hectáreas. En los tambos de menos de 400 litros diarios, la participación de la

mano de obra familiar en el costo total de producción en el período de safra llegaba al 32%, siendo bastante menor fuera de esos meses. En cambio, en los tambos más grandes, con más de 700 litros diarios, la incidencia de la mano de obra en los costos era bastante menor y similar entre ambos Estados aquí comparados.

Cuadro 148.

Participación de la mano de obra en los costos totales en tambos de Rio Grande do Sul y Goias (2002)

Estado	Período	<400L/ diarios	401-700	> 701
Goias	Safra (agosto-feb) (%)	31,56	30,51	16,27
	Entresafra (%)	21,53	23,75	13,15
	% Mano obra familiar en el CT	29,35	34,18	40,56
Rio Grande do Sud	Safra (%)	25,72	18,44	16,94
	Entresafra (%)	22,7	16,38%	14,58
	% Mano obra familiar en el CT	34,28	88,17	86,74

Fuente: Boletim do Leite- Oct 2003, <http://www.cepea.esalq.usp.br/leite/files/2003/10out.pdf>

Con el incremento de la escala van cambiando también las características de la mano de obra, pero una limitación que aparece es su profesionalización. Una de las recomendaciones que se reitera en numerosos trabajos es la capacitación de productores y trabajadores en la producción primaria para producir leche de calidad usando tecnología adecuadas. En el Estado de Goiás, donde ha crecido mucho la producción lechera, se han implementado programas⁴⁹ entre gobierno, universidades y asociaciones de productores para capacitar la mano de obra del tambo.

Ese mismo reclamo se reitera en relación al personal de las empresas elaboradoras. Se reconoce la coexistencia de industrias modernas a la par que fábricas semi-industriales y artesanales. Cada una con diferentes niveles tecnológicos y conjuntos de trabajadores que poseen bajo nivel de escolaridad, que han aprendido el oficio en la práctica y que normalmente no participan de cursos de entrenamiento formales.

7.6.3. Capital y estructura de propiedad de la tierra

En todo Brasil ha ocurrido un proceso de subdivisión de la tierra por herencia y por nuevos asentamientos, lo que determinó un aumento en el número de explotaciones agropecuarias, llegando a más de 5 millones de unidades.⁵⁰

En 1996 el 37,2% de los establecimientos agropecuarios declaraban tener actividad lechera, los que se redujeron al 25,8% en el censo del 2006. El mayor número de propiedades con actividad lechera lo tienen Minas Gerais y Rio Grande do Sul, seguidos por Paraná, Bahía, Santa Catarina y Ceará. Por otra parte Goiás tiene el porcentual más alto de unidades lecheras en relación al total de establecimientos, casi el 50%.

La reducción de los establecimientos lecheros se dio en casi todos los estados, con la excepción del Distrito Federal, donde aumentaron el 13%. Para algunos productores menores como Amapá, Roraima y Maranhao la reducción llegó a alrededor del 65%, mientras que en otros muy importantes, como Paraná, Santa Catarina y San Pablo, anduvo en el 35%.

Entre 1996 y 2006 en Rio Grande do Sul dejaron la actividad 80.486 propiedades, lo que representó un promedio de 8 mil por año, terminando con 204.575 unidades. Igualmente, en Minas Gerais, la pérdida fue de 44.157 establecimientos, terminando con 220.656 unidades.

La sostenida demanda de soja y de biocombustibles viene actuando como fuerte competidor por el recurso tierra en Brasil, y al igual que ocurre en otros países, van desplazando a la producción lechera a regiones con suelos de menor aptitud agrícola.

7.6.4. Infraestructura y recolección

Con el crecimiento de la demanda de los '90 y las posibilidades de inserción en los mercados internacionales, la industria láctea brasilera comenzó a ser más exigente en las condiciones de entrega de la materia prima. La refrigeración de la leche recién ordeñada en el tambo y el transporte a granel fueron dos aspectos centrales de los cambios requeridos. Por resolución gubernamental se requirió el enfriado de la leche en las explotaciones y su traslado en camiones tanques a partir de mediados de 2005, lo que impactó fuertemente en el sector. Por una parte se requirieron inversiones mayores en las explotaciones para ajustar la infraestructura a todos los nuevos requerimientos, lo que provocó un desplazamiento de muchos pequeños productores (sobre todo el segmento de menos de 50 litros diarios) al sector informal, ya que no tuvieron acceso a los medios necesarios para hacerlas.

Pero al mismo tiempo facilitó el incremento de la escala para tener suficientes volúmenes que justificaran las nuevas inversiones, por el mínimo tamaño de tanques disponibles en el mercado.

En esta transición la industria contribuyó financiando la adquisición de los tanques de sus entregadores hasta en 60 cuotas. También contribuyó a la

calidad de la leche cruda, por el menor contacto y las mejores condiciones del medio en las que se obtenía así como al abaratamiento del costo del transporte de recolección para la industria.

El costo de recolección de leche de los tambos es aún bastante alto, debido a las condiciones de las carreteras y las dificultades en períodos de lluvia. Un estudio realizado entre enero de 2001 y diciembre del 2002⁵¹ en los estados de Minas Gerais y Sao Paulo se determinó que para el primer recorrido el costo varió entre el 5% y 10% del precio de la leche para Sao Paulo y entre 7% y 10% para M.G. En el segundo recorrido fue algo menor en ambos Estados.

7.6.5. Industrias relacionadas y de apoyo al sector primario

Hacia atrás, las principales industrias relacionadas con el sector primario lechero corresponden a la provisión de los animales, de su sanidad y de su alimentación. También tienen peso la provisión de equipamientos y maquinarias, embalajes y energía.

Cuadro 149.

Industrias relacionadas con el sector primario y sus valores a 2004

Industria	Millones de R\$
Vacas y vaquillonas	4.300 (33,9 mill cabezas)
Raciones y concentrados	2100
Productos Veterinarios	332
Silos de maíz	135 (4 millones toneladas)
Ordeñe	78,4
Fertilizantes	73
Tanques de Refrigeración	57,6
Semillas para ensilaje	50
Mejoramiento Genético	43,8 (2,5 millones de dosis)
Silos de capim	40 (2700 millones tons)
Semillas para raciones	36,8
Embalajes	28
energía	15,1
Agroquímicos	6

Fuente: PENSA, Mapeamiento de Insumos, 2004.

La importancia de estas relaciones puede reforzarse con el conocimiento de que, por ejemplo, la ganadería de leche es responsable por el 73% de los volúmenes de raciones consumidas por los bovinos en todo el país.

7.7. Ingresos, costos y resultados

Es muy difícil, dada la gran divergencia entre los sistemas productivos brasileros, hacer una generalización de ingresos, costos y resultados. No obstante, es interesante acotar algunas citas que pueden dar una mejor idea de la situación en algunos Estado.

Por ejemplo, un análisis realizado en 2002⁵² puso de manifiesto para los sistemas productivos de Rio Grande do Sul la estrecha asociación entre la productividad y las ganancias. Se determinó que un aumento del 11% en la productividad generaba una ganancia en reales por litro del 116%. El desfasaje de productividad cambiaba según el tamaño y ha sido atribuido a la brecha tecnológica que existe entre los sistemas.

Cuadro 150.

Productividad y ganancia según tamaño en Rio Grande do Sul

2002	Tamaño (Litros/Día)			
	100 a 300	301-600	601-1000	>1000
Productividad por vaca (Its/día)	17,92	19,88	20,96	23,98
Ganancia (\$R/L)	0,037	0,052	0,077	0,087

Fuente: Ponchio y Conte (2003).

Por otra parte, comparada con otras producciones, en 2004 se determinó⁵³ que la producción lechera era una buena opción económica, ya que tenía una rentabilidad más elevada que la correspondiente a soja, trigo, caña de azúcar o recría y engorde: 1.501,54 reales por hectárea por año, lo que representaba 3,9 veces más alta que la de la caña de azúcar. Pero también exigía una inversión mayor, estimada en 21.400 reales por hectárea, 2,5 veces mayor que la de la caña.

Por el lado de los ingresos, los precios recibidos por los productores por la leche en Brasil se han mantenido por arriba de los de sus vecinos del Mercosur. Los precios de la leche varían según los Estados. San Pablo, Minas Gerais y Goiás comercializan con precios por encima de la media nacional, mientras que Rio Grande do Sul, Paraná y Bahía venden en gran parte del año a precios menores. También hay diferencias entre la leche tipo A, B y C.

Pero al igual que sus socios, la posibilidad de expansión de la producción lechera de Brasil está basada en los bajos costos de producción en términos internacionales.

En el 2004 los mayores costos de producción en una unidad de alta tecnología fueron de alimentación y sales minerales (38,9% del total), mano de obra empleada (11,5%), insumos (10,6%), depreciaciones (8,6%), mantenimiento (9,4%) y administración (5,5%). Dependiendo del nivel tecnológico también tienen fuerte incidencia los fletes, la inseminación artificial y los productos veterinarios.

Una estructura de costos típicos para el estado de Minas Gerais para el 2006 da cuenta de la diferencia entre los sistemas productivos, en la incidencia de la mano de obra, de la alimentación y del costo de reposición del capital (*Cuadro 151*).

Cuadro 151.

Estructura de costos típicos (Minas Gerais, 2006)

	Extensivo	Semi- Extensivo	Especializado	Intensivo
Ingreso Bruto (precio)	100%	100%	100%	100%
Costo Operativo	98%	101	84	83
Mano de Obra	26	23	13	14
Concentrados	12	27	26	28
Volumosa	4	16	13	9
Mantenimiento Pastaje	9	6	4	2
Otros gastos variables	20	17	16	17
Costo Reposición Capital	27	12	13	13

Fuente: Stock y Carneiro (2007).

Comparativamente, los precios de la leche han tenido una evolución favorable con relación a algunos insumos como maíz y harina de soja, como se ve en el *Cuadro 152*.

Cuadro 152.

Cantidad de litros de leche para comprar insumos seleccionados

	Maíz (bolsas 60 kgs)	Harina de soja (100 kg)	Salario Mínimo (1 salario)	Diesel (1 litro)
2004	36	139,6	507,9	3
2005	32,6	101,1	549,1	3,3
2006	31,3	95,4	701,5	3,9
2007	31,6	83	589,3	3

Fuente: Seab/PR, CEPEA-Esalq/USP, ANP, Ministério do Trabalho, FGV. MilkPoint.

7.8. Restricciones para el sistema productivo primario

Aún con los avances realizados, el sistema productivo lechero primario brasileiro tiene mucho por hacer. Las restricciones detectadas⁵⁴ fueron:

Restricciones tecnológicas: pasturas empobrecidas y suelos degradados; bajo patrón genético de los animales lecheros; falta de alternativas tecnológicas probadas para las diferentes regiones; necesidades de investigación en zootecnia de precisión; baja calidad de leche producida.

Restricciones socioeconómicas: necesidad de estudios que identifiquen y midan, por categoría de productor, los impactos de políticas de gobierno y de la iniciativa privada, de estímulo a la producción y a la productividad; identificación de costos y beneficios del mejoramiento de la calidad de leche en el tambo; estudios regionalizados de costos de la actividad lechera; estudios sobre la viabilidad técnica y socioeconómica de la producción orgánica de leche; e identificación de factores relacionados con la baja eficiencia gerencial de los agentes productivos y las formas de superarlas.

Restricciones institucionales: desigualdades en el sistema tributario y de incentivos fiscales; falta de estandarización de normas en la fiscalización de la calidad de leche en los ámbitos federal, estadual y municipal; baja capacidad de organización corporativa de los productores en la defensa de sus intereses comunes, especialmente para hacer frente a la fuerza de los oligopolios en el mercado de insumos (productos veterinarios en especial); la necesidad de capacitación en gestión empresarial; ausencia de programas de masificación de transferencia de conocimientos y tecnologías para técnicos, trabajadores rurales y las diferentes categorías de productos; deficiencias en la orientación a los productores por el sistema público de asistencia técnica y extensión rural; necesidades de organización y disponibilidad de informaciones tecnológicas para uso de la extensión rural y de la asistencia técnica; demanda de creación de una red de laboratorios regionales para el análisis de leche comercializadas por los productores individualmente, y bajo la forma de asociaciones (tanques comunitarios).

Restricciones de infraestructura: existen aún muchos problemas ocasionados por el tipo de transporte utilizado (caminos precarios en el medio rural) y por la refrigeración de la leche en el tambo (ausencia de programas de electrificación en las propiedades o, cuando existen, carencia de provisionamiento regular de energía eléctrica), entre otros.

Síntesis

En Brasil, como fuerte importador de lácteos y con un sector productivo no demasiado desarrollado al momento de la implementación del Mercosur, había reservas acerca del efecto de la apertura con sus vecinos. Sin embargo, después de más de una década, ha crecido, ha mejorado sus indicadores sectoriales y ha incursionado con buenas posibilidades competitivas en la exportación. Aunque aún quedan muchos temas pendientes de resolución, sus perspectivas futuras son muy buenas.

Notas

- ¹ Jank 1998. Regía la convertibilidad de 1 dólar= 1 real.
- ² La metodología de cálculo no es la misma, por lo tanto, el cambio no es estrictamente comparativo, se cita a modo de ejemplo.
- ³ Martins y Guilhoto 2001, citado en Turco (sin fecha).
- ⁴ CNA 2003.
- ⁵ Martins y Guilhoto, 2001.
- ⁶ Zoccal y Carneiro, 2008.
- ⁷ 13/3/2008. Síntesis de Prensa de la Cámara de Industrias de Uruguay CIU) sobre *El País*, p. 13.
- ⁸ Alvim, presidente CNA en Infoleche 2004
- ⁹ CNA, 2004, No. 197.
- ¹⁰ Ymaguchi *et al.*
- ¹¹ Instrução Normativa nº 51/2002.
- ¹² CNA, feb 2003.
- ¹³ para el 2003 Decreto No. 4600 del 19/2/2003).
- ¹⁴ Tomografía, 2005.
- ¹⁵ Pensa, Mapeamento 2005.
- ¹⁶ Alvim, CNA.
- ¹⁷ Latin panel (2004). Citado en mapeamiento del consumidor, 2004.
- ¹⁸ Decreto lei 399/38.
- ¹⁹ Bressan y Costa Martins, 2004.
- ²⁰ Caso de estudio, 2000.
- ²¹ Mapeamiento, 2004.
- ²² Estudio Embrapa citado en asn.interjornal.com.br, ASN - Agência Sebrae de Notícias - DF-04/03/2008 - 12:00.
- ²³ Proposta de Fiscalização e Controle nº 63/2001, da Comissão de Agricultura e Política Rural, da Câmara. Asimismo el relatório de PFC nº 63/2001 sintetiza el trabajo presentado por las Asambleas Legislativas de seis Estados sobre el tema.
- ²⁴ Bressan y Costa Martins 2004-Embrapa 2004.
- ²⁵ Pensa 2004, Mapeamento do Consumidor.
- ²⁶ Jank, 1998.
- ²⁷ Pensa Mapeamiento Insumos Industria 2004.
- ²⁸ Instrução Normativa nº 51, de 18 de setembro de 2002, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).
- ²⁹ Boletim Do Leite - Cepea / Esalq / Usp.
- ³⁰ Portaria MJ 789 (24/ago/2001) - procedimentos e responsabilidades relativos ao Programa de Recolhimento de Produtos - "Recall".

- ³¹ RDC nº 275 (21/10/2002. Republicada 06/11/2002) - Implantação de Procedimentos Operacionais Padronizados (POPs / PPHO).
- ³² www.mj.gov.br/DPDC.
- ³³ Un excelente listado de las mismas puede encontrarse en Jank y Bertini Galán (1998), pag. 220.
- ³⁴ Ver todo lo atinente a la misma en la página <http://www.lacteabrasil.org.br/pagina.asp?idS=34>
- ³⁵ Leitbom, 2003.
- ³⁶ Stock y Carneiro, 2007.
- ³⁷ Milkpoint- <http://www.milkpoint.com.br/top100/final/>
- ³⁸ Stock y Carneiro, 2007.
- ³⁹ Silva Souza, 2009.
- ⁴⁰ Costa C., 2002.
- ⁴¹ Embrapa (2002). Raças.
- ⁴² Homem de Souza (2000).
- ⁴³ Asbia, Asoc. Brasileira de Inseminación Artificial, 2007.
- ⁴⁴ Bovinos: SISBOV (Instrução Normativa 01/2002 e 21/2002) / atualização julho/2006; Bovinos: CE 1760/2000 e 1825/2000.
- ⁴⁵ Pensa, Mapeamiento, 2004.
- ⁴⁶ Instrução Normativa Nº 6, de 19/2/2008. MAPA/gabinete do Ministro. Diretrizes para Execução do Sistema de Vigilância Veterinária na Zona de Alta Vigilância de Febre Aftosa (ZAV) Implantada na Região de Fronteira entre Mato Grosso do Sul e República do Paraguai. Diário Oficial da União de 20/02/2008, Seção 1, Página 10.
- ⁴⁷ Pereira de Carvalho (2008).
- ⁴⁸ Leite Brasil (Associação Brasileira dos Produtores de Leite). 2007 (http://www.94fm.com.br/no_brasil_cada_tr_s_litros_de_leite_um_n_o_passa_por_fiscaliza_o)
- ⁴⁹ Pagel, 2007.
- ⁵⁰ Zoccal, 2008.
- ⁵¹ Boletim de Leite, CEPEA, abril 2003.
- ⁵² Ponchio y Conte, 2003.
- ⁵³ Pensa, 2004
- ⁵⁴ Pensa, 2005.

Capítulo 8

Evolución competitiva del complejo lácteo de Paraguay

A diferencia de los países ya analizados, la información que se tiene sobre el complejo lácteo en Paraguay es bastante escasa y no siempre coincidente según las fuentes. Por ello, en este capítulo se hará una reseña muy general de la evolución competitiva en ese país con los datos encontrados.

8.1. Situación general e importancia sectorial

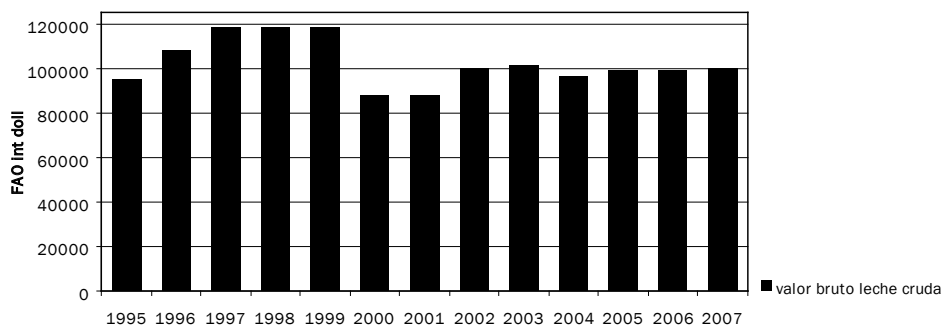
El sector agropecuario paraguayo ha contribuido alrededor de un 25% del Producto Bruto Interno del país, habiendo llegado al 27% en el 2007. Dentro de él, la mayor importancia la tiene la agricultura, que ha alcanzado en este último año el 19,5%, seguida de la ganadería con alrededor de un 6%. Sin embargo, la economía formal coexiste con una economía informal que se ha estimado tiene similar importancia que la anterior.¹

Por su parte, la industria láctea ha contribuido con un 1,3% del Producto Bruto Interno del Sector Industrial Total, sin mayores cambios entre el 2003 y 2004.

El valor bruto de la producción de leche cruda, según la FAO, tuvo un aumento hasta 1998-99, pero luego descendió y después de una nueva escalada se estabilizó (*Gráfico 63*).

Gráfico 63.

Valor pruto de la Producción de leche cruda



Fuente: FAOSTAT 2009 - (1) FAO international dollars.

Un importante sector de producción informal también persiste en la lechería. De acuerdo con los datos de la Capainlac,² de toda la leche producida en el país, el 74% es industrializada por establecimientos registrados y el 26% pertenece a una franja de producción informal. Estas cifras indicarían un incremento fuerte de la producción formal, ya que a fines de los '90 se mencionaba que estaba casi por partes iguales.

8.2. Políticas gubernamentales

El crecimiento alcanzado por el sector lácteo paraguayo, aunque limitado, ha sido logrado históricamente con el esfuerzo del sector privado. En la última década, no obstante, el gobierno ha respondido en parte a sus reclamos asumiendo un rol regulatorio un poco más activo.

Al igual que otros sectores productivos, el lácteo estuvo muy relegado en su competitividad, sin políticas activas de promoción ni regulación o fiscalización estatal que brindaran incentivos para su desarrollo.

Con respecto a las primeras, se mencionaban³ la carencia de una política de reforma del sector público que facilitara las alianzas con el sector privado así como un trabajo conjunto entre los ambos sectores para facilitar el acceso a mercados de exportación, eliminando trabas internas y externas; una política específica de promoción de la competitividad lechera, con un Plan Nacional y disponibilidad de información para el sector; políticas de devaluación, que unidas al escaso control efectivo de calidad, permitían el ingreso de bienes de los países vecinos; ausencia de créditos de fomento a plazos adecuados

para implementar nuevas tecnologías; poca priorización de la investigación agropecuaria y agroindustrial dentro del presupuesto nacional.

En referencia a la necesidad de un marco jurídico adecuado, se hacía referencia a la necesidad de regular la comercialización de leche, erradicar la competencia desleal, agilizar los trámites de habilitación y registro, así como asegurar el cumplimiento de las regulaciones existentes. También se reclamaba que los organismos públicos hicieran una certificación seria de insumos productivos y productos de exportación.

A partir del nuevo milenio se han llevado adelante iniciativas conjuntas entre el sector público y privado en diferentes áreas tendientes a mejorar la competitividad.

Por ejemplo, se aprobó una Ley de Ciencia y Tecnología elaborándose la Política Nacional de Ciencia y Tecnologías para mejorar la eficiencia en la investigación y el desarrollo. Tiene como áreas prioritarias las cadenas agroproductivas y también fortalecer un sistema nacional de certificación de la calidad. Otras iniciativas conjuntas entre el sector público y privado también se han conformado para promover el desarrollo regional e institucional, e incluso con financiamiento de agencias de cooperación de otros países.

En el 2001 el gobierno y un Banco privado suscribieron un acuerdo para el otorgamiento de créditos dentro de un Programa de Mejoras y Desarrollo del Sector Lácteo y Agropecuario por un monto de 9,5 millones de dólares.⁴

Otras acciones se irán viendo en las próximas secciones según corresponda.

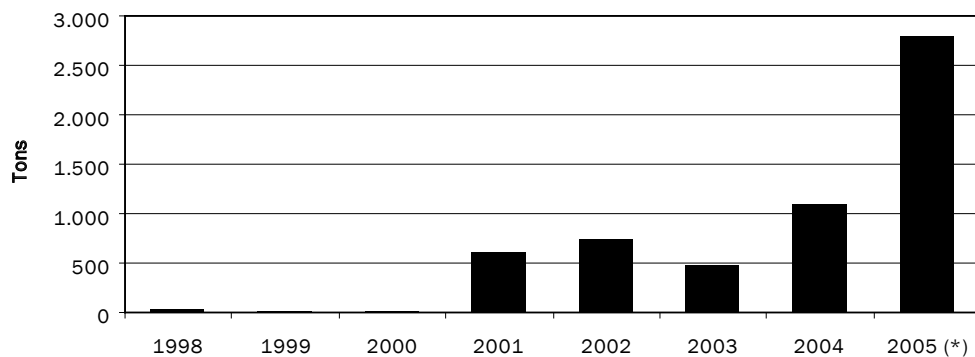
8.3. Condiciones de la demanda

8.3.1. Demanda externa

Paraguay ha sido en el pasado un neto importador de lácteos. Si bien las exportaciones habían sido casi inexistentes hasta hace unos años, esa situación viene cambiando. En el 2005 tuvo aproximadamente 6,5 millones de dólares de importaciones de productos lácteos y 1,5 millones de exportaciones. La evolución de las exportaciones entre 1998 y 2005 se observa en el *Gráfico 64*.

Gráfico 64.

Volumen de las exportaciones lácteas de Paraguay (kgs)



Fuente: IICA, 2005.

* Hasta Agosto.

Por productos, y de acuerdo a los datos encontrados, entre el 2002 y 2004 han predominado las de leche entera, quesos y manteca.

Cuadro 153.

Autorización para exportación de lácteos por tipos de productos

Tipo de producto (en miles de litros o kgs)	Año 2002	Año 2003	Año 2004
Leche entera	408	58,2	575,6
Leche descremada	22,7	39,7	69,5
Leche crecimiento	5,4	2,6	2,7
Leche con fibra activa	5,6	5,6	6
Leche futura mamá	2,7	1,1	-
Leche esterilizada	206,3	-	-
Leche entera con hierro	7,5	5,6	5,1
Leche chocolatada	10,7	16,7	16,8
Bebida Láctea	6,1	-	-
Yoghurt entero	-	17,2	15,6
Yoghurt Dietético	-	12,3	15,8
Queso (kg.)	131,3	241,7	324,3
Manteca (kg.)	72,7	49,8	156,5
Dulce de leche (kg.)	22,5	29,2	39,4
Productos Lácteos	28,2	-	-
Crema de Leche	-	-	5
Total	929,8	479,7	1.232,30

Fuente: Estadística Ganadera, Sub-Secretaría de Estado de Ganadería - MAG.

Los destinos principales han sido los países fronterizos, Brasil y Bolivia. Pero también hubo algunas exportaciones extra Mercosur (*Cuadro 154*).

Cuadro 154.

Autorizaciones para exportar lácteos según destinos (en miles de kgs)

País de Destino	Año 2002	Año 2003	Año 2004	Año 2005 (hasta Agosto) kgs
Argentina	67	-	-	-
Brasil	573,7	-	579,4	2.294,20
Bolivia	288	479,2	507,6	390,1
Italia	0,6	-	-	-
Canadá	0,5	0,4	-	-
Alemania	-	0,1	-	-
U.S.A.	-	-	0,3	0,7
Libano	-	-	21,1	39,1
Armenia	-	-	25	-
Rusia	-	-	75	25
Holanda	-	-	-	51,8
Total	929,8	479,7	1.208,40	2.801,10

Fuente: Estadística Ganadera, Sub-Secretaría de Estado de Ganadería-MAG.

Con las mejoras técnicas de la industria paraguaya uno de los canales que ganó importancia fue la exportación de leche UHT (larga vida) al estado brasileño de Mato Grosso do Sul,⁵ lo que provocó algunas reacciones. En efecto, la misma entraba a un precio 18% menor que la producida localmente, lo que movió a una industria productora local, Saga Agroindustrial, a pedir medidas restrictivas al ingreso. A ella se sumó la Cámara Sectorial ligada a la Federación de la Agricultura de Mato Grosso do Sul, pero el reclamo no prosperó.

8.3.2. Consumo interno e importaciones

El consumo doméstico de equivalente leche por habitante es muy bajo, de 78 litros por persona por año,⁶ lejos de los 170 litros anuales recomendados por la Organización Mundial de la Salud. Los motivos han sido atribuidos por una parte al bajo poder adquisitivo de la población y por otra a los hábitos de los consumidores que prefieren otros productos.

Aún así, la producción doméstica era insuficiente para abastecer la demanda local, por lo que se debía recurrir a las importaciones. La evolución de las mismas, según cifras oficiales disponibles, se detallan en el *Cuadro 155*.

Cuadro 155.

Evolución de las importaciones

Año	Volumen (ton)	Miles U\$S
1996	8.248	22.354
1997	7.055	20.738
1998	7.882	14.509
1999	7.001	14.800
2000	4.287	19.500
2001	nd	nd
2002	6.072	nd
2003	6.566	10.926,00
2004	5.639	8.918,00
2005	nd	6.641,1

Fuente: MAG/IICA, 2003 y Estadística Ganadera, 2003-2004.

Por tipo de productos, entre 2002 y 2004 se aprecia la importancia de la LPE, leche condensada, quesos, suero lácteo, LPD y crema de leche (*Cuadro 156*).

Cuadro 156.

Importación por tipo de producto

Tipo de producto (en kgs)	Año 2002	Año 2003	Año 2004
Leche en polvo descremada	328.345	487.261	388.283
Leche en polvo entera	2.417.917	2.929.016	2.138.405
Leche en polvo maternizada	227.348	67.019	66.310
Leche en polvo crecimiento	230.415	211.891	108.601
Leche desc. larga vida (Its.)	2.120	6.912	32.414
Leche entera esterilizada (Its.)	52.868	12.744	92.892
Leche saborizada (Its.)	4.820	1.800	3.179
Leche condensada	787.942	934.460	649.002
Yoghurt	18.580	17.567	31.346
Queso	615.285	776.902	880.060
Queso rallado	104.736	90.362	93.121
Ricotta	600	8.688	12.840
Manteca	22.998	23.907	39.100
Dulce de leche	186.063	157.883	276.571
Crema de leche	876.877	454.234	348.160
Leche Moca Chocolate	-	5.688	-
Leche Moca Morango	-	4.740	-
Estabilizante para leche	970	-	5
Cultivo Láctico (Its.)	24.989	-	-
Cuajo líquido	1.000	-	-
Suero dulce en polvo	18.144	218.025	-
Suero lácteo	150.600	156.000	470.700
Conservante para leche	-	137	-
Lactosa	-	-	6.000
Postres y Flanes	-	-	1.769
Total	6.072.617	6.566.197	5.638.758

Fuente: Estadística Ganadera, Sub-Secretaría de Estado de Ganadería - MAG- IICA 2005.

El origen ha sido principalmente del Mercosur, de Argentina, Brasil y Uruguay, como se aprecia del *Cuadro 157*.

Cuadro 157.

Origen de las importaciones lácteas paraguayas (2002-2004, en ton)

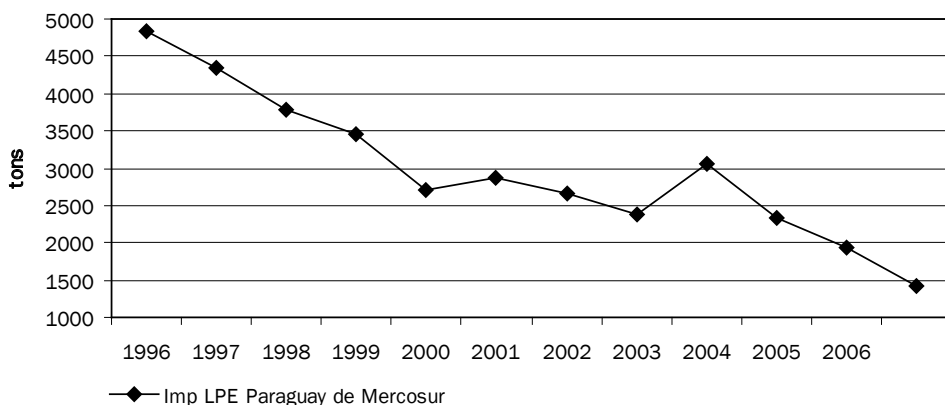
País de Origen (en kgs)	Año 2002	Año 2003	Año 2004
Argentina	4.149.715	4.401.846	3.724.133
Brasil	1.687.446	1.740.488	1.333.589
Uruguay	86.440	344.766	561.481
U.S.A.	18.623	132	20.250
Chile	5	965	5
Alemania	24.410	-	-
Bélgica	756	-	-
Dinamarca	1.379	-	-
Francia	-	78.000	-
N. Zelanda	104.000	-	-
Italia	-	-	300
Total	6.072.774	6.566.197	5.639.758

Fuente: *Estadística Ganadera, Sub-Secretaría de Estado de Ganadería-MAG- IICA 2005.*

Desde el Mercosur, entre 1996 y 2006, las exportaciones hacia Paraguay de LPE provenientes de sus tres socios plenos, en volúmenes, han tenido un descenso, como se observa en el *Gráfico 65*. En todos los casos, casi toda provino de Argentina.

Gráfico 65.

Exportaciones de LPE de Mercosur a Paraguay (en toneladas)

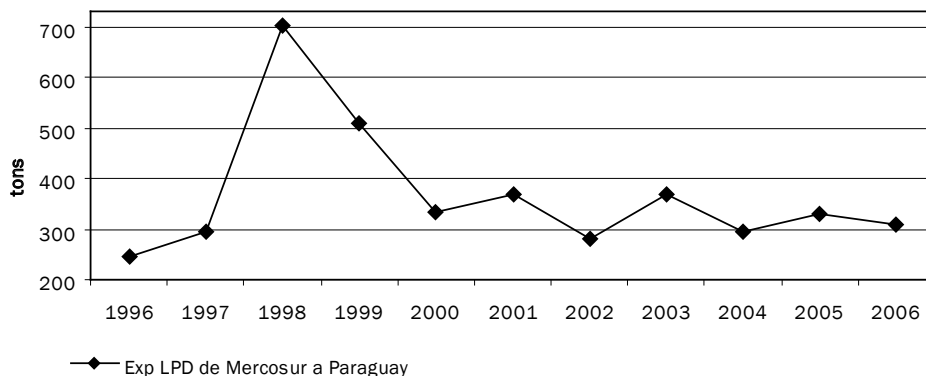


Fuente: *Elaboración propia con datos de Partidas Aduaneras (Suma Exp Argentina, Brasil y Uruguay).*

En cambio, en la LPD aumentó mucho en 1998, pero luego descendió y se estabilizó hasta 2006 (*Gráfico 66*).

Gráfico 66.

Exportaciones de LPD desde el Mercosur a Paraguay (en toneladas)

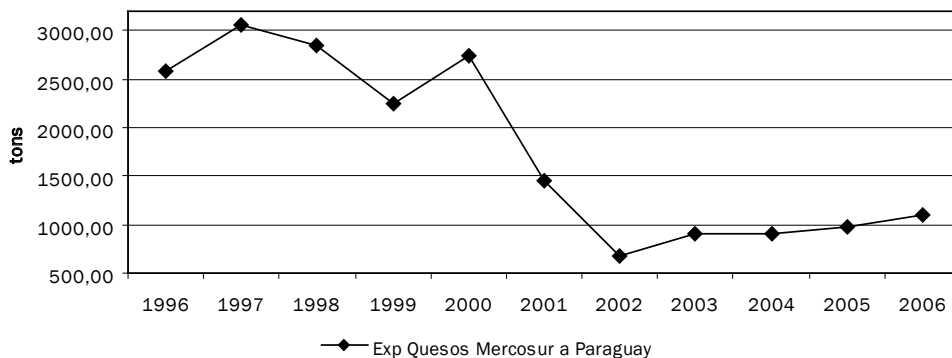


Fuente: Elaboración propia con datos de Partidas Aduaneras.

En quesos, hasta 2002 los volúmenes llegados a Paraguay desde el Mercosur venían en más de un 90% desde Argentina, pero desde 2003 entró Brasil con un 40%, porcentaje que fue disminuyendo posteriormente (*Gráfico 67*). Uruguay también ha participado pero en muy pequeña escala.

Gráfico 67.

Exportaciones de quesos del Mercosur a Paraguay (en toneladas)

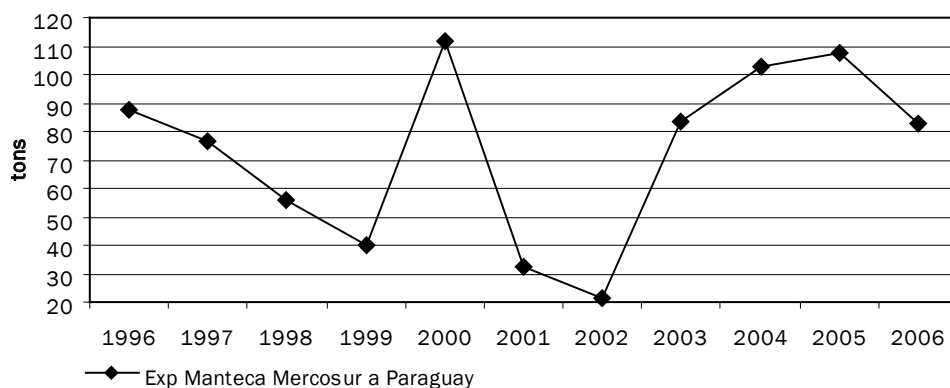


Fuente: Elaboración propia con datos de Partidas Aduaneras.

Hasta 2002 casi toda la manteca proveniente del Mercosur era de origen argentino, pero desde 2003 Brasil superó en volúmenes a la Argentina hasta el 2006. De cualquier manera, los volúmenes fueron muy bajos.

Gráfico 68.

Exportaciones de manteca desde el Mercosur a Paraguay (en toneladas)



Fuente: Elaboración propia con datos de Partidas Aduaneras.

En resumen, la situación del comercio exterior en lácteos de Paraguay ha cambiado desde 1995. Con el aumento de la producción doméstica ha podido incursionar como exportador de varios productos, principalmente a los países vecinos. Las importaciones, que continúan provenientes de los países socios, han tendido a disminuir o se han mantenido bastante estables, excepto las de manteca, que son volúmenes muy pequeños.

8.3.3. Consumo institucional

Dada la situación de que la limitante al incremento en el consumo es tanto cultural como económica, los industriales apoyaron la necesidad de promocionar el consumo desde temprana edad. Recientemente la Capainlac y el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), mediante un convenio de cooperación, han organizado un concurso de cuentos con el objetivo de promover el conocimiento del valor nutricional de la leche y sus derivados para el crecimiento de las personas, llegando a 150 mil niños de las escuelas primarias. La Cámara provee los materiales didácticos y los premios para los ganadores, mientras que el MEC difunde y coordina el concurso.

Pero también el gobierno ha organizado un Programa de Merienda Escolar con “un vaso de leche” que beneficiaría a 162 mil niños, para la que se estimaron necesitarían 450 millones de litros, alrededor de 1,5 millones por mes. Si para la misma se diera prioridad a la producción nacional, se vería como un fuerte incentivo a la producción nacional. No obstante, la licitación en uno de los departamentos tropezó con fuertes críticas del sector lácteo⁷ lo que llevó posteriormente a reevaluar los pliegos para los otros departamentos.

8.4. La industria láctea en Paraguay

En el país en general, el desarrollo industrial y agroindustrial ha sido escaso, con empresas con baja productividad, y necesidad de incorporación de tecnologías modernas y competitivas, así como del conocimiento para integrar horizontal y verticalmente la cadena para la exportación.⁸

No obstante, la industria láctea ha mostrado avances en su capacidad promedio y en cierta diversificación de la producción, que se viene afianzando en el nuevo milenio con los productos frescos. Con respecto a la recepción de leche a las plantas industrializadoras, y según datos oficiales, ha pasado de 121 millones de litros en 1996 a 195 millones en 2004. También la capacidad ha aumentado de 334 mil litros diarios a 537 mil, como se aprecia en el *Cuadro 158*.

Cuadro 158.

Entrada de leche a plantas industrializadoras

Año	Leche Procesada	Promedio /Día
1996	121.974	334
1997	174.486	478
1998	164.359	408
1999	165.862	392
2000	172.777	388
2001	167.207	458
2002	183.493	503
2003	183.322	502
2004	195.926	537
2005	215.981	592
2006	235.831	646
2007	241.084	661
2008	300.000	822

Fuente: MAG/IICA, 2003 / Estadística Ganadera, SSEG, MAG, 2004-2004. Desde 2005 Cainlac.

En su estacionalidad, los datos encontrados de recepción de leche reportada por las plantas muestran cambios muy grandes año tras año, por lo que no se pueden sacar conclusiones sin mayor profundización del tema. Por ejemplo, en 1999 los tres meses de mayor recepción fueron julio, agosto y septiembre, en 2000 fueron octubre, noviembre y diciembre, en 2002 fueron enero, abril y agosto.

Hacia fines de los '90 se da el gran avance de la leche esterilizada UHT, con solamente cuatro plantas que la producían: la Chortitzer con la marca Trébol lideraba con el 65% del mercado; Parmalat 17%, Coop. Fernheim con el 11% y la Coop. Holanda con el 7%.

El costo industrial de la leche UHT, en porcentaje para 2002, estaba representado en un 40% por la materia prima, seguido del 33% del empaquetado, un 8% de la mano de obra y otro tanto de la depreciación; un 3% por flete y 2% por energía y agua, tomando el restante 6% el conjunto de los costos restantes.⁹

Los productos que se elaboraron entre el 2002 y 2004 (*Cuadro 159*) muestran la gran proporción que se destina a leche fresca en sus varias formas, así como la diversificación, pero nótese la ausencia de la producción de leche en polvo, que debía ser importada.

Cuadro 159.

Tipo de producto y cantidades totales anuales elaboradas

Producto	2002	2003	2004	2007
Leche recibida (Lts.)	183.493.018	183.321.822	195.926.161	241.084
Leche Pasteurizada (Lts.)	96.783.084	101.413.595	93.582.759	90.455.091
Leche esterilizada (Lts.)	63.297.668	60.395.576	58.154.592	75.693.618
Leche saborizada (Lts.)	4.549.703	3.916.725	4.880.400	nd
Leche reconstituída (Lts.)	0	0	1.341.138	nd
Bebida Láctea (Lts.)	228.001	250.880	61460	20.510
Quesos (Kg.)	3.270.031	3.453.008	4.017.109	12.736.439
Yogurt (Lts.)	23.898.266	22.025.646	24.900.209	27.567.289
Crema de Leche (Lts.)	1.526.283	2.046.161	1.771.319	2.172.999
Manteca (Kg.)	433.100	1.717.865	495.723	1.025.922
Dulce de Leche (Kg.)	1.443.372	499.915	1.734.843	3.866.635
Ricota (Kg.)	64.948	1.836.039	44.458	nd
Helados (Kg.)	767.161	68.776	899.256	nd
Postres y Flan (Kg.)	217.209	956.376	168.408	nd

Fuente: Estadística Ganadera - Sub-secretaría de Estado de Ganadería - MAG.

Para las ampliaciones de su capacidad y modernización se ha reportado¹⁰ que las inversiones que realizaron las industrias asociadas a la Capainlac superaron los 2 millones de dólares por año entre 2000 y 2004. Sin embargo, recién en 2009 se ha anunciado que se instalará la primera planta productora de leche

en polvo, con una inversión de entre 5 a 6 millones de dólares, con capacidad de secado de 250 mil litros diarios o 25 mil kilos de leche en polvo.

La Federación de Cooperativas de Producción (Fecoprod) encaró un Proyecto para el Mejoramiento de la Competitividad del Sector Lechero en Paraguay (Procole) buscando aumentar a 650 millones de litros la producción. El mismo incluye un Sistema Nacional de Control Lechero para asistir técnicamente a productores e industriales, mejorar la calidad de la materia prima y sus posibilidades de exportación.

8.4.1. Estructura de la industria

Si bien se reporta que entre 1995 y 2004 había un total de 54 plantas lácteas, alrededor del 85% de la producción era transformada por ocho cooperativas.¹¹ Esas cooperativas movilizaban un promedio de 60 millones de dólares anuales, estando afiliadas a la Federación de Cooperativas de Producción (FECOPROD). Las industrias más grandes: Trébol, Lactolanda, COOP, La Pradera, Doña Ángela, Los Colonos y Parmalat está reunidas en la Cámara Paraguaya de Industriales (Capainlac).

Cuadro 160.

Inventario de plantas lácteas al año 2004

Año de Instalación	1995/96	1998/99	2000/01	2002	Total
Cantidad	6	12	15	2	54

Fuente: IICA, 2004.

Es llamativa la subutilización de la capacidad instalada que existía en 2000, que en las empresas más grandes llegaba hasta el 60%.

Las empresas Doña Ángela, La Pradera y en menor medida Lactosur y Parmalat eran las principales empresas no cooperativas que ocupaban 15% del mercado total de leche industrializada.

Por otra parte, se observa que las industrias que se instalaron entre 2001 y 2002 son más especializadas, y apuntan a segmentos de mercado que se viene desarrollando con mayor fuerza, como son los helados, yogures y quesos.

Cuadro 161.

Capacidad instalada y utilizada de las nueve empresas más grandes. Año 2000

Nombre	Ubicación		Capacidad		Año Instalación
	Departamento	Distrito	Instalada	Utilizada	
Chortitzer	Boquerón	Loma Plata	450.000	80%	1984
Lactolanda	Caaguazú	J.F.	250.000	70%	1990
Coop. Fernheim	Boquerón	Estigarribia	150.000	50%	1984
Parmalat	Central	Filadelfia	150.000	50%	1990
Coop. Colonias Unidas	Itapúa	San Lorenzo	120.000	40%	1992
Saprocal	Pdte. Hayes	Obligado	70.000	45%	1996
Agro. Ind. Guarapí	Central	Asunción	60.000	50%	1992
Lactopar	Alto Paraná	Tabapy	30.000	45%	1996
El Sol	Alto Paraná	Yguazú	30.000	45%	1992

Fuente: IICA, 2004.

Cuadro 162.

Industrias establecidas en 2001 y 2002

Nombre	Ubicación		Capacidad		Año Instalación
	Departamento	Distrito	Instalada	Utilizada	
Queso La Paloma	Canindeyú	La Paloma	5.000	30%	2001
Lácteos Katuete	Canindeyú	Katuete	15.000	40%	2001
Los Mellizos	Concepción	Horqueta	1.000	40%	2001
Ya Umina	Central	Lambaré	100	80%	2001
Helados Ylu	Alto Paraná	C. del Este	300	70%	2001
Helados Algrís	Central	Lambaré	200	75%	2001
Centro Acopio (leche) lácteos Río Verde	San Pedro	Río Verde	50.000	75%	2001
Santa Clara	San Pedro	Sta. Clara	50.000	82%	2002
Centro Acopio Coop. Pindo (quesos)	Alto Paraná	S. Cristóbal	90 m3	80%	2002
Comité Caniby Poty	Concepción	Km. 74	10.000	70%	2002
Yogurt San Benigno	Central	Pirayú	3.000	40%	2002

Fuente: IICA, 2004.

8.4.2. Mejoramiento de la calidad industrial

Entre los reclamos sectoriales mencionados al comienzo también aparecían aquéllos relacionados con el mejoramiento de la calidad y la productividad de la cadena láctea, para lo cual se apuntaba a la estandarización de la calidad de leche; al mantenimiento y mejoramiento del status sanitario; así como a la introducción de métodos de gestión y tecnologías modernas.¹²

Esta situación impone limitaciones para la comercialización de productos en el Mercosur u otros países, aún de aquéllos típicos como el “queso Paraguay”, por no existir normas técnicas reconocidas para su elaboración. Se desperdician oportunidades ya que debe relegarse a la fabricación casera y ventas a nivel muy reducido.¹³

Ante la carencia de normas y certificaciones reconocidas internacionalmente en los lácteos paraguayos, se ha encarado junto con el Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Metrología (INTN) y el apoyo de la Comisión Europea un proceso para conseguir las.

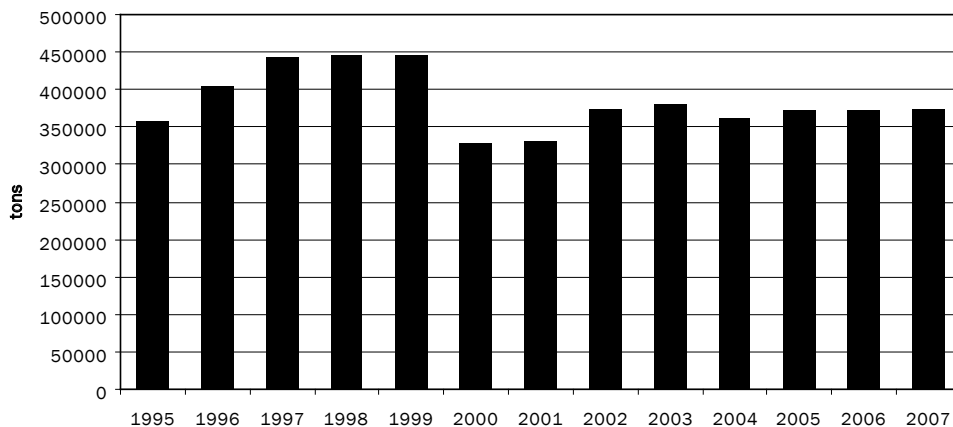
8.5. Condiciones de los factores

8.5.1. La producción primaria

Como se mencionó al comienzo, más de una cuarta parte de la leche producida en Paraguay se mantiene en canales informales, pero esa proporción se ha venido reduciendo, incrementándose, por el contrario, la leche producida en forma comercial. En el conjunto, y según las estimaciones de FAO, el comportamiento sería el que muestra el *Gráfico 69*.

Gráfico 69.

Evolución de la producción de leche cruda en el Paraguay



Fuente: Elaboración propia con datos de FAO Stat.

Las principales cuencas lecheras y empresas elaboradoras se localizan en el Chaco Central, zona de Caaguazú, colonias menonitas de San Pedro, Alto

Paraná e Itapúa, y área central alrededor de Asunción, como se detalla en el *Cuadro 163*.

Cuadro 163.

Cuencas lecheras del país por departamentos

Cuenca Lechera	Departamentos Componentes
Asunción	Central, Cordillera, Paraguari, Pdte. Hayes
Colonias Mennonitas del Chaco	Boquerón
Coronel Oviedo-Villarrica-Caaguazú	Caaguazú, Guairá
Ciudad del Este-Hernandarias-Pdte. Franco	Alto Paraná
Encarnación	Itapúa
San Pedro-Colonias Mennonitas	San Pedro
San Juan, San Ignacio	Misiones
Campo 8 y 9	Caaguazú

Fuente: MAG/IICA, 2003.

Los departamentos de Presidente Hayes, Boquerón, Alto Paraná, Caaguazú, San Pedro, Central e Itapúa son los que concentraban el 73% del total del ganado lechero.

La producción de leche cruda tuvo un aumento muy importante en la década del '90, llegando a los 488,9 millones de litros en el 2000. Provino de 142.253 establecimientos ganaderos de los cuales el 64% disponía de 2 vacas, 29% de entre 3 y 9 animales y solamente el 2,21% tenía más de 20 animales. El promedio por vaca era de 2,25 litros diarios. Existían aproximadamente 6.000 productores lecheros especializados, de los cuales entre el 55% y 65% de los mismos, se hallaban cooperativizados. Estos tenían alrededor de 100.000 vacas predominando las de razas lecheras.¹⁴

8.5.1.1. Características de los sistemas productivos

Si bien en el 2008 se realizó el último censo agropecuario, los resultados dados a conocer hasta el momento son pocos y muy generales, por los que la base censal disponible ha sido la de 1991. Según el mismo existían unas 140 mil explotaciones lecheras, las que podían ser clasificadas¹⁵ según el grado de usos de insumos en:

1) Altos Insumos. Comprende al 2% de los productores. Son explotaciones especializadas con una producción superior a los 1.000 litros diarios, con ex-

tensiones de tierra que superan las 600 hectáreas. Con ordeñes mecanizados, pastoreo rotativo con alambradas eléctricas, suplementación de concentrados y silaje, venden directamente la leche cruda a la industria.

2) Medianos Insumos. Con alrededor del 23% de los productores, cuentan con superficies mayores a las 20 hectáreas. Basan la alimentación en forrajes y concentrados, tienen ordeñe mecánico y generalmente venden la leche cruda a un intermediario o casa por casa.

3) Bajos Insumos. Constituyen alrededor del 75% de los productores, con superficies menores a las 20 hectáreas. La alimentación se realiza en pequeñas parcelas y solamente se suministra algún suplemento a las vacas en producción, con ordeñe a mano. La leche obtenida se usa básicamente para el consumo propio.

El grupo que más desarrollo ha tenido es el de altos insumos, por la mejor calidad de leche y el interés en la elaboración de productos frescos y de exportación.

Datos para el 2001 permiten visualizar otra clasificación, entre lechería general y especializada. La primera se podría corresponder a la anterior de bajos y gran parte de la de medianos insumos, mientras que la especializada correspondería básicamente a la primera y un grupo de la segunda. En estos casos se observa que el promedio era de 4,4 litros por vaca por día para la general y casi tres veces más alta para la especializada.

Cuadro 164.

Diferenciación de la producción de leche

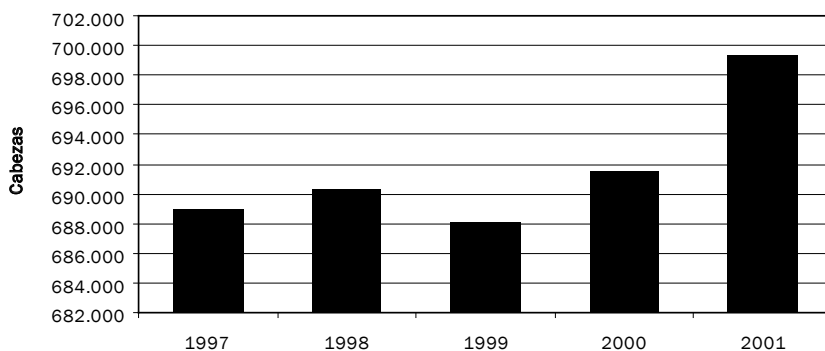
	General 2001	Especializada 2001
Nº de informantes con Ganado Lechero	177.435	17.000
Informantes con vacas en ordeñe	156.975	17.000
Vacas ordeñadas	475.500	90.000
Promedio de Leche x Vaca/día (litros)	4,4	11
Población lechera	699.334	489.500
Producción Leche (litros x día)	2.092.200	990.000

Fuente: IICA, 2003 con datos del MAG.

Dentro del sector no especializado, la tendencia ha sido al incremento en el número de cabezas, como se ve en el *Gráfico 70*.

Gráfico 70.

Existencias de vacunos lecheros en la lechería no especializada



Fuente: MAG, citado en IICA 2004.

Dentro del sector lechero especializado, la cantidad estimada de cabezas era de 489.500 para el 2001, compuesta como se especifica en el *Cuadro 165*.

Cuadro 165.

Población lechera especializada estimada al año 2001. (en unidades de cabezas)

Clase	Cantidad	%
Toros	13.700	2,8
Toritos de 2 años y más	18.100	3,7
Vacas	186.000	38
Vaquillas de 2 y más años	78.300	16
Hembras menores de 2 años	49.000	10
Novillos	49.000	10
Toritos y terneros menores de 2 años	95.400	19,4
Total	489.500	100

Fuente: IICA, 2004.

Por razas, predominaba la Holando en primer lugar y luego la mestiza Holando, pero también con algunas más adaptadas a las condiciones subtropicales como la Gir Holando.

Cuadro 166.

Clasificación de la población lechera especializada por razas estimada para el año 2001 (en unidades de cabezas)

Clase	Raza					
	Holando	Mestizo Holando	Gir Holando	Pardo Suizo	Jersey	Otras
Toros	6.400	3.600	530	250	75	2.845
Toritos de 2 años y más	8.400	4.800	700	320	100	3.780
Vacas	86.600	49.100	7.200	3.300	1.000	38.800
Vaquillas de 2 y más años	36.450	20.700	3.040	1.400	420	16.290
Hembras menores de 2 años	22.800	12.900	1.900	900	260	10.240
Novillos	22.800	12.900	1.900	900	260	10.240
Toritos y terneros menores de 2 años	44.400	25.200	3.700	1.700	500	19.900
Total	227.850	129.200	18.970	8.770	2.615	102.095

Fuente: IICA, 2004.

8.5.1.2. Mejoramiento genético y trazabilidad

En los sistemas paraguayos aún subsiste la producción de leche en muy pequeña escala con vacas criollas que se ordeñan durante algunos meses, sin alimentación suplementaria y con una rusticidad que se adapta muy bien al medio. Sin embargo, la producción comercial ha ido incorporando la inseminación artificial para lograr mejoras genéticas, ya sea provistas por el sector privado o por el mismo Ministerio de Agricultura y Ganadería a través de un Centro de Inseminación Artificial. Este facilita el servicio y la disponibilidad de semen a bajo costo.

La importación de semen de las diversas razas lecheras ha venido en aumento, predominando la preferencia por las dosis de Holando, como se visualiza en el *Cuadro 167* hasta fines de la década del '90.

Cuadro 167.

Volumen de importación de semen según raza de ganado lechero

Año	Holando	Pardo Suizo	Jersey	Volumen Total*
1995	9.901	2.970	3.630	82.507
1996	10.064	3.019	3.690	83.868
1997	9.207	2.762	3.376	76.726
1998	12.398	3.719	4.546	103.316

Fuente: IICA, 2004.

*El 20% corresponde al semen de ganado lechero según importadores.

Cuadro 168.
 Autorización para importaciones de semen según raza de ganado
 lechero según raza

Raza	Holando		Pardo Suizo		Jersey		Guernsey/Ayrshire	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
Argentina	600	0	0	0	0	-	0	0
Brasil	300	0	100	155	0	55	0	0
Canadá	8.130	3.780	100	200	100	780	700	0
EE. UU.	6.540	5.805	100	350	200	2.130	2.150	90
Alemania	0	1.300	0	0	0	0	0	0
Uruguay	0	1.500	0	0	0	100	0	0
Italia	0	0	0	300	0	0	0	0
Sub-Total	15.570	12.385	300	1.005	300	3.065	3.200	90

Fuente: Estadística Ganadera - Sub-secretaría de Estado de Ganadería - MAG, citado en IICA 2004.

Ya en el nuevo milenio las importaciones aumentaron, proviniendo la mayoría de Canadá y Estados Unidos (*Cuadro 168*).

El país ha implementado un Sistema de Trazabilidad del Paraguay (Sitrap), fundamentalmente para encuadrarse en los requerimientos para la exportación de carne y hacer el seguimiento del ganado bovino. Con la colaboración entre el servicio veterinario y la Asociación Rural del Paraguay (ARP), mantiene una base de datos para los permisos de movimiento de ganado y del inventario de los establecimientos.

8.5.1.3. Sanidad y bienestar animal

La mayoría de las enfermedades que hemos mencionado para los otros socios también se dan en Paraguay: brucelosis, tuberculosis, tristeza, enfermedades reproductivas, aunque no encontramos estimaciones del impacto de cada una.

Con respecto a una de las más graves enfermedades de la región, la fiebre aftosa, el país ha mejorado el servicio de vigilancia sanitaria con una participación más activa a través del Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Animal (SENACSA), creado en el 2004.¹⁶ Desde 1996 se han emitido resoluciones varias como las referentes a las condiciones del transporte y desinfección de vehículos, condiciones para ferias y concentración de ganado, habilitación de playas de lavado y desinfección de los mismos, control y fiscalización del tránsito de animales y otros.

Ante la desconfianza de sus vecinos con la aparición de brotes de aftosa a comienzos de esta década, Paraguay ha activado los mecanismos de vacunación. En 2002 y 2003, con la constatación de algunos brotes, y posteriormente en el 2005 ante otra situación de riesgo, el gobierno actuó a través del Sistema Nacional de Emergencia Sanitaria Animal (Sinaesa), con un aporte económico significativo para controlarlo.

En bienestar animal también ha debido irse adaptando a las condiciones exigidas por los compradores externos, por lo que se han creado grupos de trabajo específicos, manuales con directivas para el manejo de animales, y de procedimientos para frigoríficos, así como actividades de difusión en diversos ámbitos. Hay organizaciones civiles como la Sociedad Protectora de Animales y Plantas (SPAP) que también contribuyen.

Otro aspecto que se viene trabajando es la difusión de prácticas para el manejo adecuado del ganado lechero para evitar el estrés calórico por el clima predominante, que puede reducir entre un 15% y 25% de la producción y un 10% de preñez.¹⁷

8.5.1.4. Cuestiones medioambientales

La contaminación ambiental en Paraguay causada por el sector ganadero con referencia a los gases del efecto invernadero, en el que se incluye la ganadería de leche, fue inventariada en una emisión de 404 mil kilogramos de nitrógeno por año por excretas, de 12,6 mil Gg anuales de óxido nítrico, de 580,3 Gg de metano y de 12,2 el ton/año de metano por el manejo de estiércol,¹⁸ efectos a tomar en cuenta para futuras acciones al respecto.

Por otra parte el Ministerio de Industria y Comercio paraguayo introdujo en el 2005 un Manual de Implementación de Buenas Prácticas Operativas Ambientales en la Cadena Productiva del Sector Lácteo para mantener el desarrollo de la industria acorde con la conservación medioambiental, incluyéndose medidas de producción más limpias, recuperación y valorización de residuos, recircularización de condensados de vapor y del agua, y otros.

Para la coordinación y formalización de acciones en cuestiones medioambientales en el 2000 el gobierno paraguayo creó la Secretaría del Ambiente¹⁹ con un consejo integrado por representantes del sector público y privado para planificar y llevar adelante acciones de protección.

8.5.1.5. Ingresos y costos

El precio de la leche cruda pagada al productor, según estimaciones de FAO, ha tenido la evolución que se muestra el *Cuadro 169*.

Cuadro 169.

Precios de la leche cruda pagada al productor

Precio al Productor	
Año	U\$S
1996	0,39
1997	0,43
1998	0,37
1999	0,32
2000	0,3
2001	0,15
2002	0,11
2003	0,12
2004	0,13
2005	0,14
2006	0,17

Fuente: Faostat, valores estimados.

Según otra fuente, tomando como referencia el 2002, los precios en dólares pagados en el sector formal de Paraguay fueron superiores a los de los otros países del Mercosur, como se observa del *Cuadro 170*.

Cuadro 170.

Comparación de precios de la leche al productor en el 2002

Precio al Productor	
País	US Dólares
Suiza	0,52
Estados Unidos	0,29
Chile	0,15
Paraguay	0,14
Uruguay	0,1
Brasil	0,08
Argentina	0,08

Fuente: MAG/IICA.

En cuanto a los costos de producción (en u\$s), para el 2002 se estimaba el siguiente:

Cuadro 171.

Costos de Producción en dólares y porcentajes

Items	US\$ y %	%
Costo de Explotación	18.110	72%
Costos Directos	22.606,00	
<i>Alimentación</i>	<i>10.540,10</i>	
Vaca en producción (0,20U\$ x 90 vacas x 365 días)	6.800,00	
Vaca seca (0,09 u\$s x 20 vacas x 120 días)	200	
Recría (0,13 u\$s x 19 animales x 600 días)	1.500,00	
Cría (1 mes) (0,90u\$s x 10 terneras x 30 días)	300	
Cría (3 meses) (2.302 u\$s x 10 terneras x 90 días)	362,5	
Toro (505 u\$s x 1 x365 días)	32,2	
Otros	1.345,40	
<i>Sanidad</i>	<i>525,5</i>	
Vacas (90 x 3,6 u\$s)	322,8	
Vacas secas (20x2,3 u\$s)	45,5	
Toro (1 x 2,3 u\$s)	2,3	
Recría (19 x 3,3 gs)	62,7	
Cría (10 x 1,1 u\$s)	11,2	
Otros	81	

[continúa próx. . pág.]

[continuación]

<i>Mano de Obra</i>	4.446,20	
2 operadores x 87,5 u\$s x 13 meses	2.275,00	
2 peones x 61,2 u\$s x 13 meses	1.591,20	
15% beneficio social	580	
<i>Alimentación Personal</i>	437,4	
Energía Eléctrica	1.574,80	
Combustible y Lubricante	630	
Costos de Administración	3.857,20	15%
Mano de Obra Indirecta	3.365,20	
Comunicación	147	
Materiales de Limpieza	345	
Otros Costos	3.237	13%
Impuesto	1.224,80	
Depreciación	2.012,20	

Fuente: IICA 2004. Cantidad de animales: 90 vacas; 2002.

8.5.2. Mano de obra

La mano de obra ocupada en forma directa e indirecta por el sector lácteo paraguayo se ha estimado superaría las 250.000 personas,²⁰ con un fuerte impacto en la economía. De ellas, 54.000 son ocupadas en forma directa en la industria y servicios directamente asociados, mientras que 43.000 corresponderían a la producción primaria. La Capainlac, que agrupa a siete industrias, reporta que ellas solamente emplean a 3.000 trabajadores.

Cuadro 172.

Población ocupada en la lechería

Actividad	Cantidad de Personas
Producción Primaria	214.400
Mano de Obra en Explotaciones de Subsistencia*	160.400
Mano de Obra en Explotaciones Especializadas**	54.000
Producción Industrial y Comercialización	40.000
Total	254.400

*De acuerdo con extrapolaciones de cifras oficiales, en 2001 existían 177.435 explotaciones con ganado para ordeño, cifra que incluye 17.000 tambos.

**De acuerdo con el Censo Agropecuario de 1991.

En estos últimos puntos, la dificultad de encontrar información y la gran diversidad que existe en el sector productor lechero hace recomendable tomar como indicativas las cifras. Un mayor y mejor conocimiento del sector lechero paraguayo es una deuda pendiente.

Cuadro 173.
Algunas características de la ocupación de mano de obra en tambos

Dptos.	Ocupación de Mano de Obra en Tambos											
	Total fincas	Prom. MOF*	Prom. MOC*	Familiar		Contratado			Ambos		Salario	
				Nº	%	Jornal	Mensual	Nº Finca	%	Jornal	Mensual	
Total/Prom.	352	1,8	1,6	58	12	3,4	42	11,9	94	27	15,846	372.726
Peq. Fincas	228	1,9	1,3	75	7	3,1	15	6,6	34	15	17.294	315.837
Med. Fincas	110	1,8	1,6	28	5	4,5	25	22,7	49	44	13.509	387.724
Grandes Fincas	14	1,5	3,5	7	-	-	2	14,3	11	79	10.143	450.429

Fuente: IICA, 2004.

*MOF: Mano de Obra Familiar. MOC: Mano de Obra contratada.

Síntesis

La constitución de Mercosur tampoco fue desfavorable para Paraguay en su sector lácteo. Aunque el consumo doméstico por habitante continúa siendo bajo, la producción industrial ha crecido, se ha diversificado y ofrece nuevos productos. La producción primaria está incorporando mejoras tecnológicas y de manejo, que posibilitarán un mayor desarrollo. Con bajos costos de producción, aumentan sus chances de llegar a la autosuficiencia y exportar.

Notas

¹ Banco Mundial, 2001.

² La Nación, 2009.

³ López Portillo y Diezer Junhans 2002 y Foro de Competitividad, 2006.

⁴ Ley No. 1856/2001 y No. 2208/2003.

⁵ <http://www.mre.gov.py/paginas/boletines/informaciones/Anteriores/boletin101020053.asp>

⁶ Otras fuentes lo ubican en 60 litros/persona/año (Foro de la competitividad).

⁷ Los miembros de la Capainlac, que producen leche líquida, denunciaron que son marginados por la Gobernación de Central y otras Gobernaciones, porque el pliego de bases y condiciones para participar de la Licitación para la provisión del “vaso de leche” en escuelas públicas, especificaba que sólo podían competir aquellas empresas que proveían leche en polvo. Fuente: ABD digital, Industrias Lácteas se Sienten Discriminadas por Gobernaciones, viernes 27 de febrero de 2009.

⁸ Ibidem.

⁹ IICA, 2004.

¹⁰ Foro Competitividad (2006).

¹¹ Las escasas estadísticas son divergentes. Por ejemplo, se reporta que las Industrias asociadas a la Cámara son 7: que hay una estimación de 63 industrias identificadas, de las cuales 16 son heladerías, 44 industrias lácteas, y 3 fraccionadoras de leche en polvo importada. Los tambos según esta fuente serían 8.500.

¹² Foro Competitividad (2006).

¹³ Diario Itaipú Electrónico, 2008.

¹⁴ <http://www.iica.org.py/observatorio/producto-paraguay-leche-produccion.htm>

¹⁵ Comisión Consultiva Nacional (CCN). 2004.

¹⁶ Creado por Ley 2426/2004.

¹⁷ Transferencia de Tecnología. Proyecto PAR/98/631, pag. 16.

¹⁸ Proyecto PAR/98/631.

¹⁹ Ley 1561/2000.

²⁰ Foro Estratégico del Sector Lácteo, para el 2003. Fuente: Foro de Competitividad Cadena Productiva Láctea, Programa de Desarrollo Empresarial para las Pymes.

Capítulo 9

Evolución competitiva del complejo lácteo chileno

Como se especificó en el Capítulo IV, Chile firmó un acuerdo de complementación económica (ACE 35) con Mercosur en 1996 por el cual el comercio de lácteos tuvo un cronograma de desgravación lineal en ocho años, exceptuándose la manteca. Desde 2004 la mayoría de los productos lácteos no tiene aranceles, excepto para la manteca. Al momento de la firma del ACE, Chile era un neto importador, pero después de menos de una década su situación cambió. A pesar de haber intensificado el comercio con Mercosur, su producción láctea vino en aumento hasta llegar a tener una balanza comercial favorable en 2001, y excelentes perspectivas de aumentar su inserción exportadora. En esta sección se hace una breve reseña de esa evolución siguiendo el lineamiento previo para los otros países.

9.1. Importancia sectorial

El sector lechero chileno en 2001 contribuía con el 0,7% del Producto Bruto Interno, agrupaba a unos 22.000 productores y tenía alrededor de 600 mil vacas lecheras. En el 2007 se estimaron ventas internas por mil millones de dólares por año, con exportaciones de 181 millones, generando 110.000 empleos directos por año y 200.000 empleos indirectos.¹ Las

inversiones entre 2005-2007 se estimaron en 200 millones de dólares, con gran impacto regional. Además, es uno de los países latinoamericanos con bajos costos de producción.

9.2. Políticas gubernamentales

Las políticas de apertura, globalización y desregulación que encararon los países del Mercosur en la década del '90, ya habían sido adoptadas por Chile con anterioridad. Pero a diferencia de los otros, este proceso fue estable y continuó sin grandes cambios, lo que aseguró un ambiente macroeconómico confiable y predecible.

La política gubernamental ha sido de promoción de exportaciones, y de fuerte búsqueda de una mayor liberalización del comercio a través del regionalismo, con la constitución de numerosos acuerdos de libre comercio y de complementación económica. Los productos sensibles como los lácteos tuvieron diferente tratamiento, en algunos casos fueron excluidos, en otros tuvieron un cronograma de reducción gradual y en pocos casos liberado.

Entre 1996 y 2007 Chile firmó:

Acuerdo de Complementación Económica (ACE) Chile-Mercosur: 1996; Tratado de Libre Comercio (TLC) Chile- Canadá: 1997; ACE Chile-Perú: 1998; TLC Chile-México: 1999; ACE Chile-Centroamérica (El Salvador, Costa Rica, Panamá) 2002; TLC Chile-UE 2003; TLC Chile-Corea del Sur 2004; TLC Chile-EFTA (Islandia, Noruega, Suiza, Liechtenstein) 2004; TLC Chile-EE. UU. 2004; TLC Chile-Panamá 2006; TLC Chile-China 2006; TLC Chile-P4 (Nueva Zelanda, Singapur, Brunei, Darussalam) 2006; TLC Chile-Perú 2006; AAP Chile-India 2007; TLC Chile-Japón 2007. Estos acuerdos se suman a los que ya tenía previamente firmados, lo que le ha dado acceso comercial a casi el 90% del PBI del mundo.

Desde 1994 es miembro pleno del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, que se transformará en Zona de Libre Comercio en 2010 para las economías desarrolladas (la fecha regirá para Chile también) y para las no desarrolladas en 2020. Tiene en negociación un TLC con Australia y un TLC con Turquía, Malasia y Vietnam.

Más recientemente, con el crecimiento de la producción y de las exportaciones lácteas en un momento de buenos precios y mayor demanda internacional, el gobierno a través del Ministerio de Agricultura comenzó a trabajar conjuntamente con el sector privado, ProChile y la Asociación de industriales lecheros (Exporlac), para incrementar la exportación de lácteos, productos que no son para ellos tradicionales. Se promueven las exportaciones en Japón

y otros países asiáticos para el ingreso de quesos, para lo cual se viene trabajando en la acreditación de las plantas exportadoras y promociones externas.

Para mejorar la competitividad de toda la cadena, se ha conformado un Consorcio Ciencia-Empresa de la Leche, que ya se encuentra en pleno funcionamiento, agrupando a las más importantes empresas, federaciones de productores, entidades de investigación, universidades y empresas de servicios de la cadena láctea chilena. Tiene como objetivo visualizar las necesidades futuras del complejo lácteo para que el país pueda insertarse competitivamente en el mercado mundial. Para ello es responsable de gestionar e implementar programas con ese fin, articular y gestionar las demandas comunes, formar especialistas, cuadros técnicos y operadores adecuados para la realidad comercial, tecnológica y científica del sector lácteo y generar información de calidad de utilidad a los participantes del sector.

El Estado, a través de algunos de sus organismos ya tiene un antecedente de política de promoción sectorial en 1999, cuando ante la caída de la producción, el gobierno desarrolló un “Programa de Apoyo a la Competitividad del Sector Lechero”, que contempló medidas de desarrollo de mercado, de la gestión y mejoramiento productivo, de calidad de leche y sanidad animal; de apoyo a pequeños productores; y asesoramiento financiero para refinanciación de deudas.

Además, ha venido realizando compras institucionales de productos lácteos, de particular importancia en el sistema de salud y se ha implementado el Programa de Promoción Láctea (Promolac), resultado del compromiso del Gobierno con industriales y productores para impulsar conjuntamente una campaña de promoción del consumo interno de leche.

En otro orden, juntamente con la Comisión Nacional de la Leche se ha acordado tener un sistema más transparente de información sobre stocks, y trabajar en pos de la mejora en la calidad y en la erradicación de enfermedades del ganado como la tuberculosis, brucelosis y leucosis. Se han mejorado y difundido las estadísticas sectoriales, a la par que se ha intensificado el apoyo a la investigación y desarrollo de innovaciones.

Cabe también mencionar en esta breve reseña el apoyo que el gobierno ha brindado a los productores ante pedidos de salvaguardias por el fuerte incremento de las importaciones, el que corresponde a la Comisión de Distorsiones, organismo formado por ejecutivos del Banco Central y del Ministerio de Agricultura, entre otros. En el 2000, en 2006 así como en 2009 a petición de los productores se establecieron salvaguardias por diferentes períodos.

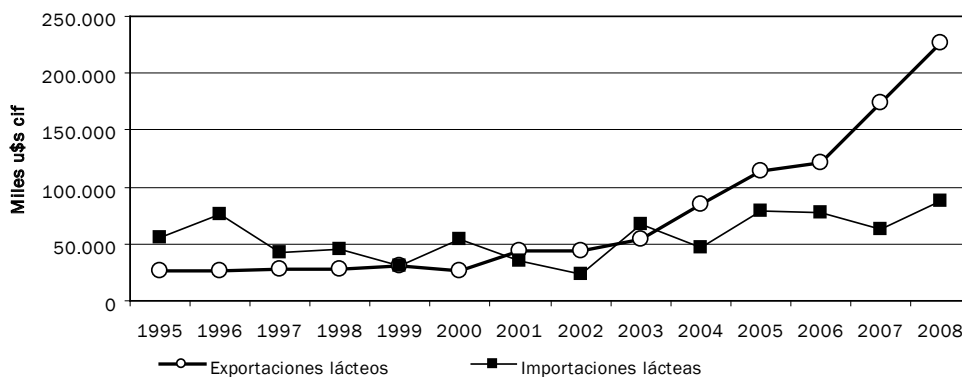
9.3. Condiciones de la demanda

9.3.1. Exportaciones e importaciones

Chile ha sido tradicionalmente un importador de productos lácteos. Al asociarse como miembro adherente al Mercosur continuó en esa situación hasta 2001, cuando alcanzó una balanza comercial favorable, con las exportaciones superando a las importaciones, lo que continúa luego a excepción de 2003.

Gráfico 71.

Evolución de los valores de las exportaciones e importaciones de lácteos (miles u\$s)



Fuente: Elaboración propia con datos de ODEPA.

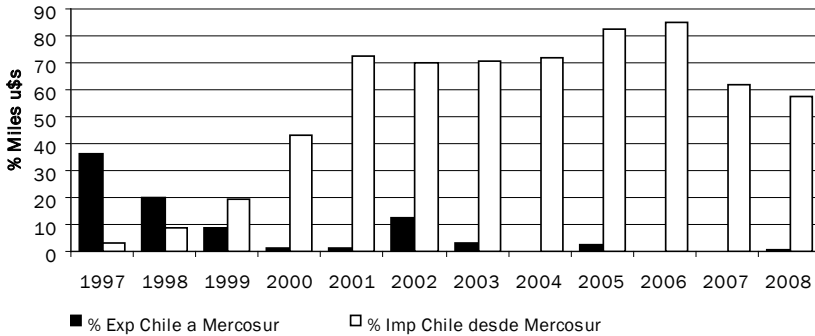
A partir de 2003 el crecimiento de las exportaciones es muy pronunciado, con una balanza comercial neta positiva. En el 2007 el valor de las exportaciones lácteas fue de 173,3 millones de dólares, mientras que se importó por 62,7 millones, siendo la diferencia más grande del período. En equivalente leche alcanzó a un excedente de 239 millones de litros.

En el comercio con el Mercosur, las exportaciones chilenas de lácteos hacia ese destino representaron el 36% del total de los valores exportados en 1997, pero descendió a valores muy pequeños desde el 2004 (*Gráfico 72*), por desvíos por los acuerdos de Chile con EE. UU. y México. En las importaciones, en cambio, vinieron en ascenso hasta un máximo del 85% en 2006.

Las importaciones lácteas en 2007 provinieron en un 38,6% de Argentina, a pesar de que hasta julio fueron gravadas con una sobretasa del 23% por una acción de salvaguardia.

Gráfico 72.

Porcentaje de las exportaciones e importaciones de lácteos hacia el Mercosur

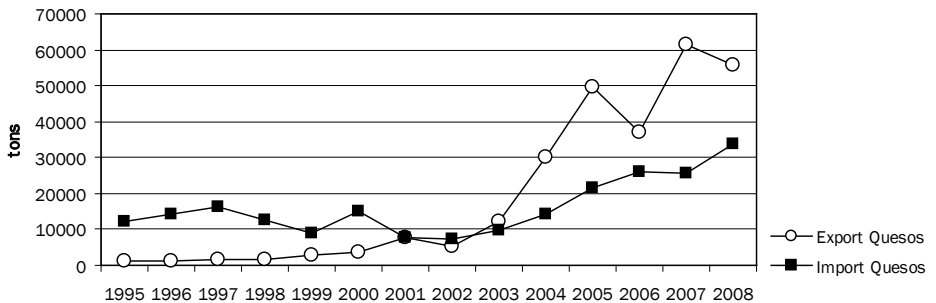


Fuente: Elaboración propia con datos de ODEPA.

En particular, los quesos han tenido una excelente performance exportadora, como se observa en el *Gráfico 73*. En valores, el 2007 cierra con exportaciones de 61,3 millones de dólares para 16.358 toneladas, seguido por las leches condensadas por valor de 55,7 millones. El 95% de los volúmenes de quesos exportados tuvieron como destino México, tanto en el 2007 como en el 2008.

Gráfico 73.

Exportaciones e importaciones de quesos de Chile



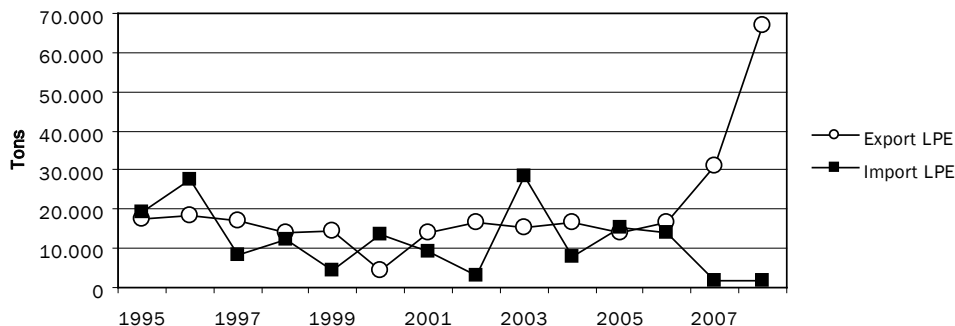
Fuente: Elaboración propia con datos de ODEPA.

En las importaciones de quesos, se produce un cambio de importancia a partir de 2002, cuando Argentina pasa a ser el principal proveedor. En 2004 este país había aportado el 55% del total. Las razones se debieron a condiciones de precio y calidad competitivas además de ingresar con arancel 0 por las preferencias del 100% otorgadas desde 2004. Brasil y Uruguay también son abastecedores. La Unión Europea pasa a proveer otro tipo de quesos finos, de cabra y de oveja. En 2007 los quesos representaron el 41% del valor de las importaciones lácteas.

En LPE ha habido muchas fluctuaciones, con clara balanza comercial neta positiva a partir de 2007.

Gráfico 74.

Exportaciones e importaciones de LPE de Chile



Fuente: Elaboración propia con datos de ODEPA.

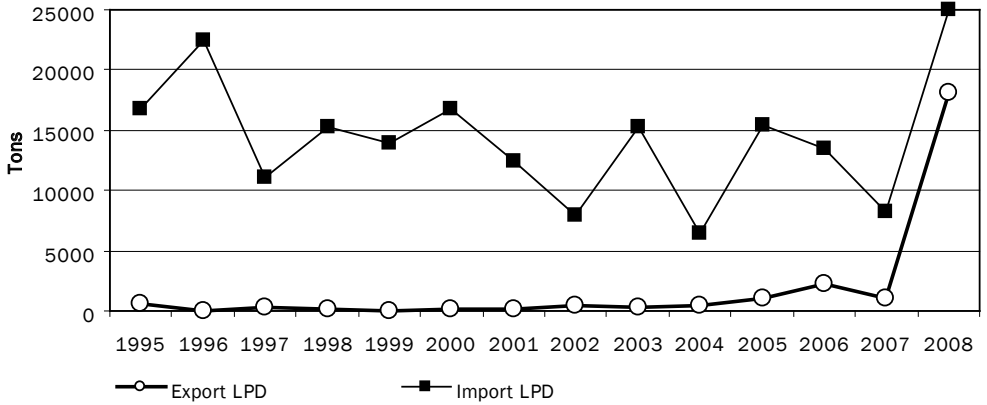
En cambio, en LPD continúa el déficit pronunciado, a pesar de que a partir de 2007 se reduce un poco (*Gráfico 75*).

En 2007 el 41% de las importaciones de leche en polvo provinieron de la UE, mientras que en el 2008 el 52% de EE. UU., el 30% de Nueva Zelanda, el 14% de Argentina y el resto de otros orígenes.

En cambio, en las exportaciones, los tres principales compradores en 2007 fueron Siria con 33%, Venezuela con el 16% y Cuba con el 13%. En el 2008 Venezuela participó con casi el 53%, Cuba con el 22% y el resto varios países.

Gráfico 75.

Exportaciones e importaciones chilenas de LPD



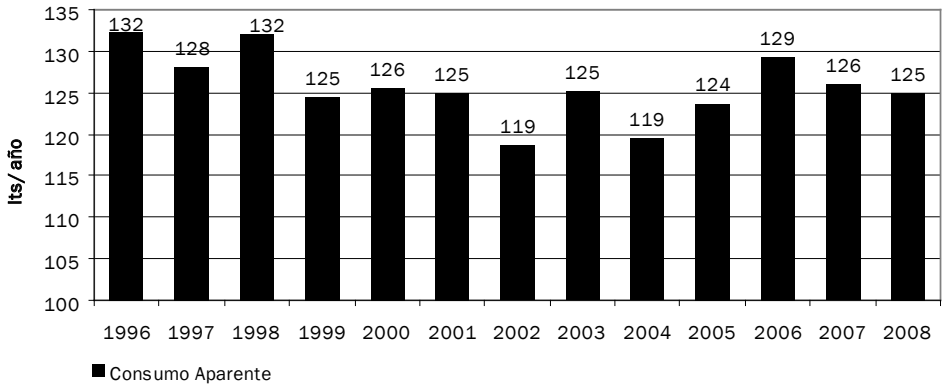
Fuente: Elaboración propia con datos de ODEPA.

9.3.2. Demanda interna

El consumo doméstico de lácteos por persona es todavía insuficiente para las dosis recomendadas. Vino decayendo hasta 2002, y luego tuvo fluctuaciones pronunciadas con subas y bajas.

Gráfico 76.

Consumo de leche por habitante



Fuente: Elaboración propia con datos de INE (2008).

El sector público junto con el privado están trabajando en planes de promoción para incrementar el consumo, tanto privado como también el institucional.

9.4. La industria láctea en Paraguay

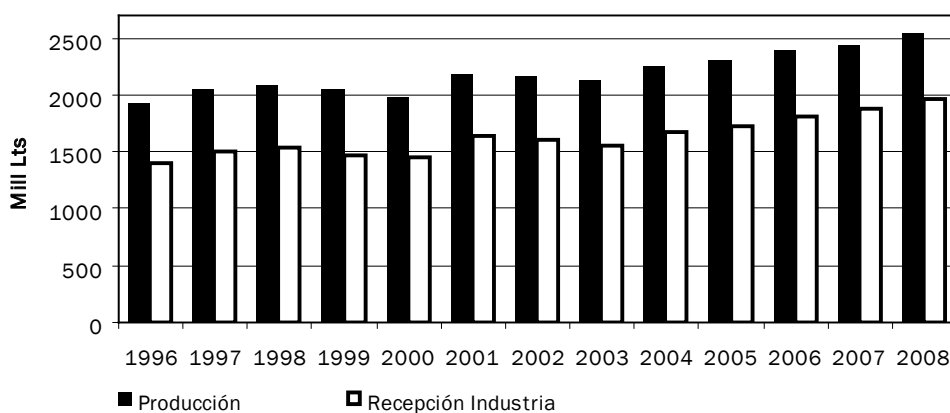
9.4.1. La industria mayor

En 1998 la producción total de leche alcanzó a los 2.080 millones de litros, de los cuales alrededor de un 74%, 1.530 millones de litros, fueron recibidos en las plantas procesadoras de lo que se denomina “la industria mayor”. En 2007, la recepción en plantas llegaba a 1.871 millones sobre un total producido de 2.450 millones de litros, lo que representó el 76%. En 2008 continuó el incremento de la producción, así como el ingreso en plantas en un 5,2% con respecto al año anterior.

Entre 1995 y 2008 la cantidad de leche cruda producida y recibida por plantas industriales tuvo la evolución que se muestra en el *Gráfico 77*.

Gráfico 77.

Recepción de leche cruda en plantas industriales 1995-2008



Fuente: Elaboración propia en base a datos de ODEPA, sistema de información.

Con esa materia prima, los productos elaborados fueron los que se detallan en el *Cuadro 174*.

Cuadro 174.

Evolución de la producción industrial

Producto	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008
Prod Leche cruda (mill. Lts)	1.924	2.080	1.990	2.170	2.250	2.400	2.550
Recepción en Plantas (mill lts)	1.406,40	1.530	1.447,20	1.605,40	1.676,50	1.818,10	1.971,60
Elaboración (tons)							
Leche fluida (mill lts)	235,5	268,8	275,2	286,7	289,3	319,5	322,8
Leche en Polvo (tons)	63.344	70.877	59.088	67.710	63.633	69.490	102.955
Quesillo (tons)	6.292	7.631	7.167	7.480	8.296	9.088	7.959
Queso (tons)	42.177	46.528	44.718	53.075	58.845	62.071	57.368
Yogur (mill lts)	73,7	82,2	106,6	127,1	159,8	158	178
Crema (tons)	11.361	13.731	16.125	17.631	17.888	20.379	28.916
Mantequilla (tons)	6.452	11.159	9.855	11.551	13.084	17.157	16.765
Suero en polvo (tons)	7.102	9.720	14.105	14.286	17.037	23.217	24.849
Leche condensada (tons)	8.937	13.244	24.400	24.190	38.698	43.426	41.500
Dulce de leche (tons)	17.329	17.887	21.964	26.105	26.838	24.846	23.850
Leche modificada (tons)	4.803	831	3.518	1.484	1506	930	345
Leche evaporada (tons)	873	502	314	93	0	30	-
Leche cultivada	-	-	-	-	-	14.216	13.417

Fuente: ODEPA con datos de empresas. Tabla 42 (2008).

En 2007, el 90% de la leche recibida por la industria fue para la elaboración de leche en polvo, quesos y leche fluida.

9.4.2. Estructura y estrategias de la industria

En 1998 había 15 empresas nacionales, con una recepción promedio de 102 millones de litros anuales, de las cuales las cuatro mayores concentraban el 86,5% de la recepción de leche cruda a plantas. En 2007 operaron 13 empresas mayores que recibieron leche en 22 plantas en el país, y el CR4 era de 83%. De ellas, tres estuvieron por encima de los 300 millones de litros, otras tres entre 100 y 300, una entre 50 y 100 y cinco entre 7 y 50 millones de litros.

Cuadro 175.

Principales industrias y su porcentaje de recepción de leche

Nombre	1999 (%)	2007 (%)
Soprole	28%	26%
Coop. Colún	14%	21%
Nestlé	24%	18%
Watt's-Loncoleche	15% ⁽¹⁾	11%
Parmalat	6%	-
Surlat SA	-	7%
Cumelen, Mulpulmo	nd	6%
Otras	14%	11%
Total (millones de litros)	1.469	1.874

Fuente: ODEPA, 2007.

⁽¹⁾ Loncoleche sola.

En la provisión de leche fluida, solamente 6 plantas se reportaron en 2007.

Cuadro 176.

Empresas en la provisión de leche fluida

Empresas (000 lts)	1999	-1% ⁽¹⁾	2007	-1% ⁽¹⁾
Soprole	132.324	47	144.844	44
Loncoleche	61.265	22	38.412	12
Colun	40.702	15	72.792	22
Nestle Chile (1999)/Surlat SA (2007)	18.582	7	54.858	17
Parmalat(1999)/Vialat SA (2007)	18.087	7	13.908	4
Cafra(1999)/Vialat SA (2007)	6.979	3	-	-
Otros	1.542	-	-	-
Lacteos Frutillar	-	-	5369	2
Total	279.481	100	330.187	100

Fuente: Elaboración propia con datos de ODEPA1999 y 2007.

⁽¹⁾ Porcentajes redondeadas.

La producción de leche en polvo total se ha realizado en nueve plantas. Liderada por Nestlé, que en 1999 elaboraba el 47%, porcentaje que se redujo al 14% en 2007. El incremento más notorio ha sido el de la Cooperativa Colun, que pasó de un 4% al 11%.

Cuadro 177.

Principales industrias y su porcentaje de elaboración de LP

Empresas (tons)	1999	%⁽¹⁾	2007	%⁽¹⁾
Nestlé	28.559	47	29.479	40
Loncoleche	12.525	20	12.333	17
Soprole	9.473	15	9.918	13
Calan / Alim.Pto Varas	97	0,2	2.286	3
Parmalat(1999)/Vialat (07)	6.018	10	3.190	4
Colun	2.299	4	8.411	11
SURLAT S.A.	-	-	4.524	6
Lácteos Mulpulmo	17	0,03	2.885	4
Lácteos Frutillar	-	-	1.172	1,6
Otros	1.604	3	-	-
Total	60.596	100%	74.204	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de ODEPA.

⁽¹⁾ Porcentajes redondeados.

La producción de quesos creció un 38% entre 1999 y 2007 y con ella se consolidó el liderazgo de la Cooperativa Colún, que termina con un 35% de la producción, seguida por Soprole con un 30% y Cumelén 15%.

Cuadro 178.

Principales industrias y su porcentaje en fabricación de quesos (1999-2007)

Nombre	1999 (tons)	%	2007 (tons)	%
Colún	14.531	28	21.596	35
Soprole	9.754	19	18.376	30
Loncoleche	8049	16	3.692	6
Cumelen, Mupulmo	4.160	8	9.362	15
Nestlé Chile	2.810	5	-	-
Chilolac	2.688	4	769	1
Cafra (luego Lácteos Frutillar)	2.354	4	1.810	3
Quillayes-Peteroa	1.954	4	1.881	3
Soalva⁽¹⁾	1.299	3	-	-
Parmalat Chile	1.218	2	-	-
Calan Ltda	719	1	-	-
Agrolácteos Cuinco	528	1	2.831	5
Surlat	-	-	1.216	2
Total	44.777	100	61.744	100

Fuente: Elaboración propia con datos de ODEPA.

⁽¹⁾ Tuvo serios problemas financieros en el 2005 y fue cerrada.

9.4.2.1. Estrategias de las mayores empresas

Soprole. Como se mencionó Soprole, la principal empresa láctea de Chile, pertenece en un 51% a Fonterra, y ha venido expandiendo su producción en sus cinco plantas. De 412 millones de litros en 1999 pasó a casi 500 millones en 2007. Un tercio de la leche que recibe lo destina para el consumo como fluida.

En quesos ha incrementado su participación en el mercado de un 19% a 30% en 2007, consolidándose desde que en 1997 compró ULA (Lácteos Pirque) y Dos Alamos (Unilever), con las que entró en el negocio. En 2005 se informaba que la compañía estaba comprando por medio de su filial Praderas del Sur (Pradesur), dos campos en la X región con fines experimentales, uno de 150 has y el otro de 350 has. El fin era convertirlos en predios demostrativos de una lechería de bajo costo.

Nestlé Chile se expandió en 1993 con la compra de la empresa Lechera del Sur, con la cual entró en la producción de quesos y leche fluida.

Loncoleche pertenece al grupo Larráin del Holding Santa Carolina, también expandida en 1993 con la compra de la empresa Lácteos Collico, de Valdivia. En 1987 había vendido la marca Danone a SOPROLE, dejando los productos frescos, excepto un yogur.

En 1996, se consolidaron las áreas de servicio contable, administrativo, finanzas y de distribución de Watt's Alimentos SA (jugos, mermeladas, frutas en conserva) y Loncoleche SA. El objetivo fue eliminar ineficiencias y duplicidades de la operación separada de dos empresas similares en cuanto a tipos de distribución y comercialización, clientes, proveedores y equipos.²

Colún. La Cooperativa Agrícola y Lechera de la Unión Limitada (Colun) tiene sesenta años de vida y una sola planta industrial, que ha sido una de las más grandes del país. Emplea en total unas 1.700 personas. Es multiproducto, siendo los más importantes varios tipos de quesos, mantequilla, leche fluida y dulce de leche. En los últimos años ha incorporado productos frescos y quesillo. Tiene varios centros de distribución en todo el país.

Proporciona además servicios agronómicos a sus socios, programas de asistencia técnica y veterinaria. Realiza investigaciones agronómicas y pruebas de forrajeras.

Vialat SA es una empresa controlada por el grupo Bethia, produciendo y comercializando en Chile productos frescos como yogures, postres, leche condensada con las marcas Calán y Parmalat. En yogures esta última tiene un reconocimiento en el mercado con una cuota de alrededor del 15%.

La empresa tiene un volumen de negocios de 55 millones de euros y es el segundo exportador de leche condensada azucarada.³ Se configura con la compra de la ex Parmalat y la Cooperativa de Angol. De los US\$ 60 millones

que hoy factura, el objetivo es llegar a US\$ 100 millones en tres años. Vialat ha firmado un acuerdo para la recepción de 60.000 litros diarios de leche del fundo Santa Isabel.

Danone-Vialat. Como el mercado chileno tiene un bajo consumo por habitante de productos frescos (7,5 kg frente a 13 de Argentina y 22 en Europa occidental) Danone entra en Chile en el febrero de 2006 importando desde Argentina algunos de sus productos frescos como Activia y Yogurísimo, lo que le da una capacidad de distribución, acceso a una importante red de productores de leche y una base de producción local. Su objetivo es que se llegue a triplicar el consumo per capita, aumentando sus ventas en un 10% anual.⁴ La entrada no está exenta de problemas, ya que Soprole había registrado la propiedad intelectual de la marca Danone y sus derivados, lo que llevó a un proceso judicial que finalmente se resolvió a favor de la empresa francesa.

En 2007 se produce una alianza de Danone (70%) con Vialat SA (30%) formando Danone Chile SA para iniciar la producción de yogur en ese país, en una planta de Chillán. Vialat continuará funcionando, pero además comercializará todas las líneas de productos frescos y néctares, con sus marcas Parmalat y Calán, además de la Danone.

Parmalat ingresó a Chile en 1994 adquiriendo dos plantas de leche en polvo de la empresa Soproc, y también entregaba leche cruda a Soprole. Parmalat invirtió en una planta de leche UHT y otra de productos frescos. Cuando devino la crisis de la matriz, la compañía chilena fue comprada por el Grupo Bethia, de Liliana Solari (socia de Falabella) en el 2004.

Chilolac. Corresponde a la Cooperativa Agropecuaria Chiloé Ltda, en la isla del mismo nombre. Produce una amplia gama de lácteos, que incluye quesos Gaudas, Chancos, laminados, mantequilla, yoghurt, dulce de leche y queso crema. Con más de mil socios, tiene capacidad para procesar 130 mil litros diarios. Opera en varias localidades, y ofrece a los asociados una completa línea de insumos agropecuarios, maquinaria agrícola, servicios de venta de combustible y otros para la producción.

Surlat SA. Surlat SA es una empresa formada por cooperativas, productores y el empresario Jürgen Paullsen, que controlan el 51% de las acciones; y el 49% restante de una empresa del país vasco de España que aporta la alta tecnología. En 1999 compraron una antigua planta de Nestlé, la que fue remodelada y donde, además de la elaboración de leche en polvo, agregaron productos de mayor valor agregado.

Recientemente el grupo Surlat-Queso Chilesur, junto con Kaiku Corporación alimentaria, invirtió 12 millones de dólares en una planta quesera, con capacidad de procesar 50 millones de litros al año, casi 5.000 toneladas de queso anual, lo que equivaldría al 8% de la producción quesera nacional. La inversión corresponde a una primera etapa, con la finalidad principal de

producir queso gouda, que irá en un 65% a la exportación. Pero también producirá alimentos funcionales desarrollados por Kaiku con la marca Co-branding Surlat-Kaiko. La nueva planta tiene una superficie de 5.000 metros cuadrados, y dará empleo a más de 100 personas.

Industria Quesera Cumelen, Mupulmo.⁵ Es una empresa privada familiar. Localizada en las cercanías de Osorno, un incendio afectó la planta, lo que provocó el traslado a la zona de Mupulmo. Se ampliaron y modernizaron esas instalaciones para procesar 350 mil litros de leche diarios. La mayor producción son quesos, con líneas para queso laminado que le agrega valor. Pero han comprado una torre adicional de secado para leche en polvo con capacidad de entre 245 y 260 mil litros de leche cruda diaria, aumentando en 30 toneladas la producción. Cuentan con una red de distribución en 17 sucursales en todo el país.

9.4.3. La industria menor

Adicionalmente a las grandes plantas, existían en el 2006 unas 97 empresas pequeñas que producían en forma artesanal productos lácteos. La mayor producción se dio en queso fresco y quesillos, alcanzando el 51% de la producción total del país, seguido por quesos, con casi el 27% y leche fluida con el 7%.

Este segmento era responsable de la producción total de helados, pero con muy poca participación en el resto de los productos.

Cuadro 179.

Producción de la industria menor (2006)

Productos (mil kgs)	Láctea Menor	Láctea Mayor	% Ind. Menor
Quesos	22.620	62.071	26,7
Queso fresco y quesillo	9.611	9.088	51,4
Leche fluida (mil lts)	2.403.	319.494	7
Mantequilla	358	17.157	2
Crema Fresca	106	20.379	0,5
Dulce de Leche	139	24.846	0,6
Yogur	2.479	157.979	1,5
Helados	1.450	-	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INE (2006).

INE. Industria Láctea Menor. Informe Anual 2006.

Parte de la leche utilizada como materia prima proviene de su propia producción, y el resto es comprada a procesadores. La producción propia tiene mayor incidencia en las regiones de Coquimbo y de Valparaíso, que alcanzó al 92%, y es menor en la de Los Lagos y de Aysen con menos del 3%.

Cuadro 180.

Empresas artesanales por región

2006	No. de Plantas	Volumen Procesado (mil lts)	%	Propia	%	Nº Proveedores
IV de Coquimbo y V de Valparaíso	4	17.047	6,4	15.740	92,3	7
VI de O'Higgins	6	12.774	4,8	6.027	47,2	12
VII del Maule	14	9.182	3,4	5.860	63,8	33
VIII del Bio-Bio	17	38.335	14,5	11.314	29,5	149
IX de la Araucanía	15	8.578	3,2	3.629	42,8	88
X de los Lagos y XI de Aysen	25	134.172	50,8	3.557	2,7	617
R Metropolitana de Santiago	16	43.938	16,6	13.164	30	109
Total	97	264.028	100	59.500	22,5	1.014

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INE (2006).

9.4.4. Nuevos entrantes

El crecimiento del sector lechero en Chile y sus experiencias positivas en la exportación está atrayendo muchas inversiones, algunas de las cuales constituyen integraciones de las propias industrias o de familias que invierten en la actividad.

Por ejemplo, el grupo Bethia, comprador de Parmalat, posee la Sociedad Agrícola Ancali, con 7.000 vacas y tres turnos de funcionamiento. Próximamente inaugurarán dos nuevas lecherías rotativas (hoy operan una) para atender a unas 4.800 a 5.000 vacas.

Otra inversión reciente de uno de los socios de Falabella es la compra de 600 hectáreas primero y luego otras 400 hectáreas, para con unas 700 vacas llegar a 5,5 millones de litros en dos años. Todo con tecnología de punta para lograr un alto rendimiento y la mejor calidad. Apuntan a tener 1.300 vacas y 16 millones de litros en seis años.

El incentivo de ingresar al negocio lácteo también ha atraído a la familia Ariztía, dueña de empresa avícola del mismo nombre, en el Fundo Pilauco, en Osorno, donde se anuncia se instalará una nueva planta procesadora con 150 mil litros al día de leche, para llegar a 300 mil litros de leche al día para una línea de producción de queso tipo gauda y mantequilla.⁶

Otras haciendas de alta producción lechera son Hacienda Rupanco, de Carlos Abumohor (entre otros socios), y Santa Isabel, de Agustín Edwards, a quien Sebastián Piñera vendió sus lecherías. Ellos producen un poco más de 30 millones y 20 millones de litros al año, respectivamente, según Fedeleche.⁷ Otros actores importantes en pleno desarrollo son Agrícola Comercial, de Ibeth Hess; la Ancali ya nombrada, de Carlos Heller y Liliana Solari; y Sociedad Agrícola Las Mercedes, del holding K5, entre otros.

El interés de inversionistas de Nueva Zelanda de comprar tierras para dedicarse al negocio lechero se ha concretado en varios lugares, guiados por la estabilidad y previsibilidad de la economía chilena así como por el potencial exportador lechero del país.

La organización de los productores y su incursión en la industria láctea se ejemplifica con el caso de la creación en 1999 de la Asociación Gremial de Productores de Leche de Osorno (Aproleche Osorno A.G.) por 103 productores. Después de un estudio de mercado en 2003 deciden instalar una mega planta lechera, para lo cual constituyeron en 2004 la compañía Lácteos Patagonia SA. Adquirieron un terreno de 35 hectáreas para instalar una planta quesera, la que fue comprada usada a Arla Foods en Suecia. La primer etapa es la quesería con 300.000 litros diarios y con planes de extenderse a otros productos para la exportación como suero en polvo, leche en polvo, mantequilla y otros tipos de quesos, llegando a una producción de un millón de litros de leche diarios. Para ello, contarán con una plantilla de 120 empleados que laborará 3 turnos, los 365 días del año. El proyecto ha requerido hasta ahora una inversión en torno a 15 millones de euros, contando en la actualidad con 600 socios.⁸

9.5. Industrias relacionadas y de apoyo

En función de la síntesis pretendida, y como uno de los grandes problemas en los otros países, rescatamos en este apartado una mención institucional, a la forma en que el sector lechero se está preparando para el despegue exportador.

En 1998 se fundó Fedeleche, una agrupación de productores que estableció como una de sus líneas de acción prioritaria, el trabajo para conseguir que la población chilena, especialmente el segmento menor de 35 años, incremente ostensiblemente su consumo de productos lácteos. En este contexto, a fines de 1999 se inició una campaña nacional de promoción del consumo de leche por televisión.

Además desarrolla una fuerte acción gremial, de información y de defensa, siendo los que han presentado los pedidos de salvaguardia temporal.

En el 2003 se constituyó la Asociación de Exportadores de Productos Lácteos (ExporLac Chile AG), con 12 empresas que tienen el 95% de las exportaciones

y el 95% de la leche recibida en plantas informada. Ellas son Lácteos Nestlé Chile, Soprole, Colun, Mulpulmo, Surlat, Vialat, Alimentos Puerto Varas, Lácteos del sur, Lácteos Frutillar, Comercial de Campo y Quillayes.

Su objetivo es representar al grupo exportador, fomentar la exportación así como bregar por la apertura de mercados.

Las posibilidades de incrementar las exportaciones tienen un cierto límite dado por la necesidad de mejorar la eficiencia de la cadena, las redes de comercialización y aspectos sanitarios.

Ya se mencionó al inicio también algunos otros emprendimientos conjuntos con el sector estatal como el Consorcio Ciencia-Empresa de la Leche, donde se conjugan los esfuerzos sectoriales privados para mejorar la competitividad.

9.6. Condiciones de los factores

9.6.1. Los sistemas productivos lecheros

A mediados de los '90 la producción lechera chilena enfrentaba un conjunto de ineficiencias caracterizadas por problemas de manejo y de gestión inadecuados, rigidez de los coeficientes técnicos incorporados en las adopciones tecnológicas, deficiente estructura de capital.⁹ Esta situación ha mejorado bastante en la década posterior, influyendo factores como un mejor precio pagado por la leche, en la alimentación del hato ganadero, mayor especialización de los productores con incorporación de tecnología más adaptada a la escala y lugar.

La localización de la producción primaria se da en tres regiones principalmente: la IX, X y XIV, en el centro-sur y la región de los lagos, que concentran alrededor del 82% de la leche entregada a plantas.

Los sistemas de producción pueden englobarse a grandes rasgos en aquéllos de producción extensiva e intensiva. El primero ha sido el predominante en el país, con la alimentación en base a praderas y una estacionalidad marcada por la disponibilidad estacional de pastos. La segunda, en cambio, tiene suplementación alimentaria a menudo con alto grado de confinamiento, lo que requiere mayores inversiones.

Como la actividad lechera no había sido importante en el país, las estadísticas que se encuentran están relacionadas mayormente con el comercio exterior y la industria, bastante menos con la producción. Por otra parte, los datos censales disponibles son de 1997, y aunque están apareciendo algunos del nuevo, no se encontraron aún para la parte lechera. Un estudio del período determinó que la gran mayoría de los productores lecheros son pequeños, un 82% de ellos entregando una producción que alcanzaba a menos del 14% del total.

Cuadro 181.

Recepción industrial de leche según estrato de productores (1997)

Miles Litros/año	No. Prod.	%	Miles Lts	%	Total
<100	11.040	81,9	196.852	13,6	17.830
100-500	1.646	12,2	380.769	26,3	231.330
500-1000	482	3,6	333.908	23,9	692.755
<1000	310	2,3	537.414	37,1	1.733.594
Litros por entregador	13.478	-	1.448.943	-	107.504

Fuente: Universidad Austral (1999).

El número total de vacas ha tenido una disminución entre 1997 y 2007 del 18%, pero la producción de leche ha aumentado, indicando una mayor productividad.

Cuadro 182.

Cambios en el número de vacas y la producción total de leche

Región	Número de Vacas		% de Cambio
	1997	2007	
RMetropolitana	31.587	20.544	-35
VII	22.480	9.908	-56
VIII	73.112	42.662	-42
IX	71.844	44.207	-38
X	378.853	356.768	-6
Total País	579.873	476.096	-18
Producción Millones Lts	2.050	2.450	20
Prod/animal/año	3.535	5.146	45

Fuente: Joustra P. 2009. Factores Estructurales de la Competitividad de la Producción Lechera Nacional. Consorcio Lechero, Valdivia.

La disminución ha sido dispar según el tamaño de las explotaciones. Así en el Cuadro 183 se aprecia que fue marcada en los predios de menor tamaño, mientras que, em cambio, se incrementaron en aquellos productores con más de 200 vacas y mucho más en los tambos con 500 y más vacas.

La superficie de producción es de unas 800.000 hectáreas y según los datos del Cuadro 182, la producción por vaca pasó de 3.535 litros por año a 5.146, lo que representa un incremento del 45%. La producción por hectárea de 3.000 litros y un índice de vacas por hectárea de 0.99.

Cuadro 183.

Evolución del número de vacas por predio según tamaño

No. Vacas por Predio	Tasa Anual (%)
1 a 149	-4,3
150-199	-1,5
200-299	1,9
300-499	4,9
500 y más	12,7
Promedio	-2

Fuente: Joustra P, 2009.

Los desafíos pasan por el aumento de la eficiencia a través de una mayor producción de materia seca por hectárea, de la carga animal, de la reproducción, estimada en 2,8 partos por vaca y en la disminución de la mortalidad de terneras que está por encima del 15%.¹⁰

9.6.2. Alimentación animal

La alimentación animal es un rubro clave, que marca una diferencia importante entre los sistemas productivos en una lechería que pueda basar su competitividad en los bajos costos de producción. Una estimación realizada¹¹ comparando sistemas intensivos y extensivos determinó que la incidencia sobre el costo de producción por litro era de un 56% en los primeros comparado con un 39% en los segundos.

En el *Cuadro 184* se aprecia el peso que tiene en los sistemas intensivos el costo de la alimentación comprada.

Cuadro 184.

Incidencia de los costos de alimentación por litro de leche

	Sistema Extensivo	Intensivo
Alimentación Total	100%	100%
Praderas Permanentes	41,7	12,2
Cultivos suplementarios	31,5	30,2
Alimentación comprada	26,8	57,7

Fuente: Engler, 2004.

9.6.3. Control lechero y genética¹²

El desarrollo del control lechero en el ganado bovino chileno es aún limitado. En el 2001 se reportaba que había bajo control lechero oficial un total de 105.000 vacas en el país, aproximadamente el 16% de la población total. La producción era de entre 6.000 y 9.000 litros por vaca/año. Predominaban las de doble propósito, como el Overo Negro Chileno (Frisón) con un 60%, el Overo Colorado (Frisón Rojo chileno) con un 20% y Holstein con el 20% restante.

Los controles los hacían Cooprinsem, Carillanca, la Asociación Holstein y Cafra, con los datos utilizados por las mismas empresas sin una centralización ni programa nacional oficial de mejoramiento animal.

De la misma manera, tampoco las evaluaciones de proteína, grasa, células somáticas y recuento bacteriano total que realizaban las empresas lácteas para el pago diferenciado por calidad, era centralizada ni utilizada para un mejoramiento a nivel nacional.

En el 2008 aún no se había implementado una coordinación nacional privada o estatal que permitiera incorporar a genetistas y zootecnistas dispersos en universidades y servicios. Tres empresas: Cainsecabio, Cooprinsem y Cafra realizaban el control lechero, colaborando una cuarta, la Sociedad de Fomento Agrícola de Temuco (SOFO).

Cuadro 185.

Control lechero en Chile

Empresa 2006⁽¹⁾	No. Vacas/año	Prod/ vac/día	RCS⁽²⁾ (miles)	N° Predios/ año	Prom Its/ vaca/año
CAINSECABIO	13.025	30	319	187	9.150
COOPRINSEM	70.000	28	273	180	8.000
CAFRA	15.087	16	325	158	4.900
Promedio	98.112	24,7	306	525	7.350

Fuente: Concha C., 2008.

⁽¹⁾ Sólo abarca el 15% de la población de vacas productoras (los países desarrollados lo hacen en 85 a 90% de su población de vacas lecheras o de leche y carne).

⁽²⁾ Recuento de células somáticas.

Cada una de esas empresas realizaba diferentes controles, no hay uniformidad ni difusión pública de los resultados.

En el mejoramiento genético, la mayor parte del material para inseminación artificial que se aplicaba correspondía a semen Holstein importado desde Estados Unidos.

9.6.4. Sanidad animal¹³

En 1995, las entidades que realizaban control lechero entregaban resultados de aproximadamente 160.000 bovinos libres de brucelosis, 180.000 libres de tuberculosis y 95.000 libres de leucosis. Estas cifras, sobre el total de unas 650.000 vacas lecheras, representaban menos del 25%, 28% y 15%, para brucelosis, tuberculosis y leucosis, respectivamente.

En el mismo período, el promedio estimado de recuento de células somáticas de la leche en tanques de frío era de alrededor de 600.000 células/ml, lo que indicaba fuerte presencia de mastitis.

En el 2008, como se vio en el cuadro de arriba, el recuento de células para animales en control lechero era en promedio de 306.000, una mejora significativa. Sin embargo, éstos representan solamente un pequeño porcentaje del total. Por otra parte el Servicio Agrícola Ganadero (SAG) tiene un plan de control de brucelosis, que aún se estima en un 5% en los rebaños, pero no de enfermedades de otro tipo. Ningún organismo chileno, por ejemplo, tiene a su cargo programas para enfermedades como aquéllas prevalentes de la reproducción que causan aborto e infertilidad en los rebaños. Continúan presentes otras enfermedades de importancia económica, como leptospirosis (60%), neosporosis (25%), diarrea viral bovina (DVB, 85%, esta enfermedad es también inmunosupresora, abriendo camino a otras infecciones; por ejemplo, mastitis), herpes virus tipo 1 (IBR, rinotraqueitis, IVP vulvovaginitis: 85%).

9.6.5. Condiciones medioambientales

El manejo y tratamiento de residuos líquidos y sólidos, así como la preservación de la pureza del agua y del medio ambiente se considera un desafío necesario a afrontar para fortalecer una imagen que le permita una diferenciación internacional.

9.6.6. Calidad, composición de la leche y pago

Chile tiene reglamentada la determinación de la calidad de la leche de la leche cruda al recibirse desde hace mucho tiempo.¹⁴ Puede clasificarse en Leche Tipo A, B o C según determinadas características. La tendencia observada es hacia el mejoramiento de la calidad, incentivada por la industria a través del sistema de pago.

El sistema de pago de la leche ha evolucionado dándosele mayor importancia al contenido proteico y a la calidad higiénica. Desde 1997 ha tomado relevancia como componente el Recuento de Células Somáticas (RCS) y el Recuento de

Unidades Formadoras de Colonias (UFC), además de los otros aspectos. Para incentivar el control de la sanidad del rodeo, algunas industrias pagaron también algunas bonificaciones por estar libre de brucelosis y tuberculosis bovina.

Es así que el promedio de los precios recibidos por los productores difiere según las estrategias empresariales y las bonificaciones y descuentos, como se muestra el *Cuadro 184*, siendo bastante mayores en todas las empresas para los productores grandes y buenos. Inclusive en el pequeño con progresos de calidad la diferencia es muy importante en comparación con el pequeño sin calidad.

Cuadro 186.

Precios entre productores X región (sept. 2006)

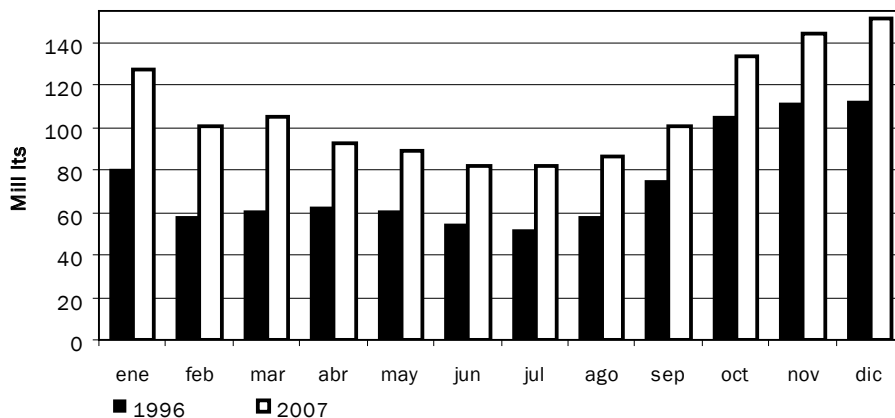
Tipo de Productor	Nestlé	Watt's	Vialat	Soprole
Grande y bueno	120,65	115,01	109,7	115,74
Mediano	99,48	92,53	97,43	102,72
Pequeño con progresos en calidad	96,63	89,33	94,55	99,97
Pequeño	62,6	60,48	69,3	71,33

Fuente: ODEPA.

Con las mejoras en el manejo y sistema de alimentación, la estacionalidad ha tenido una leve disminución. Las diferencias estacionales de recepción de leche en planta han venido descendiendo, pasando de 1,83 entre los dos meses de máxima y mínima en 1996 a 1,55 en el 2006.

Gráfico 78.

Estacionalidad de la producción



Fuente: Elaboración propia con datos de ODEPA, 2007.

9.6.7. Mano de obra

Persisten, al igual que en los países vecinos, problemas con la disponibilidad de mano de obra capacitada. El Consorcio Lechero ha detectado que predominan en los ordeñadores y trabajadores en la producción láctea aquéllos que tienen solamente estudios básicos incompletos y en menor medida completos, acotando que al recurso humano no se le ha dado la importancia que se le dio a otros factores.

Con respecto a la mano de obra empleada en la Industria Láctea Menor, en el *Cuadro 185* se pueden apreciar datos del número de personas empleadas. Como ahí también se incluye, la mayor parte corresponde a empleos en los procesos industriales, pero también se dan en otras etapas.

Cuadro 187.

Empresas artesanales por región 2006

2006	No. de Plantas	Volumen Procesado (mil lts)	No. personas	En Procesos Industriales	En Otras Etapas
IV de Coquimbo y V de Valparaíso	4	17.047	100	81	19
VI de O'Higgins	6	12.774	125	95	30
VII del Maule	14	9.182	171	117	54
VIII del Bio-bio	17	38.335	294	158	136
IX de la Araucanía	15	8.578	69	50	19
X de los Lagos y XI de Aysen	25	134.172	602	495	107
R Metropolitana de Santiago	16	43.938	204	139	65
Total	97	264.028	1.565	1.135	430

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INE (2006).

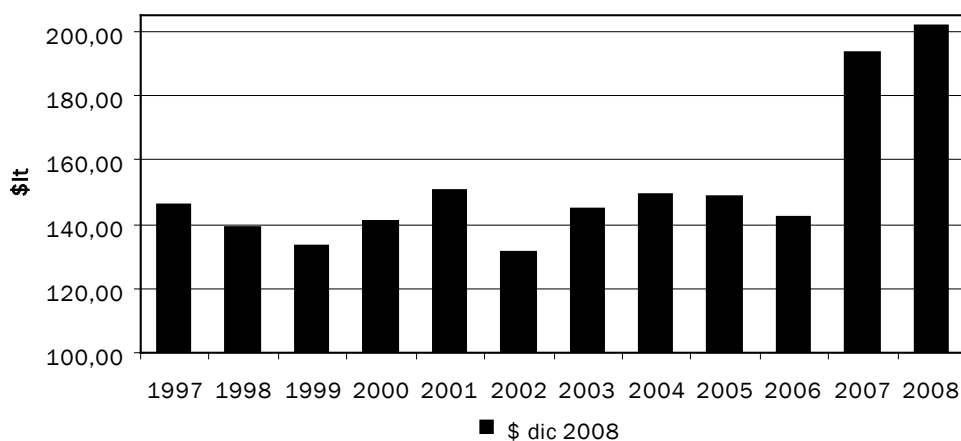
En la industria mayor, con una encuesta realizada en 1998¹⁵ el 79% de los encuestados respondía que no había personal capacitado para reemplazar a los que jubilaban o se retiraban de la empresa. Se manifiesta la necesidad de disponer o contar con personal más calificado y tecnificado, se indica que se necesita personal que conozca de procesos tecnológicos y de refrigeración, pues una persona con éstas características llenaría el vacío de mandos medios, que en la industria existe actualmente. El financiamiento de la capacitación de la mano de obra representa un cosot adicional importante.

9.6.8. Resultados económicos

Los precios pagados a los productores chilenos por la leche cruda han registrado un aumento importante entre 2007 y 2008, habiéndose hasta entonces mantenido bastante estables.

Gráfico 79.

Precios promedios pagados a los productores por litro, sin IVA, a pesos de diciembre de 2008



Fuente: Elaboración propia con datos de ODEPA, 2008.

Para tener una idea de la situación de costos y márgenes de los tambos se tomó como referencia un trabajo realizado sobre una muestra en el centro-sur de Chile por Engler y Jahr (2006).

Las explotaciones relevadas fueron de diferentes tamaños, entre un máximo de 191 vacas y 140 hectáreas y un mínimo de 30 vacas y 30 hectáreas. Las ventas totales variaron entre los 7 y 141 millones.

Los resultados muestran en primer lugar que esas diferencias también se reflejan en los precios recibidos por la leche, entre pesos 88 y pesos 114,8 por bonificaciones y castigos (*Cuadro 189*).

En los gastos promedios de producción por litro de leche, la alimentación representó el 46% del valor del litro, 22% la mano de obra y 19% los costos indirectos. La gran dispersión que existía entre el mínimo y el máximo en los dos primeros rubros estaría indicando las diferencias en la eficiencia en el manejo y en la escala de las explotaciones.

Cuadro 188.

Características de los tambos de la muestra

	Promedio	Máximo	Mínimo
Ventas Totales	40,5 millones	141,7 millones	\$7,5 millones
Litros Equivalente	374.000	1.327.000	7.500
Vacas	72	191	30
Hectáreas	67	140	30

Fuente: Engler, 2006.

Cuadro 189.

Ingresos y gastos de producción por litro para una muestra de lechería de la región centro-sur de Chile entre sep. 2002 y agosto 2003. En $\$L^{-1}$ nominales

	Promedio	Máximo	Mínimo
Precio Pagado por Planta	101,8	114,8	88,6
Gastos de Producción por Litro⁽¹⁾			
Total Alimentación (46%)	39,7	74,6	11,8
Mano de Obra (22%)	19,5	49,3	7,9
Medicamentos	2,6	6,1	0,5
Exámenes	0,2	0,8	0
Inseminación	1,4	4,3	0
Detergentes/desinfectantes	1,4	4,9	0,1
Servicios Profesionales	2	7,3	0
Reparaciones	1,4	4,9	0,1
Fletes	0,6	2,7	0
Costos Indirectos (19%)⁽²⁾	16,4	26,5	7,7
Otros	1,3	14,6	0
Total gasto por Litro	86,7	130,3	51,1
Margen Ingreso Neto por Litro	13,1	48,5	-39,6

⁽¹⁾ La estimación de gastos y margen por litro se realizó usando como base litro equivalente. 1US\$ = \$719 chilenos.

⁽²⁾ En los costos indirectos el mayor peso lo tienen los gastos de administración y sueldos (53%), energía (21%) y riego (13%).

Esta diferencia en eficiencia se verifica con los indicadores del *Cuadro 190*. Los resultados económicos muestran también grandes diferencias, algunos con ingresos netos positivos y otros negativos. El ingreso neto promedio por hectárea es comparable al del trigo.

Cuadro 190.

Indicadores económicos y de productividad de la muestra

	Promedio	Máximo	Mínimo
Producción por hectárea, litros equivalente⁽¹⁾	7.868	29.290	2.099
Prod. Por vaca, litros equivalente por vaca	5.304	8.233	2.996
Margen de Ingreso Neto por litro (no incluye costo del suelo ni depreciación) (\$/lt)	13	48	-39
Margen de Ingreso Neto por hectárea (no incluye costo del suelo ni depreciación) (\$/ha)	138.700	827.700	-231.069
Margen de Ingreso Neto por vaca (no incluye costo del suelo ni depreciación) (\$/vaca)	83.336	343.174	-132.798

⁽¹⁾ litros equivalente= litros vendidos+ autoconsumo+(ingreso por venta de animales/precio promedio de la leche).
1U\$s=\$719 chilenos.

Nota: El ingreso neto solo considera gastos efectivos, sin tomar en cuenta costos de suelo ni depreciación.

Síntesis

Chile, como asociado no pleno del Mercosur, ha evolucionado favorablemente en su sector lácteo hasta llegar a convertirse en exportador estacional, aún cuando continúa siendo importador en otras épocas del año. Aunque con muchos aspectos que mejorar, se destacan las acciones emprendidas entre el sector público y privado para lograr en el futuro posicionarse competitivamente en el mercado internacional.

Notas

¹ Esnaola Lewis, 2008.

² Loncoleche, home page.

³ 16/5/2007. Danone se Refuerza en Chile con la Compra de parte de Vialat. www.eleconomista.es.

⁴ Saavedra N., 2007.

⁵ Pro-Chile. Mulpulmo abre nuevos mercados de exportación. 2007. <http://www.prochile.cl/loslagos/noticias.php?item=00000006911>

⁶ Amcham Chile. Familia Ariztia ingresa al Sector Lácteo. 25/9/2009.

⁷ Revista qué Pasa?. El negocio desconocido de Juan Cúneo, http://www.icarito.cl/medio/articulo/0,0,38039290_101111578_203368700,00.html

⁸ Industria Alimenticia, Lácteos Patagonia.

⁹ García Hernández L., 2001.

¹⁰ Joutras Consorcio, 2009.

¹¹ Engler, 2004.

¹² Esta sección se basa en información de los trabajos de Concha C., 2001 y 2008.

¹³ Idem, Concha C., 2001 y 2008.

¹⁴ Decreto Supremo N°271/1978.

¹⁵ Vera y otros, 1998.

Conclusiones

La implementación de Mercosur en 1995 se produjo con expectativas de continuar con el proceso de integración hasta llegar a constituir un Mercado Común. No obstante algunos avances, no se pasó mucho más de la unión aduanera imperfecta, apareciendo de tiempo en tiempo inconvenientes y quejas en las relaciones. En los lácteos, uno de los aspectos en los que más se avanzó fue en la armonización de normas técnicas, pero han aparecido algunos cuestionamientos en aspectos del comercio intrabloque que no han podido ser superados.

Comenzamos este estudio mencionando la preocupación que existió durante el proceso de las negociaciones, particularmente en el sector privado lechero de Brasil y Paraguay, sobre el efecto adverso que podría causar la apertura comercial con los países netamente exportadores, Argentina y Uruguay. Pasada más de una década de la misma, la hipótesis que presentamos fue que la asociación no había tenido ese impacto. Por el contrario, los cuatro países habían tenido una mejor inserción internacional, y que su competitividad había estado más afectada por su situación doméstica que por el condicionante de la existencia del Mercosur.

En la primer parte del análisis nos enfocamos en rever el contexto internacional en el que desarrolló el Mercosur Lácteo. Con respecto al mercado internacional, concluimos que el mismo ha tenido características particulares, acusando el fuerte impacto de las políticas gubernamentales de los principales participantes, tanto por el lado de la oferta como de la demanda. En el ámbito de las regula-

ciones multilaterales, desde 1995 ha regido el Acuerdo de la Ronda Uruguay del GATT, que por primera vez intentó hacer más transparente, equitativo y justo el comercio internacional. No obstante y a pesar de algunos avances, en lácteos todavía persisten medidas proteccionistas, subsidios a las exportaciones y programas de ayuda interna que continúan distorsionando el mismo.

Ante la lentitud del ordenamiento y las pobres perspectivas de avance en la liberalización comercial, los países han optado paralelamente por la opción del regionalismo: acuerdos de libre comercio con diferentes modalidades por las que esa liberalización total o parcial se dio entre un número limitado de participantes. Entre los bloques económicos de mayor peso en el comercio internacional de lácteos se encuentra la Unión Europea (UE) y los países de Oceanía: Australia y Nueva Zelanda, ambos con características muy diferentes.

La UE se ha venido expandiendo, incrementando el número de miembros y con ellos la producción láctea. No obstante, han realizado algunos ajustes para adecuarse a los compromisos asumidos dentro del ARU, así como otros derivados de su propia política comunitaria. Como consecuencia, en el nuevo milenio se ha limitado el crecimiento de los excedentes lácteos, de los stocks y de la necesidad de altos subsidios para colocarlos en el mercado mundial. Con el aditamento de un incremento de la demanda asiática, los precios internacionales mejoraron desde el 2006, ayudando en ese sentido.¹ Sin embargo, la UE continúa siendo un competidor de riesgo por la posibilidad de que pueda nuevamente recurrir a los subsidios y sus efectos negativos en los mercados internacionales.

La situación de Australia y Nueva Zelanda ha sido diametralmente opuesta, ya que desde la década anterior habían liberalizado su comercio de lácteos, con algunos ajustes pendientes en los primeros años del 2000. Sus estrategias han sido netamente exportadoras, con mejoras en la eficiencia productiva y de comercialización, lo que les ha permitido ganar mercados y posicionarse como los más importantes oferentes en el mercado mundial, en particular Nueva Zelanda que pasó a tener la mayor participación en forma individual.

En el continente americano, también se formaron o reactivaron varias zonas de libre comercio, entre ellos el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), el Mercado Común Centroamericano (MCCA), el más reciente Acuerdo de Libre Comercio de Estados Unidos y República Dominicana (CAFTA-DR) y la Comunidad Andina (CAN). Los lácteos han sido considerados productos sensibles, con diferentes tratamientos. Mientras fueron excluidos por Canadá en el NAFTA, tuvieron diferentes cronogramas de desgravaciones en otros, figurando en casi todos los casos dentro del patrimonio histórico aportado por cada país.

Para el Mercosur la relevancia comercial de esos bloques en su comercio lácteo es muy variable. En sus importaciones, en el período 1995-2006 el 57% de los volúmenes comprados de queso provinieron de países o bloques

fuera de las Américas, mientras que los mismos absorbieron solamente el 18% del total de sus exportaciones. En manteca las importaciones y exportaciones fueron de alrededor del 38-39%, seguida por LPE con el 31% y por último LPD con el 19-18%. El comercio lácteo con los bloques americanos tuvo su mayor peso en los quesos, adonde fue el 52% de las exportaciones y provino el 5% de las importaciones, siendo del 27%-1% respectivamente para LPD, 25%-1% para LPE y 23%-2% para manteca.

El comercio intrabloque, aunque con variantes desde 1995, para todo el período ha sido el más importante, representando el 80% de las importaciones de LPD y el 55% de sus exportaciones, el 68%- 44% en LPE respectivamente, el 60% -37% en manteca y el 38%-30% en quesos.

Tomando todos los flujos comerciales externos en lácteos de los países del Mercosur, independientemente de su destino, lo posicionan muy bien competitivamente en todos los productos. Es decir, cualquiera de los dos indicadores elegidos denota incremento de la competitividad a lo largo del período. Sin embargo, dado el fuerte peso del comercio intrabloque, cuando se descuenta éste, su posicionamiento pierde fuerza.

En cambio, en forma individual, los indicadores ratifican la gran competitividad internacional de Argentina y Uruguay, particularmente en las leches en polvo y quesos, y claras mejoras de sus desventajas en Brasil y Paraguay.

Pasando al análisis de algunos de los factores que se consideran constituyen la base de la competitividad en el enfoque porteriano, observamos diferentes situaciones, pero en todos los países una de las ventajas más marcadas es su bajo costo de producción comparado con los de otros productores del mundo.

En Argentina, se produjeron grandes cambios entre los últimos años de los '90 y posteriormente desde el 2002, cuando comenzó una mayor injerencia gubernamental desde 2006 y que llegó a causar fuertes desincentivos sectoriales y restricciones al crecimiento. Por los vaivenes económicos también se observaron altibajos en la demanda interna, así como períodos de fuertes inversiones, innovaciones, alianzas estratégicas y problemas en la industria. Existencia de industrias relacionadas y de apoyo bien desarrolladas, con cambios que mejoraron la logística del transporte y condicionamiento de la materia prima. Pero sobre todo, son las condiciones de los factores de la producción primaria que han mostrado un desarrollo crítico desde 1995, con mejoras notorias en la calidad y composición de la leche cruda, y con una capacidad de crecimiento envidiable. Sin embargo, toda esta potencialidad está siendo desperdiciada en los últimos años por una acción intervencionista gubernamental que pone trabas a las exportaciones y ha quitado incentivos sectoriales.

Uruguay ha tenido y mantenido un desarrollo marcado de su complejo lácteo, y a diferencia de lo ocurrido en su país vecino, en los últimos años la acción gubernamental ha buscado promoverlo a través de varios programas

y acciones específicas. Ante una demanda externa en crecimiento, ha dado respuesta a la misma, aumentando el porcentaje de productos hacia la exportación. La demanda interna ha variado mucho, pero se mantiene con un consumo que supera los 200 litros por habitante por año. La industria láctea ha tenido fuertes inversiones con diversificación de productos y algunos cambios estructurales. Las industrias relacionadas y de apoyo han mejorado, así como los indicadores de producción.

Brasil ha sido el que mayor crecimiento ha experimentado en su sector lácteo, con acciones gubernamentales de apoyo en diferentes niveles, tanto en la política federal comercial, aduanera, arancelaria, impositiva, crediticia, como en los diferentes estados donde en forma tradicional o más reciente, se localiza la producción. El consumo de lácteos por persona viene en aumento, incluyendo aquél derivado de la implementación de programas gubernamentales. Ha habido cambios en la estructura industrial, con nuevas entradas y ampliación de la capacidad de procesamiento, así como en las estrategias empresariales. Las condiciones de los factores relacionados con la producción primaria han mejorado, así como la calidad de la materia prima y la proporción canalizada bajo inspección federal. Las perspectivas de crecimiento son muy alentadoras, habiendo ya incursionado en el mercado exportador y reducido en forma drástica las importaciones.

Paraguay también ha experimentado un crecimiento en su sector lácteo, aunque no hay demasiados datos para una evaluación más extensa. En el nuevo milenio, el gobierno y el sector privado han fortalecido sus relaciones para llevar adelante en forma conjunta varios programas para mejorar la competitividad. El consumo interno por persona continúa estando por debajo del recomendado, habiéndose iniciado programas para promover el consumo institucional así como el privado. La industria ha más que duplicado su capacidad de procesamiento y se han reportado inversiones para modernizarla y diversificar la producción. Las condiciones de los factores de la producción primaria han mejorado con la incorporación de mejoramiento genético, de la sanidad y bienestar animal.

Si bien no es parte de la Unión Aduanera, Chile como asociado no pleno también ha mostrado un crecimiento importante de su complejo lácteo, llegando a exportar en la época de mayor producción, aunque todavía requiere importaciones en la otra época del año. La actividad es apoyada desde el Estado y se viene trabajando ordenadamente para desarrollar una estrategia exportadora nacional. Esta situación se visualiza en forma clara si se toma en consideración el resultado de un reciente foro, donde los principales ejecutivos de la industria láctea pusieron de manifiesto que piensan que es posible cumplir con la meta de exportar mil millones de dólares en un plazo de diez años. Para ello reconocen que se requerirá un acercamiento entre los eslabones de la cadena, innovación, desarrollo de una imagen de país lácteo, trabajo con

visión de largo plazo y no descuidar el mercado interno. También mejorar la legislación medioambiental y laboral, invertir en investigación y desarrollo, tener cuidado con la calidad y mejorar el encadenamiento exportador. Por el lado de los productores, uno de los principales temas a resolver es la erradicación definitiva de la brucelosis y la tuberculosis bovina.²

Después de todo lo anterior, como síntesis final podemos afirmar que Mercosur en su conjunto, desde su implementación, ha mejorado su posicionamiento competitivo internacional, con el mayor énfasis puesto inicialmente en el comercio intrabloque, aunque luego superado por el extrabloque. No obstante, lo ha hecho como suma de las individualidades de sus países integrantes, ya que como bloque no ha pasado de una unión aduanera con recurrentes problemas internos.

En el primer quinquenio posterior a su implementación, el comercio intrabloque de lácteos tuvo un crecimiento muy fuerte, pero al cambiar las condiciones en uno de los socios, como fue la devaluación brasilera, el impacto se sintió en los socios exportadores. Los flujos internos disminuyeron y comenzaron a aparecer luego problemas de varios tipos. En el segundo quinquenio el comercio extrabloque de lácteos se acrecentó, a la vez que fueron cambiando las condiciones macroeconómicas y políticas de cada uno de los integrantes.

En general en el período 1995-2006 se observa que los sectores lácteos de cada uno de los países asociados, independientemente de su situación inicial al hacerlo, han crecido y mejorado, ya sea consolidando sus ventajas competitivas en Argentina y Uruguay, o disminuyendo sus desventajas, como en Brasil y Paraguay y Chile como asociado no pleno. O sea que la conformación de Mercosur, aún con las diferencias iniciales existentes en los sectores lácteos de los cuatro países, no ha impedido el crecimiento de los menos desarrollados. Más bien, cuando se observan situaciones de aletargamiento o retroceso en algunos de ellos, tal el caso actual de Argentina desde el 2006, aparecen más relacionados con las propias políticas domésticas que con las regionales. De la misma forma, el destacado mejoramiento del complejo lácteo brasilero es mayormente atribuible al fuerte apoyo y acompañamiento que el sector privado ha tenido del gubernamental a través de múltiples acciones tanto de política interna como exterior.

Aunque Mercosur, como su nombre lo indica, fue propuesto para conformar un mercado común y ganar competitividad de bloque ante el mundo, deberá recorrer un trecho aún muy largo para consolidarse. En lácteos se ha avanzado hacia una unión aduanera, pero al ser considerados productos sensibles, persisten interna y externamente, actitudes que no conciben con una apertura efectiva de mercado y surgen fricciones no deseables. Las posibilidades de producción a costos menores y con sistemas amigables con el medio ambiente le ofrecen a los países del bloque una excelente oportunidad para su inserción internacional, la que no debería dejar de ser aprovechada.

Notas

¹ Como acotación informativa se agrega que los subsidios han vuelto en 2009, dentro de la situación de crisis mundial generada.

² Portal Lechero. La Industria Láctea mira al Exterior. Miércoles, 4 julio 2007.

Apéndice

Construcción de indicadores

Índice de Competitividad de Balassa (ICB)

El denominado índice de competitividad o de “ventajas comparativas reveladas” de Balassa (1965) es una medida resumen del desempeño competitivo en el comercio de un producto por parte de un país o una región. Para su cómputo se requiere de datos post-comercio, de allí que se dice que la competitividad es “revelada”. El mismo puede expresarse como una relación entre la participación mundial de un cierto país i en las exportaciones del producto l y la participación mundial del país en el total de productos exportados, específicamente:

$$ICB_{i/l,j,l} = \frac{(x_{i,l}/X_i)}{(x_{w,l}/X_w)} \equiv \frac{(x_{i,l}/x_{w,l})}{(X_i/X_w)} \quad (1)$$

donde $x_{i,l}$ denota el valor de las exportaciones del bien l que realiza el país i , análogamente $x_{w,l}$ denota las exportaciones mundiales del bien l , X_i el valor de las exportaciones totales realizadas por i y X_w el valor de las exportaciones totales realizadas por el mundo. En nuestro caso i corresponde cada país del Mercosur y l denota los principales commodities lácteos (Manteca, Quesos, LPE, LPD). Por lo tanto, el IB sería la participación relativa de las exportaciones de un producto lácteo medida en términos de la participación de las exportaciones mundiales.

El índice asume valores desde 0 hasta $+\infty$, dado que tanto el numerador como el denominador pueden asumir valores desde 0 hasta $+\infty$. La interpretación más aceptada del valor que asume el *ICB* es el sentido de demarcación entre ventajas/desventajas competitivas dado por el valor en el que la participación de tal producto en el país es idéntica a la participación que tiene en el conjunto de países de referencia, en este caso constituido por el total mundial: si es mayor a uno se interpreta la existencia de ventajas comparativas-competitivas en el sector, mientras que cuando los valores son menores a la unidad se está en presencia de desventajas comparativas-competitivas.

Índice de Competitividad de Vollrath (ICV)

Dado que el *ICB* solo se basa en el valor de las exportaciones brutas, las consideraciones por el lado de la demanda son omitidas. Para su inclusión resulta necesario incorporar los flujos de las importaciones, pensando así la competitividad en términos de las exportaciones netas. Vollrath (1991) propone una versión neta del índice de ventajas comparativas reveladas.

En primer lugar, debe considerarse la versión de importaciones del Balassa (índice de ventaja revelada de importaciones), la que viene dada por

$$VRI_{i/j,l} = \frac{(m_{i,l}/M_i)}{(m_{W,l}/M_W)} \quad (2)$$

Siendo $m_{i,l}$ y $m_{W,l}$ el análogo definido anteriormente para la expresión (1), pero para el caso de las importaciones, donde valores mayores que uno representa una mayor participación de las importaciones del producto que en promedio tiene el conjunto de países de referencia, y por lo tanto revelaría desventajas comparativas en tal sector.

Luego se define el Índice de Ventaja de Competitividad de Vollrath como la diferencia entre (1) y (2):

$$ICV_{i/j,l} = \frac{(x_{i,l}/X_i)}{(x_{W,l}/X_W)} - \frac{(m_{i,l}/M_i)}{(m_{W,l}/M_W)} \quad (3)$$

A diferencia del *ICB*, que es siempre positivo, con el *ICV* la ventaja competitiva se revela a través del signo: si es positivo (negativo) se revelan ventajas (desventajas) competitivas para el país i en el comercio mundial bien l .

Bibliografía

- Aba, L. (2006):** “Continúan las pérdidas por mastitis”. *Motivar*. Edición No. 41, mayo. http://www.periodicomotivar.com.ar/modules.php?name=News_Papel&file=article&sid=1021
- Abdala, A. y Tarabla, H. (2007):** “Tuberculosis bovina: ¿A qué nos enfrentamos?”. Actualización. *Revista del Tórax*, Año 8, No. 15.
- Abbot, P. y Young, L. (2003):** “Export Competition Issues in the Doha Round”. Paper Presented at the International Conference Agricultural Policy Reform and the WTO. Capri, Italy.
- Alvim, R.S.A. y Martins, M.C. (2003):** “Pecuária de leite: camara confirma distorções na cadeia de lácteos”. *Indicadores Rurais*, nº 193, jul./ago. Disponible en: <http://www.cna.org.br/site/noticia.php?n=720>
- Alvim, R. (2004):** CNPL/CNA, “Brasil: revisão de preços de importação de leite da Argentina atende pedido da CNA e beneficia o produtor”. *Infoleche*. 20/2.
- Asociação Brasileira de Inseminação Artificial (ASBIA).** 2007. www.asbia.org.br/upload/artigo/revista.pdf y 00.49.155.36/cabia/Jornada_Genetica_Bovina_AGO_2008.ppt
- Asociación Control Lechero (ACHA).** Información oficial, varios años.
- Baethgen, W.E. y Martino, D.L. (2001):** “Emisiones de gases de efecto invernadero en los sectores agropecuario y forestal del Uruguay y oportunidades en el mercado de carbono”. <http://www.inia.org.uy/disciplinas/agroclima/ambiente/congresoprodanimababri2001.htm>
- Balassa, B. (1965):** “Trade liberalization and revealed comparative advantage”. *The Manchester School of Economic and Social Studies*, Vol 32: 99-123.
- Banco Mundial (2001):** *Paraguay Country Assistance Evaluation*, OED, www.worldbank.org.
- Banco Mundial (2002):** *Paraguay at a Glance*. www.worldbank.org.
- Barbosa, P. y otros (consultado 2009):** “Gado de leite. Importancia económica”. <http://sistemasdeproducao.cnptia.embrapa.br/FontesHTML/Leite/LeiteSudeste/importancia.html>
- Benavidez Barquero, H. (2006):** “Oportunidades comerciales en Centroamérica de los productos lácteos panameños”. IICA. Costa Rica.

- Tenencia, R. y Quaranta, G. (2003):** "Reestructuración y contratos de mediería en la Región Pampeana Argentina". *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe* 74, abril.
- Berra, G. (2007):** "El cambio climático y su relación con la ganadería, influencia en las emisiones de gas del efecto invernadero". *Motivar* 5(56):20-21. Buenos Aires.
- Berra G. y L. Finster (2004):** "Inventario de gases de efecto invernadero. Sector ganadería". Presentación 29/11/2004.
- Bertello, F.** www.lanacion.com.ar, martes 16/06/2009.
- Bosisio Moura, P.D.F.; Pigatto, G.; Santini, G.A.:** "Análise de fatores produtivos e comerciais da cadeia láctea no Brasil". CEPEAGRO/UNESP/TUPÃ. Sp. 2008.
- Bressan, M. y Costa Martins (2004):** "Segurança alimentar na cadeia produtiva do leite e alguns de seus desafios". *Revista de Política Agrícola*. Año XIII, No. 3.
- Briano, P. y Terán, D. (2005):** Cooperativa Nacional de Productores de Leche. *Finanzas Corporativas*. Diciembre, www.fichratings.com.uy.
- Cabia Etcheverry:** "Situación y perspectivas del mercado interno y de exportación de semen bovino". Diapositivas en internet.
- Calvinho, L.F.; Canavesio, V.R.; Neder, V.E.; Cuatrin, A.L.; Russi, N.B.; Bonazza, J.C.; Otero, J.L. (2004):** "Caracterización bacteriológica de leche de tanque de establecimientos lecheros de Argentina". INTA Rafaela, FCV-UNL.
- Cámara Argentina de Biotecnología de la Reproducción e Inseminación Artificial (CABIA).** (www.cabia.org.ar).
- Câmara Setorial da Cadeia Produtiva do Leite e Derivados (2006):** *Políticas de Longo Prazo para a Cadeia Produtiva do Leite do Brasil*, Brasília. Junho.
- Cappellini, O. (2009):** "Argentina. Review Paper on Dairy Development". Mimeo.
— (2008): Entrevista personal.
- Carvalho Vera Regina, F. (UNIVATES, Brasil):** "Mudanças patrimoniais na indústria de laticínios do Rio Grande".
- Carro Fernández, M.; Fernandez Ardavin, A.; Hurtado, I.: (2009):** "El acuerdo comercial entre la UE y el Mercosur". *Revista de Economía Mundial* 19, 107-134.
- Casanova, D.; Andere, C.; Rodríguez, E. (2006):** "Aspectos prácticos del mejoramiento genético en el ganado lechero". FCV de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires-Asociación Criadores de Holando Argentino.
- Cattle Network (2009):** "EU Dairy Export Subsidy Measures Requires U.S. Response", 16/1/2009. <http://www.cattlenetwork.com/content.asp?contentid=283407>.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2001):** *Apertura económica y (des)encadenamientos productivos*. Santiago de Chile.
- CEPEA.** <http://www.cepea.esalq.usp.br/leite/files/2003/03mar.pdf>
- CEPES. 2006.** "Observaciones al Tratado de Libre Comercio entre el Perú y los Estados Unidos de América". Lima, mayo. Conveagro. www.cepes.org.pe/.../Observaciones_al_TLC_Agrario_Mayo_2006.doc
- Chimicz, J. y Gambuzzi, E.L. (2007):** "Recientes cambios y posibles rumbos tecnológicos del tambo argentino". Proyecto Lechero INTA EEA, Rafaela.
- Centro de la Industria Lechera (CIL) (2003):** "La lechería en la Argentina". http://www.cil.org.ar/docs/la_lecheria_argentina.pdf
- CIU-UAB (sin fecha):** "Informe de caracterización alimentos con valor agregado en Uruguay". Documento Programa de Apoyo a la Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas. PACC http://www.dipode.opp.gub.uy/pacc/Conglomerado_Alimentos/Documentos_alimentos/caracterizacion.pdf
- Comisión Consultiva Nacional (CCN) (2004):** "Informe país sobre la situación de los recursos zoogenéticos del Paraguay". MAG, Asunción.
- Concha Bascuñán, C. (2001):** "Consideraciones sobre la salud del rebaño lechero de Chile". *Tecno Vet*: Año 7 N°1, marzo.
- Concha Bascuñán, C. (2008):** "Desafíos de la investigación. Mejoramiento del rebaño lechero en Chile". *INIA Tierra Adentro*. Marzo-abril.
- Confederación Nacional de Agricultura (CNA).** No. 197 (2004) y No. 274 (feb. 2003). Brasil.
- Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (2008):** "Indicadores rurais". Brasília, marzo. Disponible en: <http://www.cna.org.br/>.

- Costa C.N. (2002):** Archivo Zootécnico Nacional, Embrapa Gado de Leite
<http://www.cnpqgl.embrapa.br/nova/informacoes/estatisticas/producao/tabela0233.php>. Embrapa 2002.
- Costa Martins, M. (2004):** "Competitividadade da cadeia produtiva do leite do Brasil". *Revista de Política Agrícola*, Año XIII, No. 3.
- Cuatrin, A.; Taverna, M. (2003):** "Infraestructura, manejo y mano de obra en tambos con altos y bajos recuentos de células somáticas". Presentado en el 26° Congreso Argentino de Producción Animal. Mendoza, 23 y 24 de octubre.
- DAFF. 2006.** AUSFTA Dairy Quota Management. www.daff.gov.au/__data/.../info_sheet_allocated_quota_2006.doc
- Dairy Australia. Australian Dairy Industry in Focus 2008.**
<http://www.dairyaustralia.com.au/~media/Publications/Australian%20Dairy%20Industry%20in%20Focus/2008/Australian%20Dairy%20Industry%20In%20Focus%202008.ashx>
- De la Flor, P. (2007):** "Estudio para el análisis del espacio de libre comercio y los TLC Perú-EE. UU. y Colombia-EE. UU.". ALADI/SEC/Estudio 189, julio.
- Depetris de Guiguet, E. (2004):** "The Free Trade Area of the Americas and Western Hemisphere Dairy Markets". Jank, M. Edit: *Agricultural Trade Liberalization*. Washington: IADB. Chapter 10.
- Depetris de Guiguet, E. y Cappellini, O. (1997):** *El Mercosur lácteo. Evolución del proceso de integración*. Santa Fe, Arg: JIPL.
- Depetris de Guiguet, E y Kay, C. (1996):** "La recolección de leche en la cuenca central santafesina: situación al comenzar el Mercosur". *Revista Argentina de Economía Agraria*.
- Diario Itaipú Electrónico:** "Industria láctea apuesta a mayor competitividad". Miércoles 15 de octubre de 2008. <http://die.itaipu.gov.py/?q=node/48>
- DIEA. Estadísticas del sector lácteo 2007.** Serie Trabajos Especiales 266. Estadísticas Agropecuarias. Montevideo, Uruguay. Octubre.
- DIEA. Censo Agropecuario 2000.** Montevideo, Uruguay.
- DiBartolo, E. (2009):** "Sistema de gestión de la calidad de leche cruda". *Memorias JICAL III*, Buenos Aires, pags. 145-156.
- Embrapa Gado de Leite; CNPq. (2003):** "Workshop sobre identificacao das principais restricoes ao desenvolvimento da cadeia produtiva do leite da regiao Norte". Juiz de Fora, 251 p.
- Engler Palma, A. y Jahn, B.E. (2006):** "Factores que afectan el margen de ingreso neto en lecherías: un análisis estadístico". *Agricultura Técnica* 66 (4): 402-410.
- Engler Palma, A. (sf):** "Información para la gestión del predio lechero: convenio INIA-PDP-Nestlé". <http://www.inia.cl/quilamapu/inproleche/predio%20lechero.pdf>.
 — (2002): "Sector lechero: costos de producción y mercados". INIA CRI Quilamapu.
- Esnaola Lewis, V. (2008):** "Lácteos. Resultados de 2007 y perspectivas para 2008". INE. Chile.
- FAO Trade Policy Briefs** No. 11, "Dairy and Dairy Products ¿Why are Reforms so Difficult?". <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/008/j6829e/j6829e01.pdf>
- FAO Outlook. 2006.** Global Market Analysis. June and December.
<http://www.fao.org/docrep/009/j8126e/j8126e18.htm>
- FAOSTAT.** Base de datos. www.fao.org/ Página consultada en diversas oportunidades.
- FARM MERCOSUR.** <http://farmercosur.org/documentos/Aumento%20Precios%20Alimentos.%20Recomendaciones%20de%20politicas.pdf>
- Fava Neves y Consoli, M.A. (coord.):** "Mapeamento e quantificacao da cadeia do leite 2005". Relatório Final. PENZA, Sao Paulo, Programa de Estudos dos Negócios do sistema Agroindustrial-Universidade de Sao Paulo. Workshop do Sistema Agroindustrial do Leite. 2005-Diapositivas. (comparación entre Brasil y Sao Paulo).
- Fernández Marin, J. (2007):** "Evolución y perspectiva del sector lechero europeo". http://aplicaciones.mapa.es/documentos_cuotas/G07_Evolucion.pdf
- Fernández, V. y Sáder, A. (2006):** "Evolución y perspectivas de las cadenas agropecuarias 2006-2007". *Anuario OPYPA*. Montevideo, Uruguay.

- Fresco Leon, E. (2002):** "Situação do comércio internacional de lácteos na América Latina". 2º. Congresso Internacional do Leite. Foz do Iguaçu. Brasil. — (2008): Entrevista personal. Montevideo, Uruguay.
- Fundación Bariloche (2005):** "Inventario nacional de la República Argentina, de fuentes de emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero, no controlados por el protocolo de Montreal". Buenos Aires, septiembre.
- Fuller, F. and Beghin, J. (2004):** "China's Growing Market for Dairy Products". *Iowa Ag Review* on-line, Summer, Vol. 10 No. 3. http://www.card.iastate.edu/iowa_ag_review/summer_04/article5.aspx,
- Galetto, A. (2001):** "La competitividad de la cadena de lácteos en Argentina". Trabajo presentado en el Primer Congreso Rioplatense de Economía Agraria, 26 de octubre de 2001. Montevideo.
- Glauber, C. (2007):** "Manejo reproductivo en el rodeo bovino lechero. Propuestas y reflexiones". http://www.engormix.com/manejo_reproductivo_rodeo_bovino_s_articulos_1415_GDL.htm
- García Hernández, L.A. (2001):** "Estrategias de las agroindustrias latinoamericanas. Estudio comparativo ante del proceso de globalización económica". *Revista Mexicana de Agronegocios* Año V. Vol. 9, julio-dic., pp. 263-273.
- Giannecchini, R. et al. (2002):** "Occurrence of Clinical and Subclinical Mastitis in Dairy Herds in the West Littoral Region in Uruguay". *Acta Vet. Scand.* 43, 221-230.
- Glauber, C.E. (2007):** "Manejo reproductivo en el rodeo bovino lechero: propuestas y reflexiones". M.V., FCV UBA, Argentina, 21/03.
- Gomes, S.T. (2001):** "Evolução recente e perspectivas da produção de leite no Brasil". N: O agronegócio do Leite no Brasil. Brasília: Embrapa Gado de Leite.
- Gutman, G. (2007):** "Ocupación y empleo en el complejo productivo lácteo de Argentina". Norick, M. y Palomino, H. (coord.): *Estructura productiva y empleo. Un enfoque transversal*. Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad.
- Gutman, G.; Guiguet, E.; Rebolini, M. (2003):** "Los ciclos en el complejo lácteo argentino. Análisis de políticas lecheras en países seleccionados". Buenos Aires, SAGPyA-Programa de Calidad Alimentos Argentinos.
- Gutman, G.; Guiguet, E.; Lavarello, P. (2004):** "Ciclos de la lechería argentina. Una visión integradora de la dinámica macroeconómica y sectorial". *Revista Argentina de Economía Agraria*, Vol. 7, N° 2, primavera, Buenos Aires.
- (2005): "Reflexiones acerca de los ciclos en la lechería argentina a la luz de las experiencias internacionales". *Revista Ciclos*, N° 29, primer semestre, Buenos Aires, FIHES.
- Haines, B. (2004):** "New Directions in Dairy: Research and Market Trends". *Food Industry*, January.
- Hemme, T y otros (2007):** "Competitiveness of Milk Production Worldwide". 9o. Congreso Panamericano de Leite. Brasil.
- Hernández, A. y otros (2003):** "La lechería comercial en Uruguay. Contribución a su conocimiento". DIEA Estadísticas Agropecuarias. Montevideo, Uruguay.
- Hernández, A. (2008):** Entrevista personal. Montevideo, Uruguay.
- IBGE.** Banco de Datos, <http://www.ibge.gov.br>
- Instituto Estadísticas Agropecuarias (IEA) (2008):** "Evolução das Características do Mercado de Leite Análises e Indicadores do Agronegócio". Vol 3, No. 10, outubro.
- Información Comercial Española (ICE) (2003):** "Comercio multilateral y acuerdos regionales", *Boletín Económico*. No. 2753, enero.
- IFCN.** World Dairy Map 2007. www.ifcn.dairy.org
- IFCN.** Report 2004. www.ifcn.dairy.org
- IICA.** http://www.iica.org.py/observatorio/cifras_sectoriales_paraguay.htm
- IICA Observatorio 2004,** Leche <http://www.iica.org.py/observatorio/producto-paraguay-leche-produccion.htm>
- INAI.** Instituto Para las Negociaciones Agrícolas Internacionales. *Boletines*, varios años. http://www.inai.org.ar/sitio_nuevo/boletin_i2.asp?c=NUEVAS%20MEDIDAS%20PROTECCIONISTAS
- INDEC.** "Matriz Insumo Producto 1997". <http://>

- www.mecon.gov.ar/peconomica/matriz/menu.html
- INE Chile (2006).** “Producción de leche. Enfoque estadístico”. www.ine.cl
- Iribarren, M.A. (2003):** “El control lechero como indicador de la crisis. ambiente ecológico”. Edición 86, enero-marzo.
http://www.ambienteecologico.com/ediciones/2003/086_01.2003/086_Opinión_MiguelAngelIribarren.php3.
- Jahan, N.; Smith, P.; Gill Rodriguez (2003):** “An Analysis of the Growth of the Australian Dairy and Meat Processing Sectors”. *Agribusiness Review*, Vol. 11.
- Jank, M.S.; Farina, E.M.Q.; Galan, V.B. (1999):** *O agribusiness do leite no Brasil*. Pensa. Editora Milkbizz-São Paulo/SP .
- Jank, M.S.; Galan, V.B. (1998):** *Competitividade do sistema agroindustrial do leite*. São Paulo, USP-PENSA.
- Laborde, D. (s/f):** “¿Es importante el tamaño de las vacas en sistemas pastoriles?”. http://www.agro.uba.ar/catedras/p_lechera/laborde.pdf
- La Nación:** “Paraguay: La gran meta de industriales es producir leche en polvo”. Domingo 31 de mayo de 2009, <http://www.pymeslacteas.com.ar/textocomp.asp?id=1458>
- Lerdon, J. y Rautenberg, R. (2001):** “Estimación de eficiencia de producción y análisis económico de seis predios lecheros de la comuna de Panguipulli. Estudio de casos”. *Agro Sur*, julio, vol.29, no.2, p.149-163. ISSN 0304-8802.
- Llach, J.; Harrigue, M. y O’Connor, E. (2004):** “La generación de empleo en las cadenas agroindustriales”. Fundación Producir Conservando. Buenos Aires, mimeo.
- Long Ruperto (2003):** “Visión industrial para un Uruguay competitivo”. Fundación Ferreyra Aldunate. DIEA. Agosto.
- López Portillo, J y Dietze Junhanns, R. (2002):** “Caracterización del sector agroindustrial de Paraguay. Proyecto alianzas público-privadas para la investigación agroindustrial”. San José, CR: ISNAR.
- MAGP DIEA. Estadísticas del sector lácteo 2007.** Serie Trabajos Especiales No. 266, octubre 2008.
- MAGP DIEA (2003):** “La lechería comercial en Uruguay. Contribución a su conocimiento”. Área de Estudios Económicos. Responsable del Informe: A. Hernández.
- Magallanes, J.A. (2008):** “Sistema de identificación y registro animal”. *Anuario 2008*, OPYPA, pp: 355-362.
- Mancuso, W. y Terán, J.C. (2008):** “El sector lácteo argentino”. XXI Curso Internacional de Lechería. <http://www.inta.gov.ar/rafaela/seminario/9seminario/articulos/Taran.pdf>
- Marrero, M. y Paulet, L. (2008):** “Nuevo marco institucional de la lechería”. *Anuario 2008*. OPYPA, pp: 281-284.
- Martín, M. (2009):** “Relevamiento de instrumentos de comercio destinados a limitar total o parcialmente las exportaciones”. Sociedad Rural Argentina-Fundación INAI. Buenos Aires.
- Martins, P. y Cidade de Araújo, P. (2004):** “Competitividade e eficiencia na cadeia produtiva do leite em pó”. *RER*, Rio de Janeiro, vo. 42, No. 03, pp: 431-449.
- Martins P.C. (2006):** “O leite como instrumento de desenvolvimento regional”. IX Congresso Panamericano do Leite. Porto Alegre. Disponible en: <http://officemarketing1.locaweb.com.br/panleite/where.php>
- Mozeris (2009):** “Estrategias para un crecimiento sustentable”.
<http://www.todoagro.com.ar/todoagro2/nota.asp?id=10159>.
- MILKPOINT Noticias.** Consultas en diversas fechas. <http://www.milkpoint.com.br/...>
- MILKPOINT.** “Mercado informal perde 700 milhões de litros”. Disponible en:
<<http://www.milkpoint.com.br/?noticialID=33424&actA=7&areaID=50&secaoID=165>>.
Acesso em: 7 abr. 2008.
- Ministério do desenvolvimento, indústria e comércio exterior. AliceWeb, 2007.** Disponible em: <<http://aliceweb.desenvolvimento.gov.br>>
- New Zealand (2009):** National Dairy Statistics. <http://www.dairynz.co.nz/file/fileid/11947>
- OECD Indicators.** www.oecd.org
- OECD-FAO.** World Agricultural Outlook 2005-2014. www.oecd.org/dataoecd/22/61/35159053.pdf
- Oehmke y otros (2007):** “The Potential Effects of WTO on Structural Change in Dairy Policy and Indus-

try Structure". Washington DC, Conference.

ONCCA (2007): "Listado de operadores lácteos registrados en la provincia de Santa Fe".

Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA). 2000.

<http://www.mgap.gub.uy/opypa/JORNADAS/Jor40Aniversario/PICERNO%20segunda%20presentaci%C3%B3n.pdf>

Organización Mundial del Comercio (OMC). Consultas 2009, 2008. www.omc.org.

ODEPA 2008. <http://www.odepa.gob.cl/odepaweb/publicaciones/doc/2088.pdf>

Pagel, G. (2007): "Family Tradition Not Enough: Brazil Sends Its Dairy Farmers to School", Thursday, 22 February. <http://www.brazzilmag.com/content/view/7931/54/>

Palau, H.; Senesi, S.; Vilella, F.; Formento, S. (2007): "La quesería artesanal en Uruguay. Una mirada desde la óptica de clusters". Comunicación AAEA, sept.

Palau, H.; Mesa Macedo, A.; Vilella, F.; Contreras, D. (2007): "Diagnosis Of Hand-Made Cheese Sector In Uruguay". VI International PENSA Conference. Brasil.

Paraguay. Proyecto PAR/98/631. Transferencia de tecnología, nfccc.int/ttclear/pdf/TNA/Paraguay/InformeTTParaguay.pdf

PENSA. 2004 y 2005. Mapeamento do consumidor/do insumos industrias/.

Pereira de Carvalho, M. (2008): "Melhoria da qualidade do leite: reflexões". http://www.milkpoint.com.br/melhoria-da-qualidade-do-leite-reflexoes-noticia_41932_50_124_.aspx

Peyrou, J y Vidal, M. (s/f): "Productos lácteos". OPYPA. consultado junio 2009

http://www.mgap.gub.uy/opypa/PUBLICACIONES/Litpa/Productos_lacteos/Productos_lacteos.htm

Picerno A.; Antía, F.; Mayid Sáder (2000): "Estimación de la incidencia del sector agronegocios en la economía Uruguaya". *Anuario 2000*. OPYPA Estudios y Diagnósticos. Montevideo, Uruguay.

Podbury, T. y Roberts, I. (1999): "Important Market Access Issues". *ABARE Research Report 99.3*. Australia.

Ponchio, L. y Conte, R. (2003): "Lucro e produtividade no RS andam lado a lado". *Boletim do Leite*.

CEPEA. Ano 10. No. 111, julho.

Porter, M. (1999): *La ventaja competitiva de las Naciones*. Capítulo 2. Buenos Aires, Ediciones B Argentina. 1025 págs.

Programa Cooperativo para el Desarrollo Tecnológico del Cono Sur. Subprograma Agroindustria. Mapeo Tecnológico de Cadenas Agroalimentarias del Cono Sur/PROCISUR, IICA. Montevideo: PROCISUR 1997, 278 P

Ramírez, L.; Zuliani, S.; Porstmann, J.C.; López, G.I. (ex Aeque) (2007): "Evolución histórica de la rentabilidad de la agricultura y el tambo en el sur de Santa Fe en el período 1993-94 al 2004-2005". *Revista de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Agrarias*, Número XI.

Ravaglia, F. (1997): "Los costos ocultos en el tambo". Reproducido de Fundación SanCor, septiembre en http://www.alimentosargentinos.gov.ar/lacteos/docs/13_Historia/Costos_Ocultos.htm

Redruello, F. (2004): "Health Trends Shape Innovation for Dairy Products". *Euromonitor Archive*. Octubre.

Régimen jurídico vigente sobre la cadena láctea en el Uruguay. 5to Taller Panamericano de Laboratorios Lácteos, 14-16/11/2005. Colonia, Uruguay.

Ribeiro Serra, F.A. (2008): "Parmalat no Brasil durante a era Grisendi". Caso de estudio. Instituto Politecnico de Leiria IPL-UNISUL- 2000.

http://www.globadvantage.ipleiria.pt/wp-content/uploads/2008/10/caso-de-estudo-4_parmalat.pdf

Robledo Padilla, R. (2002): "La política lechera en Chile". *México y la cuenca del Pacífico*. vol 5, núm. 15, enero-abril.

Rodríguez, J. (2005): "Incidencia de los complejos agroindustriales en el empleo total en Argentina". Presentado al VII Congreso de ASET, Buenos Aires.

Rovere, G. "Sistema nacional de evaluación genética, una década construyendo realidades". Instituto Nacional para el Mejoramiento Lechero.

Saavedra, N. "Danone sella su alianza con Parmalat para iniciar plan de producción en Chile". *Chile Potencia Alimentaria*. 17/05/2007.

<http://www.chilepotenciaalimentaria.cl/content/archive/2007/5/17>

Sader Neffa, M. (2006): "Estimación de los márgenes brutos en actividades agropecuarias". *Anuario*

2006. OPYPA.

SAGPYA. http://www.alimentosargentinos.gov.ar/lacteos/docs/O2_Nacional/serie/Prod_Anual.htm

Sancor. 2009. "Sistema de tipificación y pago de la materia prima".

<http://www.sancor.com.ar/ContenidosPlantillas/ContenidoPlantilla2.asp?tipopagina=C>

Sant`Anna Alvim Rodrigo (s/f): "Oportunidades para a produção de leite no Brasil". internet.

Santos Rufino, J.L. (s/f): "Avanços e questões. Perspectivas na cadeia produtiva do leite".

http://www.terraviva.com.br/palestra/palestra_4.html.

Sawaya Jank, M. y Bertini Galán, V. (1998): *Competitividadade do sistema do leite*. Vol. II.

http://www.fundace.org.br/leite/arquivos/projetos_priorizados/elaboracao_competitividadade_industrial/bibliot/vol_ii_Leite%20Competitividadade_jank.pdf

SEBRAE. 2003. "Diagnóstico da cadeia produtiva do leite e derivados. Desenvolvimento da bacia leiteira da region Tocantina e Médio Mearim". Sao Luiz/ Maranhao. Dez.

SEBRAE Nacional. 2000. Metodología do programa SEBRAE: Cadeias produtivas agroindustriais. Brasília: SEBRAE/ENA, 56 p.

IECA-INTAL. 2007. *Informe Centroamericano* No. 3, Abril.

Sienra, R.: "Trazabilidad animal en el Uruguay. Necesidad, posibilidades y opciones". Facultad de Veterinaria. Montevideo. http://www.planagro.com.uy/informacion/trazabilidad/trazab_uy.htm

Silva Sousa, R. (s/f): Alimentação. Sistema de produção de leite a pasto. EMARC-ITAPETINGA (CEPLAC/CENEX), <http://www.ceplac.gov.br/radar/artigos/artigo31.htm>

Sistemas de Estadísticas de Comercio de Centroamérica (SIECA) (2007): Base de datos. <http://www.sieca.org.gt>

Stock, L.A.y Carneiro, A.V. (2007): "Sistemas de produção de leite no Brasil". *Panorama do Leite on Line*. Año 2, No. 14. <http://www.cnpq.embrapa.br/panorama/especial142.html>

Tadich, N. (2008): "Claudicaciones en la vaca lechera y su relación con el bienestar animal", *Redvet. Revista electrónica de Veterinária*, 1695-7504, Vol. IX N°.

<http://www.veterinaria.org/revistas/redvet/>

n101008B/BA048.pdf

Taverna, M.; Calvino, L.; Canavesio, V.; Negri, L.; Páez, R.; Charlón, V.; Cuatrin, A. (2001): "Caracterización de la calidad higiénico-sanitaria de la leche producida en la cuenca lechera Central de la Argentina". Presentado en 24° Congreso Argentino de Producción Animal. Rafaela, 19 al 21 de septiembre.

Torres, P.M. (s/f): "Situación de la tuberculosis bovina en la Republica Argentina". SENASA. <http://www.senasa.gov.ar/Archivos/File/File1013-tuberculosis.pdf>

Turco, C.P. (s/f): "Análise do setor leiteiro brasileiro e da necessidade de marketing para sua consolidação". Trabalho de Iniciação Científica apresentado à Faculdade de Ciências Agrárias e Veterinárias-UNESP, Campus de Jaboticabal, para graduação em Medicina Veterinária. <http://www.lactea.org.br/pagina.asp?idS=34&idN=139>

Universidad Argentina de la Empresa (UADE) (2004): "Evaluación del poder de mercado en el sector lácteo". Programa Nacional de Política Lechera. SAGPYA.

Última Hora (2008): "El-sector-ocupa-a-250.000-personas-en-toda-la-cadena". Sábado, 31 de mayo. <http://www.ultimahora.com/notas/121557->

UN Comtrade. Data Base 2009. Consultada en varias oportunidades.

Vaillant, M. (2001): "El complejo productivo lácteo en Uruguay". *Apertura Económica y (des)encadenamientos Productivos*, CEPAL, pp. 263-314.

Vera, M.B.; Amtmann, A.; Magariños, H.; Raddatz, M. (1998): "Recursos humanos calificados en la industria de la leche en Chile: Necesidades e intereses". *Agro Sur*, v.26, n.2. Valdivia, julio.

Vollrath, T. (1991): "A theoretical evaluation of alternative trade intensity measures of revealed comparative advantage", *Weltwirtschaftliches Archiv* 127 (").

Wijman A.T. (1999): *Competitiveness of the Western European Dairy Sector*. Food & Agribusiness Research Department, Rabobank Internacional, Utrecht.

World Trade Organization (WTO) (2002): *Notifications*. www.wto.org

Yamaguchi, L.C.T.; Martins, P.C.; Carneiro, A.V. (2001): "Produção de leite no Brasil nas três últimas décadas". Gomes, A.T.; Leite, J.L.B.; Carneiro, A.V. (ed.): *O agronegócio do leite no Brasil*. Juiz de Fora: Embrapa gado de Leite, pp.33-48.

Zamora Muñoz, M. (2008): “Exportaciones de una lechería emergente: Chile”. 10º Congreso Panamericano de la Leche. FEPALE: Costa Rica.

Zegers Prado, C. (1999): “Expectativas del subsector lechero Chile de las próximas rondas de negociaciones de la OMC”. *Tecnovet*, diciembre, Año 5(3).

Zehnder, R. y Pelosi, L. (1997): “Modelos representativos de tambos de la zona central de la provincia de Santa Fe”. INTA Rafaela. Publicación Miscelánea Nro. 84, 115-121.

Zoccal, R. y Vasconcelos Carneiro, A. (2008): “Uma análise conjuntural da produção de leite brasileira”. *Panorama do Leite on Line*. Año 2, No. 19. Maio.

— (2008): “Leite: sobe a produção e cai o número de produtores”. *Panorama do Leite on Line*. 24 de febrero.