



CAMBIOS Y TENDENCIAS EN LAS POLÍTICAS LECHERAS DE LOS PRINCIPALES PARTICIPANTES DEL MERCADO INTERNACIONAL (2000-2012)

Edith Depetris Guiguet
Gustavo Rossini
Rodrigo García Arancibia
Jimena Vicentín Masaro
Mariano Coronel

**Instituto de Economía
Aplicada Litoral (IECAL)**

Facultad de Ciencias Económicas,
Universidad Nacional del Litoral

**Presentado a la Fundación para la Promoción y el Desarrollo
de la Cadena Láctea Argentina (FunPel) - Julio 2013 -*

(Página en blanco)

**CAMBIOS Y TENDENCIAS EN LAS POLITICAS
LECHERAS DE LOS PRINCIPALES PARTICIPANTES DEL
MERCADO INTERNACIONAL
(2000-2012)**

**Edith Depetris Guiguet
Gustavo Rossini
Rodrigo García Arancibia
Jimena Vicentín Masaro
Mariano Coronel**

**Instituto de Economía Aplicada Litoral (IECAL)
Facultad de Ciencias Económicas,
Universidad Nacional del Litoral**

**Presentado a la
Fundación para la Promoción y el Desarrollo de la Cadena Láctea Argentina (FunPel)
Julio 2013**

Cambios y Tendencias en las Políticas Lecheras de los Principales Participantes del Mercado Internacional / Edith Depetris de Guiguet; Gustavo Rossini; Rodrigo García Arancibia; Jimena Vicentin Masaro, Mariano Coronel; 159 pags.; (A4).

ISBN No. 978-987-657-893-6

1. Economía. 2. Santa Fe.

Diseño de Tapa: Lic. Florencia Zelko (FCE-UNL)

PROLOGO

La Fundación para la Promoción y el Desarrollo de la Cadena Láctea Argentina – FunPEL – en su carácter de espacio institucional destinado a impulsar el Plan Estratégico de la Cadena Láctea Argentina 2008-2020 (PEL 2020), es un ámbito abierto a las distintas expresiones del quehacer sectorial.

La construcción de capital social, la adquisición de conocimientos para el desarrollo del sector y la capacitación permanente de los actores de la cadena son, entre otros, algunos de los objetivos principales que guían nuestro accionar.

La lechería argentina tiene por delante importantes desafíos. Su creciente inserción internacional – única alternativa válida para un país estructuralmente superavitario en producción de leche - requiere un acabado conocimiento de las condiciones en las que se desenvuelve el mundo lechero y del comportamiento y expectativas de nuestros clientes y competidores.

Conocer la realidad de los mercados y su volatilidad, las tendencias del consumo, la evolución y el rumbo de las políticas y los acuerdos comerciales – sean éstos de carácter bilateral o multilateral – constituye una condición de primer orden para un país que, como la República Argentina, tiene las condiciones humanas y naturales necesarias para jugar un papel importante en la lechería global.

Consciente de que la evolución de la lechería mundial en lo que va del siglo XXI ha producido y está produciendo cambios notables – y favorables - en las políticas de los principales países y regiones relevantes para el análisis de la actividad, la FunPEL ha recurrido al calificado equipo profesional que conforma el Instituto de Economía Aplicada Litoral (IECAL) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Litoral, para solicitar la realización de este estudio sobre Cambios y Tendencias en las Políticas Lecheras de los Principales Participantes del Mercado Internacional.

Entendemos que este trabajo, que viene a actualizar la investigación sobre Políticas Lecheras en Países Seleccionados realizada en 2003 a instancias de la ex Secretaría de Agricultura de la Nación, resultará de sumo interés para los actores del sector público y de la actividad privada que deben tomar decisiones en un contexto que, a la par de su creciente complejidad, ofrece también excelentes oportunidades.

Juan José Linari
Secretario

Fundación para la Promoción y el Desarrollo de la Cadena Láctea Argentina

(Página en blanco)

CAMBIOS Y TENDENCIAS DE LAS POLITICAS LECHERAS DE LOS PRINCIPALES PARTICIPANTES DEL MERCADO INTERNACIONAL

(2000-2012)

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
Características del Mercado Mundial de Lácteos	1
Objetivos del Estudio.....	8
 PRIMERA PARTE: POLÍTICAS LECHERAS DE DOS PRINCIPALES EXPORTADORES E IMPORTADORES MUNDIALES	
 CAPITULO 1. UNIÓN EUROPEA	11
1.1. EL SECTOR LÁCTEO Y SU EVOLUCIÓN DESDE 2000.....	11
1.1.1. Producción Industrial	12
1.1.2. Comercio Exterior.....	12
1.1.3. Consumo.....	13
1.2. POLÍTICAS PARA EL SECTOR LACTEO.....	13
1.2.1. Cuotas de producción.....	15
1.2.2. Ayuda directa a los productores para mantener el ingreso	17
1.2.3. Intervención en el mercado.....	18
1.2.4. Ayuda para el almacenamiento privado.....	19
1.2.5. Otras disposiciones en la actual modificación: El Paquete Lechero.....	19
1.2.6. Artículo 68 (69)	21
1.2.7. Ayuda para la Demanda de Lácteos.....	21
1.2.8. Medidas de Comercio Exterior	23
1.2.9. Desarrollo Rural.....	24
1.3. IMPACTO DE LA PAC LECHERA	25
1.3.1. El Sistema de Cuotas.....	26
1.3.2. Medidas de Intervención en el mercado	26
1.3.3. Medidas para mantener el ingreso de los productores lecheros	27
1.3.4. Medidas en relación al Comercio Exterior	28
1.3.5. Determinación de Precios.....	30
1.4. TENDENCIAS Y CAMBIOS ESPERADOS CON LAS MODIFICACIONES DE 2015 ..	30
 CAPITULO 2. ESTADOS UNIDOS	35
2.1. GENERALIDADES DEL SECTOR LÁCTEO	35
2.2. POLÍTICAS LECHERAS	37
2.2.1. Programa de Precios Sostén.....	38
2.2.2. Contingentes y Tarifas de Importación en los Productos Lácteos.....	38
2.2.3. Las Órdenes Federales de Mercados	38
2.2.4. El Programa de Contratos por Pérdida de Ingreso de Leche.....	39
2.2.5. Incentivos a la Exportación de Lácteos.....	39

2.2.6. Programa Cooperativas Trabajando de manera Conjunta	40
2.2.7. Determinación de Precios.....	40
2.3. CAMBIOS DETECTADOS Y TENDENCIAS FUTURAS	42
2.3.1. La Nueva Ley Agrícola 2012 (<i>Farm Bill 2012</i>).....	42
2.3.2. Cambios con el Programa de Protección de los Márgenes de la Producción Láctea (PPMPL).....	43
2.3.3. Cambios con el Programa de Estabilización de la Oferta de Leche (PEOL)	44
2.4. PREOCUPACIONES Y DESAFÍOS.....	45

SEGUNDA PARTE: POLÍTICAS LECHERAS DE NETOS EXPORTADORES MUNDIALES

CAPITULO 3. NUEVA ZELANDA	49
3.1. EL SECTOR LÁCTEO Y SU EVOLUCIÓN DESDE 2000.....	49
3.1.1. Evolución de la Producción Primaria	50
3.1.2. Industria Láctea	52
3.1.3. Exportaciones.....	52
3.2. POLÍTICAS LECHERAS	53
3.2.1. Políticas internacionales para la liberalización del comercio multilateral	53
3.2.2. Política de fortalecimiento de las relaciones comerciales internacionales.....	54
3.2.3. Promoción de las Exportaciones y Reestructuración de la Cadena Láctea.....	58
3.2.4. Determinación de Precios.....	60
3.2.5. Cambios en 2012 en la Ley de Reestructuración de la Cadena Láctea.....	61
3.2.6. Políticas de Información y Transparencia Sectorial.....	61
3.2.7. Políticas de Tratamiento Animal, Sanitarias y de Bioseguridad	61
3.3. RESULTADOS Y TENDENCIAS	64
3.3.1. En la Producción Primaria y Manufacturera.....	64
3.3.2. Exportaciones.....	65
3.4. PREOCUPACIONES Y DESAFÍOS QUE SE DETECTAN PARA EL FUTURO	66
3.4.1. Con respecto a los factores claves del crecimiento de la industria lechera neozelandesa	66
3.4.2. Con respecto a la volatilidad y riesgos de mercado	66
CAPITULO 4. AUSTRALIA	71
4.1. EL SECTOR LÁCTEO Y SU EVOLUCIÓN DESDE 2000.....	71
4.1.1. Producción Primaria	71
4.2. POLÍTICA LECHERA: DESREGULACIÓN DEL SECTOR LÁCTEO.....	76
4.2.1. Revisión del Marco Regulatorio y Administración de los efectos del proceso de Desregulación.....	77
4.2.2. Ajuste en el Sector luego de la desregulación	78
4.2.3 Respuesta de los productores ante la desregulación.....	79
4.2.4. Política Comercial.....	80
4.2.5. Política de Administración del Agua.....	83
4.3. IMPACTOS Y DESAFÍOS.....	85
CAPITULO V. DOS PAÍSES EXPORTADORES DE LA EX UNIÓN SOVIÉTICA	91
5.1. BIELORUSIA.....	91

5.1.1. El Sector Lácteo y su Evolución desde 2000	91
5.1.2. Políticas Gubernamentales	94
5.1.3. Desafíos y Tendencias.....	98
5.2. UCRANIA	100
5.2.1. Evolución del Sector desde 2000	100
5.2.2. Políticas Lecheras	103
5.2.3. Desafíos y Posibilidades Futuras.....	105

TERCERA PARTE: OTROS PRINCIPALES IMPORTADORES MUNDIALES

CAPITULO 6. IMPORTADORES SELECCIONADOS.....	107
6.1. CHINA.....	107
6.1.1. El Sector Lácteo y su Evolución desde 2000	107
6.1.2. Políticas Lecheras	112
6.1.3. Tendencias y Oportunidades.....	115
6.2. JAPON.....	117
6.2.1. El Sector Lácteo y su Evolución.....	117
6.2.2. Políticas Gubernamentales.....	119
6.2.3. Impacto de Políticas	122
6.3. RUSIA.....	124
6.3.1. El Sector Lácteo y su Evolución desde 2000	124
6.3.2. Programas Gubernamentales.....	127
6.3.3. Desafíos y Tendencias.....	130
6.4. MEXICO.....	131
6.4.1. El Sector Lácteo y su Evolución desde 2000	131
6.4.2. Políticas Lecheras	134
6.4.3. Cambios y Tendencias	139

CUARTA PARTE

CAPITULO 7. Conclusiones.....	141
7.1. CONCLUSIONES ACERCA DE LOS IMPACTOS DE LAS POLÍTICAS LECHERAS.....	141
7.1.1. Impacto de las políticas que incluyen el manejo de la oferta	142
7.1.2. Políticas Lecheras en los Países Exportadores de la ex Unión Soviética	143
7.1.3. Políticas lecheras en los países importadores.....	144
7.2. DESAFÍOS GLOBALES QUE MOTIVAN LOS CAMBIOS	144
7.3. ASPECTOS DE RELEVANCIA PARA LA FUTURA COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL DEL SECTOR LÁCTEO ARGENTINO	146
7.3.1. Aspectos a destacar de los cambios	147
7.3.2. El proceso de los cambios de políticas.....	148

(Página en blanco)

CAMBIOS Y TENDENCIAS DE LAS POLÍTICAS LECHERAS DE LOS PRINCIPALES PARTICIPANTES DEL MERCADO INTERNACIONAL (2000-2012)

INTRODUCCIÓN

CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO MUNDIAL DE LÁCTEOS

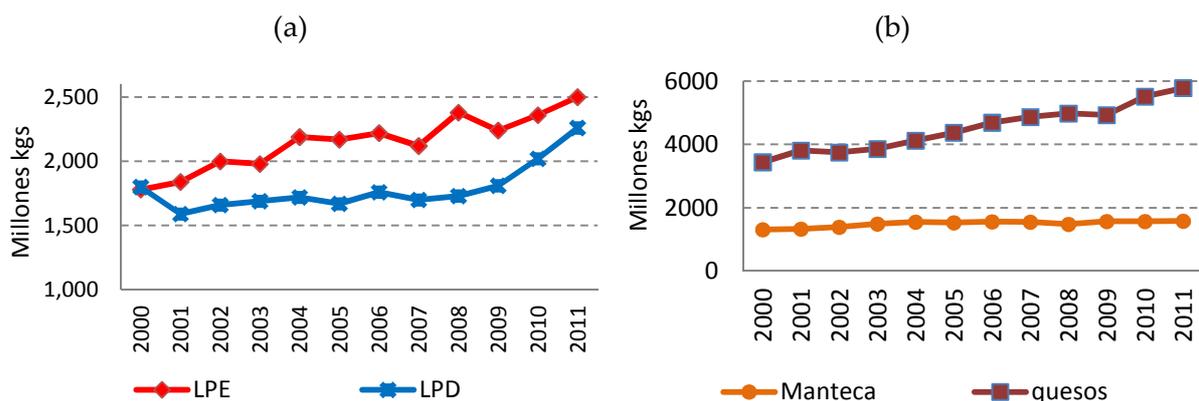
En todos los países del mundo se produce leche, con predominio de la leche de vaca. En 2012 la producción mundial se estimó en 760 millones de toneladas, de las cuales el 37 % se produce en Asia, el 29% en Europa, el 13% en los países de Norteamérica, el 9% en Sudamérica, el 5% en África, el 4% en Oceanía, y el 2% en Centroamérica.¹ El valor de la producción lechera oscila entre el 8,5-10% sobre el total de la producción agrícola, pero en algunos países, como Nueva Zelanda, supera el 30%.

Por ser un producto altamente perecedero y voluminoso, el comercio se realiza mayoritariamente en productos elaborados. De éstos los más relevantes son: la leche en polvo, entera y descremada, queso, manteca y aceite butírico. Otros derivados lácteos, como la caseína e ingredientes varios, han tenido un fuerte incremento en las últimas décadas.

El mercado mundial de lácteos tiene características muy particulares, de las cuales se puede resaltar:²

Es pequeño en relación a la producción. Es muy pequeño en relación a la cantidad de leche producida en el mundo. Del total producido en 2012, solamente el 7% se comercializó internacionalmente.³ Sin embargo, es un mercado en crecimiento, lo que se puede apreciar del comportamiento en volúmenes de las exportaciones de LPE, LPD, quesos y manteca entre 2000-2011.

Gráfico 1. Evolución de las Exportaciones de LPE, LPD (a), quesos y manteca 2000-2011(b)



Fuente: Elaboración propia con datos de COMTRADE

¹ FAO 2013.

² Se sigue a Depetris de Guiguet y otros, 2010.

³ FIL-IDF 2013.

1. Es concentrado en la participación, particularmente de los exportadores.

En las exportaciones (medidas en leche equivalente), la Unión Europea ha sido históricamente la mayor participante, lugar que pasó a ocupar Nueva Zelanda (NZ) desde 2009. En 2012 NZ tuvo un 32% de participación de mercado, muy por encima del 24% de la Unión Europea (UE) y del resto de los países. Pero tomados en su conjunto, los dos primeros representaron el 56% del total de la oferta mundial en leche equivalente, mientras que los seis primeros el 76%.

Tabla 1. Evolución de la participación en las exportaciones lácteas (en leche equivalente)

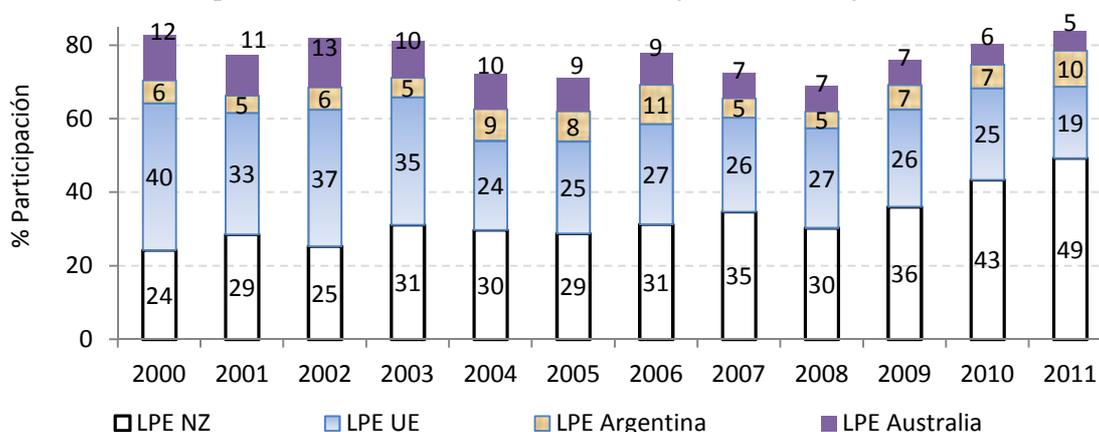
	2000	2005	2008	2009	2012
Total Mundial (millones ton) (*)	38,8	43,9	46,8	49,8	53
Participación Porcentual	%	%	%	%	%
Nueva Zelanda	19	22	21	27	32
UE 27	38	26	24	24	24
EEUU	5	9	13	8	10
Australia	16	11	8	9	6
Bielorusia	2	3	4	5	4
Argentina	3	5	3	3	4
Resto mundo	17	24	27	24	20

(*) Nota: Valores redondeados, leche equivalente. El total mundial excluye el comercio intracomunitario de la UE.

Fuente: FIL-IDF (2013).

Esta participación varía según el producto. En valores (u\$s) para la LPE, NZ pasó a liderar el mercado desde 2006, llegando a una participación excepcional del 49% en 2011, comparado al 24% del 2000. La UE, que en 2000 tenía el 40% del mercado, descendió a casi el 20% en 2011. Tomando los cuatro mayores participantes del año 2011, en el gráfico 2 observamos su evolución.

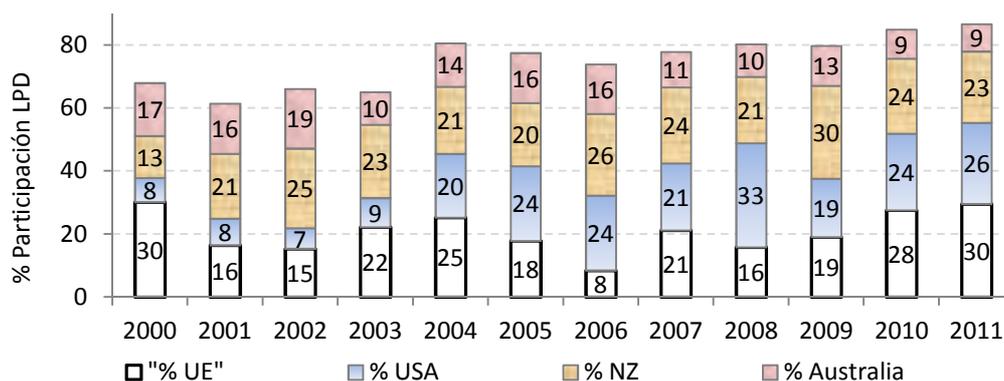
Gráfico 2. Porcentaje de participación en las exportaciones mundiales de LPE (u\$s) de los cuatro países más relevantes (ordenado según el ranking de 2011).



Fuente: Elaboración propia con datos de COMTRADE. Excluye comercio intracomunitario UE.

En LPD, en 2011 NZ concentró alrededor del 30%, EEUU el 26% y la UE un 23%. Pero además aparecen otros países como Australia, con cerca del 9%, Bielorusia con cerca de un 4% y Ucrania con 1%, mostrando una fuerte caída de la participación de años anteriores (estos últimos no se muestran en la gráfica para mayor claridad).

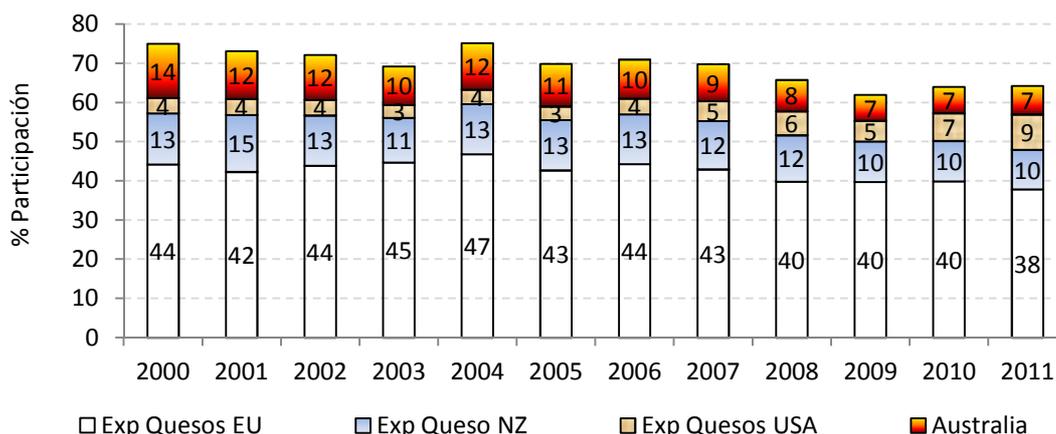
Gráfico 3. Porcentaje de participación en las exportaciones mundiales de LPD (u\$s) de los cinco países más relevantes (ordenado según el ranking de 2011)



Fuente: Elaboración propia con datos de UN COMTRADE. Excluye comercio intracomunitario UE.

En quesos, la UE continúa siendo el líder indiscutido en los valores exportados, aunque por debajo de años anteriores, con el 38%, seguido de lejos por NZ (10%), EEUU (9%), Australia (7%), Suiza y Bielorusia, cada una con 5%.

Gráfico 4. Porcentaje de participación en las exportaciones mundiales de queso (u\$s) de los cuatro países más relevantes (ordenado según el ranking de 2011)

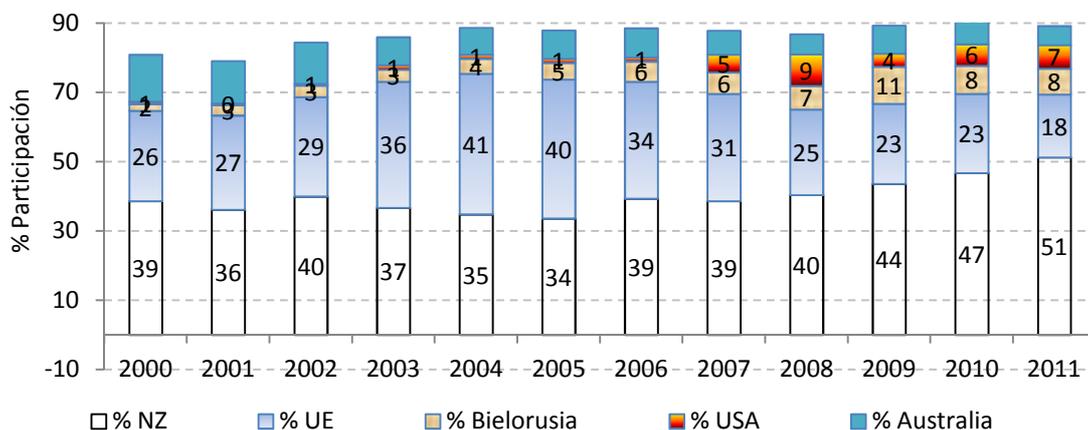


Fuente: Elaboración propia con datos de UN COMTRADE. Excluye comercio intracomunitario UE.

En las exportaciones de manteca, Nueva Zelanda, con el 51% en 2011, gana participación a partir del 39% que tenía en 2000; seguida de la UE con el 18%, y en caída comparada con el

41% que tuvo en 2004; Bielorusia también incrementó su participación con el 8%, EEUU aparece tomando mayor relevancia en este mercado en los últimos años, con el 7%, y completan los cinco primeros Australia con casi el 6%.

Gráfico 5. Porcentaje de participación en las exportaciones mundiales de manteca y aceite butírico (u\$s) de los cinco países más relevantes (ordenado según el ranking de 2011).



Fuente: elaboración propia con datos de UN COMTRADE. Excluye comercio intracomunitario UE.

En las **importaciones**, ha habido cambios relevantes desde 2000, resaltando el incremento de la participación de China a los históricos como México y Brasil. En valores, las importaciones casi se triplicaron desde 2000, con el crecimiento de algunos países, y entrada de muchos otros que han dado como resultado una mayor dispersión en el porcentaje de participación, reduciendo la concentración.

Tabla 2. Evolución de las importaciones lácteas totales (en u\$s) y la participación porcentual de algunos países

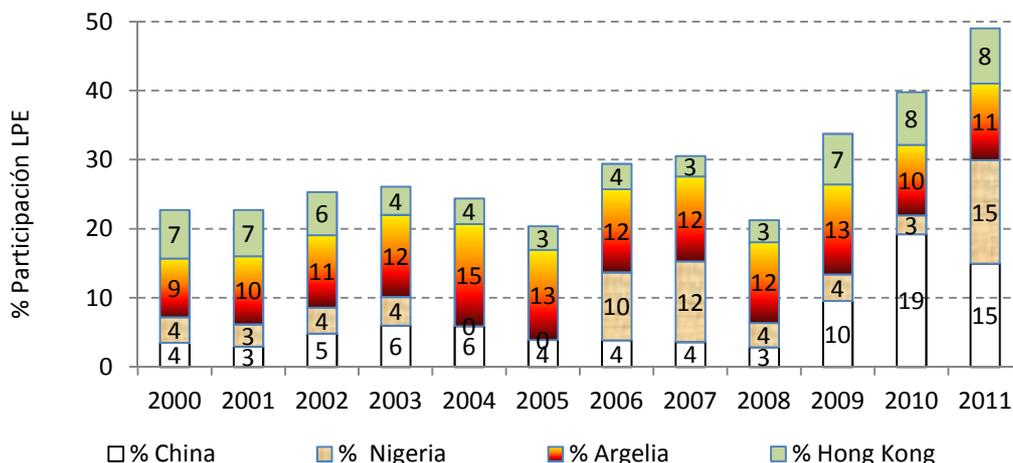
	2000	2005	2008	2009	2011
Total Mundial (millones u\$s) (*)	8.900	13.300	21.500	16.300	26.300
Participación Porcentual	%	%	%	%	%
China	1,4	2,2	2,5	4,4	7,5
Rusia	2,0	6,5	6,4	6,7	7,2
Argelia	4,8	5,5	5,9	5,2	5,8
Arabia Saudita	5,1	5,7	4,5	4,2	5,6
México	5,4	6,8	5,4	5,0	5,1
Japón	7,1	6,2	5,6	5,5	4,9
USA	8,9	9,4	6,1	7,1	4,7

(*) Nota: Valores redondeados. El total mundial excluye el comercio intracomunitario de la UE.

Ranking en base a los principales participantes de 2011. Fuente: Elaboración propia con datos de UN Comtrade (2013).

En 2011 en LPE los mayores compradores fueron China y Nigeria, cada uno con una participación del 15%; luego Argelia (11%), Hong Kong (8%), Arabia Saudita (casi 6%) y Venezuela (5%).

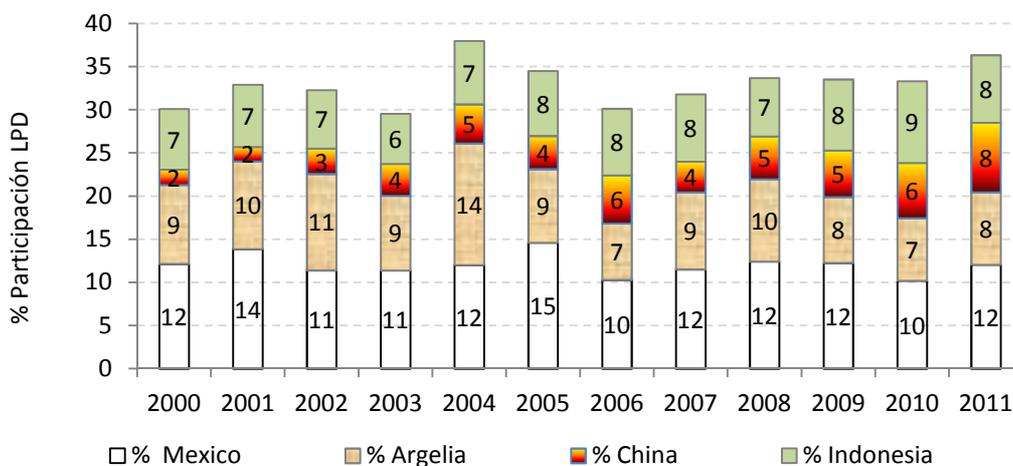
Gráfico 6. Porcentaje de participación en las importaciones mundiales de LPE (u\$s) de los cuatro países más relevantes (ordenado según el ranking de 2011)



Fuente: elaboración propia con datos de UN COMTRADE. Excluye comercio intracomunitario UE.

En LPD, sigue liderando las compras México con una participación del 12%, manteniéndose durante estos años con algunas fluctuaciones alrededor de ese nivel. Argelia y China siguen en 2011 con algo más del 8% cada uno, y luego países del sudeste asiático, como Indonesia, Filipinas y Malasia (con el 8%, 7% y 6% respectivamente).

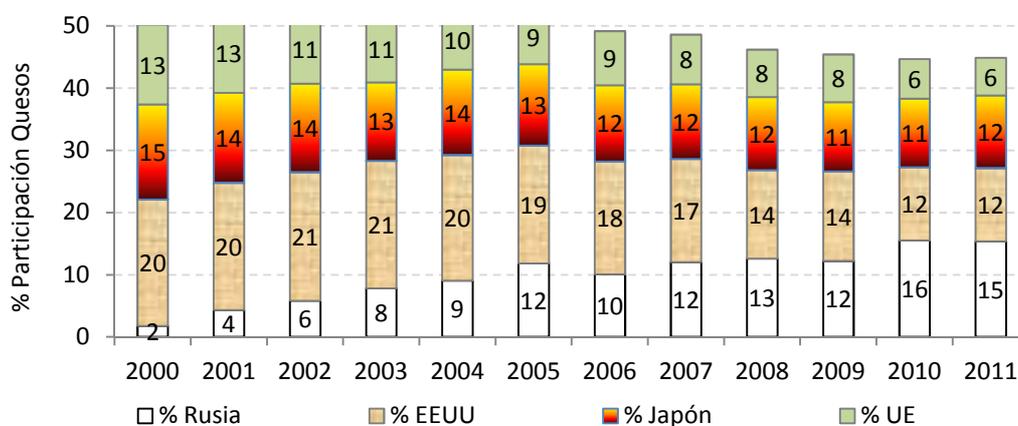
Gráfico 7. Porcentaje de participación en las importaciones mundiales de LPD (u\$s) de los cuatro países más relevantes (ordenado según el ranking de 2011)



Fuente: elaboración propia con datos de UN COMTRADE.

En quesos, la evolución de la participación porcentual de los principales compradores ha sido más estable. En 2011 el mayor porcentaje correspondió a Rusia, con un incremento sostenido desde 2000. En segundo lugar, decae la participación de EEUU, para pasar del 20% en 2000 al 12%. En tercer lugar Japón, un tradicional importador, también tuvo una leve reducción de su participación desde principios del período, aunque se estabilizó a partir de 2006. En cuarto lugar, la UE, reduciendo su participación a menos de la mitad desde el 2000. Le siguen China, habiendo llegado a casi el 6% desde menos del 1% en 2000; y Egipto y México con algo más del 5% cada uno.

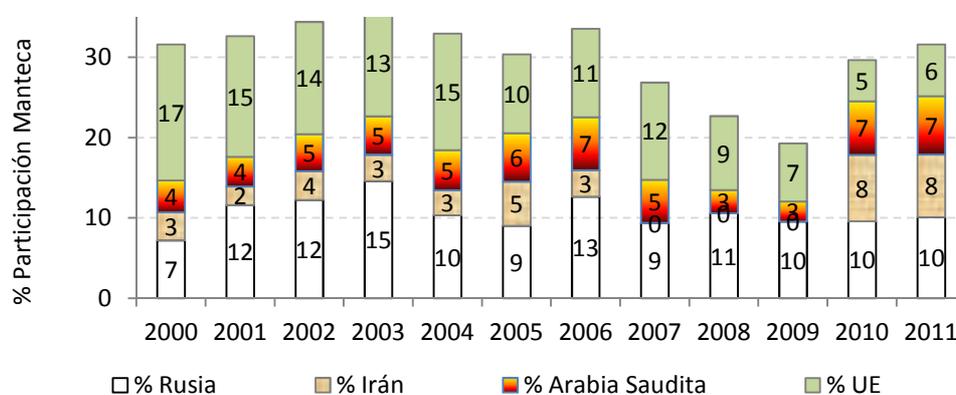
Gráfico 8. Porcentaje de participación en las importaciones mundiales de queso (u\$s) de los cuatro países más relevantes (ordenado según el ranking de 2011)



Fuente: elaboración propia con datos de UN COMTRADE. Excluye comercio intracomunitario UE.

En las importaciones de manteca Rusia ha sido un líder tradicional, aunque en el período analizado han estado muy parejas con las de la UE. Irán y Arabia Saudita han incrementado su participación en los últimos años.

Gráfico 9. Porcentaje de participación en las importaciones mundiales de manteca (u\$s) de los cuatro países más relevantes (ordenado según el ranking de 2011)



Fuente: elaboración propia con datos de UN COMTRADE. Excluye comercio intracomunitario UE.

2. Otra de las características del mercado mundial es que está muy **afectado por las políticas de los participantes**. Al estar concentrado, las políticas de esos países tienen impacto sobre su desempeño.

A diferencia del comercio internacional de productos industriales, hasta 1995 los productos agrícolas comercializados internacionalmente, incluyendo los lácteos, no estaban sujetos a regulaciones ni disciplinas multilaterales. Por las características de la producción de leche, los lácteos han sido considerados “sensibles” en casi todos los países, lo que ha llevado a su protección y fuerte intervención gubernamental en muchos de los participantes. De esta manera sus políticas domésticas y comerciales afectaron el funcionamiento del mercado mundial.

3. Con distorsiones, inestabilidad y volatilidad de precios. Los aspectos mencionados previamente han impactado el desempeño de mercado, habiendo provocado muchas distorsiones.

El Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay del GATT (AARU) y la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995 marcaron un hito y un punto de partida para el ordenamiento deseado, aunque sus logros han sido limitados, y las políticas propias de exportadores e importadores continúan influyendo el mercado mundial. No obstante, pocos países del mundo que participan del mercado lácteo quedan fuera de la OMC voluntariamente; lo que más allá de las señales de voluntad de integración al contexto multilateral, significa que deben observar los avances ya acordados, ajustando sus políticas a los compromisos asumidos. Por otro lado, viene creciendo fuertemente la asociación de países en zonas de libre comercio o uniones aduaneras para incrementar su comercio, supliendo de alguna manera la falta de avance en la liberalización multilateral. Los exportadores más importantes de lácteos han mostrado una intensa actividad en este sentido, para facilitar la colocación de sus productos.

4. Con una demanda creciente. A las características anteriores del mercado se agrega en la última década el sostenido aumento del consumo mundial de lácteos (Tabla 3), a una tasa superior al de la producción. FAO pronostica que el mismo continuará, superando el 20% hacia finales de 2021.

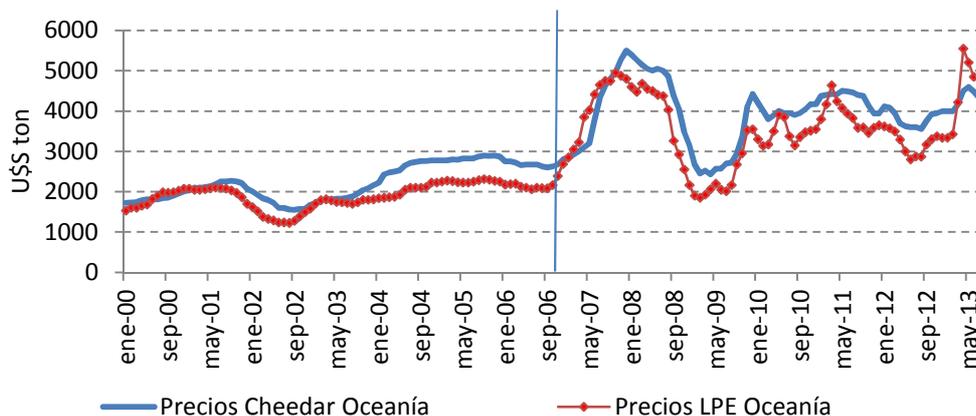
Tabla 3. Consumo aparente per capita

Consumo Aparente per capita (Kg, leche equivalente)	2006	2012
Mundial	101	108
Asia	61	71
Africa	42	48
Latinoamérica	129	152
Rusia+Ucrania+Bielorusia	253	255
UE+Norteamérica+Oceanía	290	284

Fuente: FIL-IDF 2013

En la segunda mitad de la década pasada, la presión de la demanda, con bajos inventarios en los mayores exportadores, y efectos adversos en la producción en algunos años por vicisitudes climáticas, ha resultado en una mayor inestabilidad y volatilidad de los precios externos. Los mismos han tenido repercusiones también en los precios domésticos de la mayoría de los países.

Gráfico 10. Evolución de los precios de LPE y queso cheddar Oceanía



Fuente: Elaboración propia con datos de NZ Statistics

Mientras que algunos de los cambios producidos han beneficiado a Argentina en su potencialidad exportadora, otros contribuyen a modelar el contexto con restricciones que deben respetarse si se pretende una inserción permanente en el mismo. Por ser un participante marginal pero encontrarse en el mismo campo que los grandes jugadores, sus estrategias de inserción no pueden dejar de tomar en cuenta tanto la evolución del mercado como las conductas de los otros participantes y cómo se preparan para los retos futuros.

Por lo tanto, el conocimiento de las políticas de los mayores participantes, de sus ajustes y tendencias, es un requisito para el diseño de su política sectorial y sus estrategias empresariales. Este estudio aporta elementos para ese análisis, focalizado en los mayores exportadores del mercado mundial de lácteos, y una revisión sintética de las de algunos demandantes.

OBJETIVOS DEL ESTUDIO

Los objetivos centrales son:

- 1) Conocer los cambios más relevantes que se produjeron en las políticas lecheras de los principales participantes del mercado mundial desde el 2000;
- 2) Resaltar aquellos aspectos que tengan relevancia para la futura competitividad internacional del complejo lácteo argentino.

Si bien el análisis cubrirá políticas lecheras en países exportadores e importadores, el énfasis será en los primeros, por ser competidores directos de Argentina. En ambos casos se hará

una selección de países dentro de los que han tenido las mayores participaciones mundiales en 2011.

Metodológicamente se realizará un relevamiento de los antecedentes de estudios existentes, y de publicaciones específicas de organismos públicos y privados. Además, y dentro de la posible disponibilidad, se actualizará la información con bases de datos de los países seleccionados y de entidades como FAO, UN Comtrade, USDA.

El trabajo tiene tres partes y se organiza de la siguiente manera: En la primera parte se describen algunas de las características sectoriales más distintivas del sector lechero, de la evolución e impactos de sus políticas en la Unión Europea y Estados Unidos, por reunir cada uno el rol de importante exportador e importador mundial. En la segunda parte se realiza similar descripción con respecto a otros cuatro exportadores: Nueva Zelanda, Australia, Bielorusia y Ucrania. En la tercer parte se continúa con la descripción de cuatro netos importadores: China, Rusia, Japón y México. En la cuarta y última parte se ofrecen conclusiones acerca de algunos aspectos comunes de los impactos de las políticas lecheras, los desafíos globales que están impulsando cambios, para terminar con la selección de algunos aspectos relevantes para la futura competitividad internacional del sector lácteo argentino.

A lo largo del trabajo se irán incluyendo citas bibliográficas en notas al pie de página, pero al final de cada capítulo se incluirán algunas otras utilizadas en la preparación del material.

Bibliografía

UNITED NATIONS COMTRADE data base. www.comtrade.un.org

Depetris de Guiguet E., Rossini G. y R. García Arancibia. *Competitividad del Mercosur Lácteo*. Santa Fe: UNL. 2010.

FAOSTAT database. www.fao.org

FIL-IDF. 2013. "World Dairy Situation and Recent Developments in Europe". Dairy Outlook Seminar. Montréal, Mayo 15-16.

Gutman G., Guiguet E y M. Rebolini. *Los Ciclos en el Complejo Lácteo Argentino. Análisis de Políticas Lecheras en Países Seleccionados*. Buenos Aires: SAGPYA. 2003.

(Página par en blanco)

PARTE I

POLITICAS LECHERAS DE DOS PRINCIPALES EXPORTADORES E IMPORTADORES MUNDIALES

Como se ha visto anteriormente, la Unión Europea (UE)⁴ y los Estados Unidos (EEUU) han participado en el mercado mundial como relevantes exportadores e importadores en el período 2000-2012. Ambos han tenido políticas de intervención gubernamental en todos los niveles de la cadena láctea, desde ayudas al productor hasta subsidios a las exportaciones y limitaciones en el acceso a sus mercados. Muchos cambios están teniendo lugar, centrándose en una mayor orientación hacia el mercado. Los aspectos más destacados de los mismos serán motivo de descripción en este capítulo y en el siguiente.

CAPITULO I

UNION EUROPEA

1.1. EL SECTOR LÁCTEO Y SU EVOLUCIÓN DESDE 2000

La producción de leche es muy relevante en la UE-27, representando aproximadamente el 15 % del valor del producto agropecuario. En 2012 se estimó una producción de leche cruda de 151 millones de toneladas⁵ para una población comunitaria de 504 millones de personas.

La producción de leche de vaca en 2011 representó el 25% del total mundial⁶ y el 51% si se toman solamente los cinco mayores exportadores.⁷ Se da en todos los Estados Miembros (EM), siendo los mayores productores Alemania (20 %), Francia (16,5 %), Reino Unido (9,3 %), Polonia (8,2%), Países Bajos (7,8 %), Italia (7,4 %), que juntos aportan casi el 70%, aunque con diferentes características entre grupos y países. La UE-15 produce alrededor del 82% del total.⁸

En promedio, algo más del 91% del total de leche producida se entrega a la industria para su elaboración (97% en UE-15 y 68% en UE-12 en 2012), mientras que el resto se consume en la propia explotación o se vende en forma directa a los consumidores.

La producción se realiza en explotaciones especializadas y no especializadas, mostrando una vez más la gran divergencia entre países. Las primeras representan el 87% en la UE-15, el 56% en la UE 10 y el 76% en la UE-2.

⁴ La Unión Europea (UE) se inició como Comunidad Económica Europea por el Tratado de Roma en 1957 entre 6 países. A partir de allí se fue ampliando hasta 15 miembros (UE-15) en 2004 (Austria, Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia), el agregado de 10 miembros más hasta 2006 (UE-10: Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y República Checa), y por último dos más en 2007 (UE-2:Rumania y Bulgaria).⁴ En este trabajo, por esa diferencia en el tiempo de integración, se darán a veces datos con esa clasificación, incluyendo la suma de UE-15 y UE-12.

⁵ Datos preliminares, Eucolait Statistics: <http://www.eucolait.be/all-files/statistics/64-eucolait-meetings>.

⁶ FAOSTAT 2013.

⁷ <http://usda01.library.cornell.edu/usda/fas/dairy-market//2010s/2012/dairy-market-12-14-2012.pdf>

⁸ http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=apro_mk_farm&lang=en

Del total de 22,7 millones de vacas, el 77% se localiza en la UE-15, con un rendimiento de 7.200 kg por vaca versus 5.400 kg en la UE-12 y 3.000 kg en la UE-2. La distribución muestra una gran dispersión, con alrededor del 50% en granjas por debajo de las 50 vacas lecheras. El contenido graso promedio es del 4,04% y el proteico de 3,36%.⁹

1.1.1. Producción Industrial

La producción industrial de 2012 fue de 33 millones de toneladas de leche fluida, 9 millones de toneladas de productos fermentados, 2,1 millones de toneladas de manteca, 9,3 millones de toneladas de queso, 1 millón de toneladas de LPD, 835 mil toneladas de LPE, 1,1 millón de toneladas de leche condensada y 4,6 millones de toneladas de LPD usada para caseína.

Por EM, los principales productores de manteca son Alemania y Francia, Irlanda, Polonia e Italia; en queso los cinco más importantes concentran el 72,8%: Alemania (23%), Francia (21%), Italia (13%), Holanda (8,3%) y Polonia (7,5); de LPD: Alemania, Francia, Bélgica, Polonia e Italia; y de LPE Francia y Dinamarca¹⁰.

1.1.2. Comercio Exterior

Como se vio anteriormente, parte de la producción industrial lechera se exporta fuera de la comunidad. En 2011 alcanzó unos 13,6 millones de leche equivalente, alrededor del 9,8% de la leche entregada a la industria. Por producto, en 2012 el mayor valor correspondió a quesos como se aprecia de la Tabla 4.

Tabla 4. Valores de los Principales Productos Exportados a Terceros Países, 2012

Valor de los Productos Exportados	Millones Euros
Queso	3.616
Fórmulas infantiles	2.205
LPD	1.278
LPE	1.262
Suero	793
Caseínas	542
Manteca/aceite butírico	510
Leche condensada	466
Leche fermentada, suero en polvo	288
Lactosa	258
Leche líquida	232
Crema	212
Componentes lácteos naturales	100
Total Exportado	11.762

Fuente: CNILE/Eurostat 2012

⁹ Datos para 2007

¹⁰ <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/setupDownloads.do>

Por destino, el mayor comprador fue Rusia con 1.299 millones de euros; seguido por China con 911 millones; Estados Unidos con 863; Hong Kong con 586 millones; Algeria con 535 millones; Arabia Saudita con 515 millones; Suiza con 374 millones; Japón con 362 millones, y otros.

Las importaciones de la UE fueron de 1,4 millones de toneladas (equivalente leche en 2011), alrededor del 1% de la leche recibida por la industria doméstica. Las mayores correspondieron a quesos, particularmente de Suiza, Nueva Zelanda, Australia y Noruega como proveedores estables, con mucha variabilidad en las importaciones de otros orígenes. La posibilidad de terceros países de entrar al mercado comunitario es por medio del sistema de Nación Más Favorecida (NMF) o de acuerdos específicos. Cuando ello existe, se autorizan los volúmenes sobre la base del principio *first come / first serve*.

1.1.3. Consumo

La UE es el mayor consumidor per cápita de quesos del mundo, y el segundo de manteca. La tendencia general ha sido a la disminución del consumo de leche fluida, de manteca, de leche en polvo. En cambio, entre 1995 y 2004 el consumo de queso se incrementó en 1,5% anual, habiéndose estabilizado en los últimos años. También ha aumentado la demanda de productos frescos fermentados e ingredientes lácteos.

Tabla 5. Consumo de lácteos por persona por año

Consumo (kg/año) UE 27	2008	2009	2010	2011	2012
Leche Fluida	67,8	67,5	67,3	67,4	67,4
LPE	0,7	0,6	0,6	0,5	0,5
LPD	1,6	1,2	1,5	1,61	1,4
Manteca	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9
Queso	17,8	17,7	17,7	17,7	17,8

Fuente: http://www.clal.it/en/?section=tabs_consumi_procapite

Los consumidores de lácteos europeos han mostrado una creciente concientización respecto a cuestiones de salud y bienestar, que marcan una tendencia en el mercado. Ello incluye el incremento en el consumo de productos con menor grasa y bajas calorías; de mayor conveniencia por los cambios sociales y demográficos asociados, de producción ecológica y orgánica; y productos funcionales como los probióticos lácteos y bebidas con vitaminas A,C y E.

1.2. POLÍTICAS PARA EL SECTOR LACTEO

La Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea (UE) ya cumplió 50 años de existencia. Fue diseñada inicialmente para incrementar la productividad agrícola, asegurar un buen estándar de vida a los productores, estabilizar los mercados, asegurar disponibilidad de productos y precio razonable para los consumidores. Ha sido un elemento

medular de la integración europea a través de un mercado común, al que se le transfirieron competencias como en ningún otro sector.¹¹

El sector lácteo ha sido un componente muy importante dentro de la PAC,¹² con la creación de la Organización del Mercado Común (CMO) para leche y productos lácteos en 1968, recientemente unificado en una Única Organización del Mercado Común.¹³

A través de los años se le han hecho revisiones y modificaciones para adaptarla a las condiciones de su propia marcha y del contexto, destinándose actualmente por la PAC en su conjunto alrededor del 40% del presupuesto total comunitario.¹⁴

Para el cumplimiento de los objetivos establecidos, la PAC estableció inicialmente un sistema de precio sostén garantizado a los productores lecheros, mediante la intervención con compras gubernamentales y restricciones a las importaciones. Ello condujo a excedentes crónicos que debieron eliminarse o exportarse con reintegros. Para contribuir a balancear oferta y demanda, se introdujeron cuotas de producción máxima en 1984, con altas penalidades si se superaban. En la reforma de 1992 el énfasis fue reducir los enormes excedentes que se habían generado; estabilizar los ingresos de los productores mediante pagos directos en compensación por las reducciones de precios sostén; así como el retiro obligatorio de tierras de la producción con un aspecto ambiental, a la vez que ajustar el presupuesto.

En 1998 se adoptó la Agenda 2000, con los objetivos de lograr competitividad y una mayor orientación al mercado; seguridad y calidad alimentaria; estabilización de los ingresos agrícolas; integración de políticas ambientales y agrícolas; desarrollo de las áreas rurales; simplificación y una mayor descentralización. La política de desarrollo rural se incorporó como el Segundo Pilar, enfatizando iniciativas rurales para ayudar a los productores a diversificar, mejorar la comercialización de sus productos y reestructurar sus empresas.¹⁵

La reforma estableció una revisión de su marcha de medio término, la que se realizó en 2003, continuándose con la orientación al mercado y se introdujeron aspectos relacionados con el consumo, desarrollo rural, medio ambiente, simplificación y compatibilidad con la OMC; y pagos desacoplados con “condicionalidad” de cumplimiento de ciertas prácticas de conservación, así como el concepto de modulación.

En 2007 se realizó la evaluación de la marcha de las reformas anteriores, aprobándose en 2008 el llamado “Chequeo de Salud” con algunos cambios para permitir una mejor respuesta a las señales del mercado y afrontar nuevos desafíos como el cambio climático, el manejo del

¹¹ <http://www.reformthecap.eu/issues/policy-objectives/european-integration>

¹² Bajo la Regulación del Consejo (EC) No. 1234/2007 del 22/10/2007 se estableció la organización común de los mercados agrícolas y de provisiones especiales para ciertos productos agrícolas (Regulación Individual CMO, Single CMO Regulation).

¹³ La unificación reemplazó 21 CMO para diferentes productos, 86 Actas del Consejo y más de 1080 artículos legales con alrededor de 350 (<http://ec.europa.eu/agriculture/simplification/>).

¹⁴ Cantore y otros 2011.

¹⁵ Según http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/agenda-2000/index_en.htm

agua y de la bioenergía y manejo de riesgo.¹⁶

Una nueva reforma está prevista para 2014. En 2010 se comenzó con las discusiones, y en 2011 la Comisión Europea presentó una propuesta enfatizando la competitividad y sustentabilidad de la agricultura y su presencia en todas las regiones para garantizar a los habitantes alimentos saludables y de calidad, preservar el medioambiente y ayudar al desarrollo de las áreas rurales.¹⁷

La PAC actual contiene dos pilares fundamentales: El Pilar 1 incluye medidas destinadas al apoyo a la producción y a los productores, estando centralmente determinado y cubierto por los fondos comunitarios. Los pagos directos a los productores representan el 80% del total del gasto en este Pilar.

El Pilar 2, se centra en la promoción del desarrollo local y rural, con medidas tendientes a mejorar el desempeño agrícola. Los tres ejes líderes son: 1) competitividad; 2) medio ambiente y gestión de la tierra; 3) diversificación económica y calidad de vida en las comunidades rurales. Cada eje tiene a su vez un listado de medidas posibles de adoptar por cada EM, para el período 2007-2013.¹⁸

Los reclamos y presiones para reformar la PAC han venido tanto desde grupos internos como externos, considerándose de mayor relevancia:¹⁹ a) las negociaciones multilaterales de comercio; b) presiones presupuestarias derivadas tanto de la integración de nuevos EM con menor desarrollo como de la dificultad de mantener los existentes; c) presiones de grupos ambientales, de bienestar animal y de consumidores por la seguridad alimentaria.

En la sección siguiente se analizarán algunas de las medidas o instrumentos de la política lechera de la PAC de mayor relevancia desde 2000 y su evolución hasta el presente, incluyéndose también una mención de las reformas propuestas para 2014-2020.

1.2.1. Cuotas de Producción

Uno de los elementos más característicos de la PAC lechera en la UE ha sido la gestión de la oferta mediante el uso de cuotas que puso límites a la producción. Este sistema fue instaurado en 1984, cuando los precios habían incentivado una producción excedente muy alta que era necesario reducir para balancear oferta y demanda.

Las cuotas de producción se aplicaron tanto a la leche para entrega al circuito de comercialización, como para la utilizada en la misma explotación o comercializada en forma directa. Por lo tanto, cada EM tiene dos cuotas distribuidas anualmente, gerenciadas en forma separada. Las cantidades se determinan según una referencia de contenido de grasa butirosa, las que luego se distribuyen entre los productores. Si se superan las mismas, se

¹⁶ http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/cap-history-large_en.png

¹⁷ <http://www.ifoam-eu.org/workareas/policy/php/CAP.php>

¹⁸ Council Regulation (EC) No 1698/2005. Un detalle de todos estos aspectos también pueden verse en http://enrd.ec.europa.eu/policy-in-action/rural-development-policy-overview/axes-and-measures/en/axes-and-measures_en.cfm

¹⁹ Halderman y Nelson 2005.

debe pagar una penalidad muy alta a nivel de EM, la que es cubierta proporcionalmente por los productores que se excedieron en sus entregas.²⁰

El porcentaje comercializado ponderado para la UE 27 ha sido de 91% en 2012, aunque muy diferente entre la UE-15 y UE-12, que se estimó en promedio del 96% y 67% respectivamente. En ambos ha venido en aumento, con una suba en el conjunto.

En 2003, en la Revisión de Luxemburgo, se determinó que el sistema de cuotas lecheras terminaría en Abril de 2015²¹, para que la oferta respondiera a las oportunidades de mercado y a las señales de precio del mismo sin distorsiones, con ganancias en eficiencia a través de la reestructuración.²² Pero el mapa lácteo de la UE tuvo cambios importantes cuando en 2004 se agregaron 10 países y dos más en 2007 (Bulgaria y Rumania), completando en total 15 adicionales en 2008-2009. Para entonces, la EU 27 incrementaría la cuota en 1,1% a 146 millones de toneladas.

En Abril de 2008, se decidió incrementar la cuota de ese año en un 2%, y como resultado del Chequeo de Salud de noviembre de 2008, hacerlo en un 1% anual por cinco años consecutivos a partir de Abril de 2009. En este año también se hizo un ajuste en el factor de corrección de grasa, que de hecho resultó en un incremento adicional del 1% de las cuotas en el mismo.²³

El incremento de la cuota en cinco años se tomó como una forma de facilitar la adecuación al futuro sistema sin ellas. No obstante, en los últimos años la restricción ha venido perdiendo relevancia. En 2010-11 la producción total comunitaria estuvo un 6% por debajo de la cuota, solamente cinco estados miembros la excedieron. En 2011-12 se estimaba que estaría un 4,7% por debajo, con seis países excediendo las mismas.

Como la cuota en algunos países se podía vender, la misma tomó un valor muy alto que pasó a formar parte del capital de los productores. La pérdida del mismo en caso de cambiar el sistema ha sido uno de los obstáculos para su desaparición. En su último reporte, la Comisión Europea confirma que el proceso de eliminación del sistema de cuotas en 2015 se desarrolla adecuadamente, y que según lo esperado, su valor en la mayoría de los EM es muy bajo o casi igual a cero.

A pesar de esta evolución, en la actual reforma se contempla para el futuro, en casos de crisis, la posibilidad de reintroducción del sistema de gestión de oferta.²⁴ La Comisión en tal caso podría decidir otorgar subsidios por un período de al menos tres meses para ayudar a los productores que voluntariamente disminuyeran su producción en al menos un 5% comparado con el mismo período el año anterior, así como imponer una penalización a

²⁰ Excepto para Italia, que no pasa el costo de la penalidad a los productores, lo que ha resultado en una persistente sobreproducción. En 2007 esa penalidad fue establecida en €27.83 per 100kg of milk (ver Regulation (EC) 1234/2007, Article 78, p. 72.

²¹ http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/milkquota/ex_sum_en.pdf

²² EC Report 2012, p.7

²³ EC Report 2012.

²⁴ PE503.601v02-00 - 11/02/13, Amendment 312 -

quienes incrementaran su producción al menos en un 5%. Esta propuesta ha encontrado fuerte oposición de los tres niveles de participantes de la cadena láctea,²⁵ que consideran que la gestión de la oferta no es compatible con los objetivos de la reforma de la PAC de competitividad y sustentabilidad, y que el sistema no se adapta a los cambios de las condiciones del mercado, pudiendo limitar la oferta cuando la demanda es fuerte.²⁶

1.2.2. Ayuda Directa a los Productores para Mantener el Ingreso

Complementariamente a los cambios que se vinieron dando en relación a la eliminación de las cuotas de producción, se introdujeron otras modificaciones. En 1992, para compensar a los productores por la pérdida en los ingresos que significaba la reducción y posterior eliminación del precio sostén, y cumplir así con otro de los objetivos básicos de la PAC, se introdujeron inicialmente pagos directos relacionados con la producción (pagos acoplados), los que continuaron en 1995 con algunos ajustes por los compromisos firmados con el Acuerdo de Agricultura de la Ronda Uruguay (ARU) para reducir las distorsiones en el mercado.

En 2003 se buscó dar señales de una mayor orientación hacia el mercado, separando para algunos bienes el vínculo entre producción y subsidios (pagos directos desacoplados). Tomando en consideración las inversiones a largo plazo que requiere la actividad, tanto en el rodeo, en la infraestructura como en los recursos humanos, así como las alternativas de uso de los recursos, los pagos serían de dos tipos: una suma pagada directamente a cada tambor,²⁷ fijado por cantidad de leche de referencia por años entre 2004 y 2007; y otro adicional de acuerdo al criterio establecido por cada estado miembro.

En 2005 se introdujeron pagos directos desacoplados, los que crecieron rápidamente sustituyendo a los directos acoplados que predominaban hasta entonces, y se convirtieron en el mayor destino de la ayuda. Desde 2007 ambos pagos se incluyeron en el Esquema de Pago Único (SPS), dentro del Pilar 1 para mantener el ingreso de los productores a cambio de que observaran dos requisitos: 1) Determinados estándares ambientales, de seguridad alimentaria, de salud animal y vegetal y bienestar animal; 2) la obligación de mantener la tierra en buenas condiciones agrícolas y ambientales en referencia a aspectos tales como protección del suelo, evitar el deterioro de los hábitats y manejo de aguas. Los costos quedaban a cargo de los productores. Este requerimiento es el conocido como “condicionalidad” (cross-compliance).

Aunque controversial, en teoría estos pagos desacoplados entran en la Caja Verde de la OMC, por aceptarse que no distorsionan la producción, el consumo y el flujo internacional del comercio. Pasarían de esta manera en adelante a conformar la mayor proporción de gastos comunitarios de la PAC.

²⁵ <http://www.eucolait.be/positions-a-letters/cap/14345-the-dairy-supply-chain-says-no-to-supply-management/download>

²⁶ Asociación Europea de Comercio de Productos Lácteos y Derivados (Eucolait). “Regulated Supply Management. Not a Good Option”. <http://www.eucolait.be/positions-a-letters/14155-cap-> y Asociación Lechera Europea (EDA). “EDA Position Paper on Supply Management”, 2013.

²⁷ Regulation (EC) 1782/2003 (Art. 95)

En 2008 la Comisión reportó una gran desigualdad en la implementación y que los pagos acoplados aún eran importantes en algunos países, concentrándose el 70% en tres de ellos: Portugal (20%), Francia (26%) y España (25%). En cambio, prácticamente habían sido eliminados o muy bajos en otros miembros como Alemania, Irlanda, Dinamarca, Reino Unido y todos los nuevos integrantes, con la excepción de Eslovenia.²⁸

Así entre los resultados del “Chequeo de Salud” se acordó eliminar los pagos directos acoplados, y garantizar que los pagos desacoplados (SPS) no fueran menores al 75% de lo que ya percibían los productores. Se acordó asimismo un sistema de pagos simplificados para los nuevos estados miembros (SAPS), con límites establecidos en los acuerdos de acceso.²⁹ Como resultado de la decisión, los pagos directos acoplados, que representaban el 77% del total de gastos de la PAC en 2004, pasaron a 15% en 2008, mientras que los pagos desacoplados crecieron del 3% al 18%. Se ha estimado que las ayudas directas en conjunto significan un promedio de unos 2000 euros anuales por vaca.³⁰

Tabla 6. Ingresos Totales Anuales Promedios para Granjas Lecheras Especialistas (incluyendo pagos acoplados y ayudas nacionales) en euros por tonelada

€/ton	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
EU-15	321,5	338,9	320,5	313,9	322,9	315,2	303,8	351,1
EU-10	-	-	-	-	221,8	245,4	253,0	283,2
EU-02	-	-	-	-	-	-	-	329,1

Nota: Ingresos excluyendo ventas de terneros y vacas secas. Fuente: EU-FADN.

En la actual reforma los pagos se otorgarían solamente a los productores en actividad con un límite de 300.000 euros por explotación y por año, según la cantidad de mano de obra que absorban; y con providencias para una distribución más equitativa entre regiones y EM. La justificación mayor se da como compensación por los bienes públicos que proveen los productores rurales, como aire puro y el placer del paisaje de la campiña, además de compensación por las desventajas competitivas debida a las regulaciones más estrictas en la calidad ambiental.³¹

1.2.3. Intervención en el Mercado

Además de la gestión de la producción, algunas medidas de gestión de mercado también han sido extensamente utilizadas por la PAC para cumplir con sus objetivos en el sector lácteo. Una de ellas es la de “intervención pública” en la compra de productos para almacenamiento, sacando temporariamente del mercado parte de la oferta, evitando la desestabilización del mercado, en particular debido a la estacionalidad de la producción.

²⁸ von Wietzke y otros 2010.

²⁹ Single Payment Scheme (SPS), Single Area Payment Scheme (SAPS)

³⁰ UE: Potencia mundial en el sector lácteo; www.aprodev.eu/files/Central_America/201007

³¹ von Wietzke y otros 2010.

A partir de 2003 esta herramienta fue considerada como una “red de seguridad” y de último recurso, solamente para manteca y leche en polvo descremada. Entre 2004 y 2007 se redujeron los precios de intervención en un 21% para manteca; y en un 15% para la leche en polvo descremada. En 2008 se redujo un 3% adicional el precio de intervención para LPD, sin cambios en los de manteca. Este mecanismo sería válido para las primeras 30.000 toneladas de manteca y 109.000 toneladas de LPD. Pasando esos límites la Comisión podría comprar con el mecanismo de licitación y sin garantizar precios.

Con la caída de precios de 2009, se adoptó como medida de emergencia extender el período de intervención hasta febrero de 2010, previéndose la posibilidad de otra extensión según la evolución del mercado.³²

En la actual reforma se mantendría la posibilidad de extender el sistema en algún período si las condiciones del mercado lo requirieran, con un límite en la compra de manteca en caso de seria crisis, elevado de 30.000 a 70.000 toneladas. Además, en vista a la mayor volatilidad de precios y riesgos emergentes, se propone se fomente la creación de seguros y mutualidades.

1.2.4. Ayuda para el Almacenamiento Privado

Otra herramienta utilizada para balancear oferta y demanda así como estabilizar precios de los lácteos ha sido la ayuda financiera para cubrir el costo de almacenamiento privado para crema, y ciertos tipos de queso y manteca, que cumplieran condiciones de calidad especificadas.³³ El monto se estimaba en función de costos fijos (euros por tonelada), una asignación diaria (euros por tonelada por día), y un interés anual.

La ayuda para almacenamiento privado de quesos cubrió variedades como Grana Padano, Parmigiano-Reggiano, Provolone, Emmental, Kefalotyri/Kasseri, Pecorino-Romano, y otros de pasta dura, por un total que osciló entre las 230 mil toneladas en 2001 a 214 mil en 2007. En este último año se otorgó una suma fija por tonelada por día variando entre tipos de queso.³⁴

Mientras que en el Chequeo de Salud se retuvo la ayuda para el almacenamiento privado de manteca,³⁵ por la expansión y tendencia favorable del mercado del queso este beneficio se extinguió a partir de 2008.³⁶

1.2.5. Otras Disposiciones en la Actual Modificación: El Paquete Lechero.

Siguiendo las recomendaciones realizadas por el Grupo de Alto Nivel en Lechería,³⁷ convocado para estudiar las cuestiones de regulación que podrían contribuir a estabilizar el mercado y la renta de los productores, y a mejorar su transparencia después de la crisis de

³² El precio de intervención de 2008 en adelante fue de 246.39 euros/100 kg para manteca y 169.80 euros/100 kg para LPD.

³³ Regulation (EC) 1234/2007, Article 28.

³⁴ Regulation (EC) 587/2007.

³⁵ [www.agriculture.gov.ie/media/migration/agrifoodindustry/foodharvest2020/foodharvest2020/2020stateg...Ireland dairy sector 2009](http://www.agriculture.gov.ie/media/migration/agrifoodindustry/foodharvest2020/foodharvest2020/2020stateg...Ireland%20dairy%20sector%202009).

³⁶ Regulation (EC) 72/2009.

³⁷ Report of the High Level Group on Milk (Grupo de Alto Nivel), 15/6/2010. Síntesis disponible en español http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-742_es.htm?locale=en y completo en inglés http://ec.europa.eu/agriculture/markets/milk/hlg/report_150610_en.pdf

2009, se introdujeron modificaciones al CMO en 2012,³⁸ conocidas como el Paquete Lechero (*Milk Package*).

Los objetivos fueron promover el uso de contratos entre productores y la industria para incrementar la respuesta a las señales de mercado, balancear el poder de negociación entre los productores y la industria e incrementar la transparencia del mercado.

Para ello se permite a los estados miembros la posibilidad:³⁹

1. De que se realicen contratos escritos entre los productores y la industria. Las disposiciones prevén que los contratos deberán ser realizados por un tiempo determinado con anterioridad a la entrega de la leche, conteniendo elementos como precio, volúmenes, duración, detalles de la forma de pago, sistema de recolección y provisiones para casos de fuerza mayor. Todas las condiciones deberán ser libremente negociadas entre las partes, con especificidades para el caso de las cooperativas.

2. De la Organización Profesional de los Productores. Para reforzar el poder de negociación de los productores, se permite que la negociación del volumen total o parcial pueda hacerse con una organización de productores, pero para mantener una competencia efectiva se ponen ciertos límites. El volumen está limitado a un máximo de 3,5 % de la producción comunitaria, 33% de la producción nacional y 33% de la producción comunitaria combinada. En casos de países con menos de 500.000 toneladas, el límite se establece hasta el 45% de la producción nacional. Según estos límites, se podrían establecer 5-6 organizaciones en Alemania y Francia, y alrededor de 4 en el resto de los estados miembros.

3. Regulación de la oferta de quesos con denominación de origen protegida o indicación geográfica protegida. Los estados miembros, bajo ciertas condiciones, podrán regular la oferta de estos quesos para asegurar la calidad y el valor agregado, importante para regiones rurales vulnerables.

4. Reglas específicas para organizaciones interprofesionales del sector. Los actores de la cadena láctea pueden realizar actividades conjuntas para la promoción, investigación, innovación y mejoras de calidad, mejor conocimiento y transparencia de la producción y del mercado. Estas actividades no podrán ser incompatibles con otras regulaciones comunitarias, tales como las de partición de mercado o fijación de precios. También se adoptaron normas complementarias para la cooperación transnacional.⁴⁰

5. Aumentar la transparencia y mejor información. Para poder hacer un seguimiento del mercado después que expire el sistema de cuotas, se determina la obligación de los estados miembros de proveer información puntual sobre volúmenes entregados. Sin embargo, esta

³⁸ Regulación UE No. 261/2012 del Parlamento Europeo y del 14 de marzo de 2012 del Consejo, modificando la Regulación No. 1234/2007. Publicadas el 30/3/2012 y efectivamente aplicadas el 3 de octubre de 2012 hasta el 30/6/2020, con la obligación de la comisión de realizar un reporte sobre la marcha del mercado y de la implementación de las medidas en 2012 y 2018.

³⁹ Se sigue a http://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package/index_en.htm

⁴⁰ Regulación Delegada de la Comisión (EU) No 880/2012 del 28 June 2012, complementando la Regulación (EC) No 1234/2007.

cláusula ha sido considerada muy limitada en su alcance de transparentar la cadena, ya que en muchos de los EM ya se publica ese tipo de datos.⁴¹

Estas modificaciones regirían hasta junio de 2020, con informes de seguimiento en junio de 2014 y diciembre de 2018. No obstante, se prevé que en casos excepcionales de fuertes desbalances entre oferta y demanda, en los que las herramientas de mercado sean insuficientes, la Comisión Europea podrá considerar un sistema que permita a los productores, sobre una base voluntaria, reducir la producción a cambio de compensaciones.

1.2.6. Artículo 68 (69) ⁴²

Este tipo de ayuda dentro del Pilar 1, permitió incluir pagos por aspectos como la protección ambiental, la mejora en la calidad y la comercialización de productos o el bienestar animal; por desventajas en áreas económicas o ambientalmente vulnerables a sectores específicos (incluyendo el lechero); en áreas amenazadas por abandono de la tierra; para cobertura de riesgos; y para contribuciones a fondos mutuos por enfermedades de animales y plantas.

Si bien no fue específica para el sector lácteo, lo ha incluido, permitiendo a los estados miembros destinar el 10% de los fondos comunitarios⁴³ con este propósito, siempre que fueran aprobados por la Comisión para asegurar que cumplen con las regulaciones de la OMC. Inicialmente solamente España lo utilizó para el sector lácteo, pero más recientemente un número de países como Bélgica, Bulgaria, Alemania, Estonia, Irlanda, Letonia, Hungría, Austria, Eslovaquia y Finlandia lo han hecho.

Esta provisión de la PAC se ha considerado que se superpuso con las correspondientes al Pilar 2, haciendo difícil la distinción.

1.2.7. Ayuda para la Demanda de Lácteos

Dos medidas en particular se implementaron para aumentar la demanda de lácteos en la UE. Uno para la compra a precios reducidos de productos con fines específicos y otro para el consumo escolar.

1.2.7.1. Ayuda para la Comercialización de Productos Lácteos Seleccionados

Esta ayuda ha alcanzado: a) la leche descremada y leche en polvo descremada para uso en pastelería, heladerías y otros productos, la alimentación animal, ⁴⁴ o para la producción de caseína. La misma ha venido disminuyendo hasta llegar a cero en 2010 como esquema adicional, lo que significa que podría llegar a reactivarse si ocurrieran nuevamente serios desbalances entre oferta y demanda.

⁴¹ <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmenvfru/952/95206.htm>;

<http://www.thedairysite.com/articles/2838/eu-milk-package-proposals>

⁴² Regulation (EC) No 73/2009, (previously Article 69 of Regulation (EC) No 1782/2003)

⁴³ Regulation (EC) No 1782/2003

⁴⁴ Regulation (EC) 72/2009

b) la manteca con destinos específicos, como la provisión a algunas organizaciones sin fines de lucro, personas sin recursos, y parte para la industria, particularmente en la producción de pastelería y manufactura de helados. En este último caso, la ayuda fue retirada con la reforma del Chequeo de Salud.

Gráfico 11. Evolución de la ayuda para la disposición de manteca



Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Europea

1.2.7.2. Esquema Europeo para la Leche Escolar ⁴⁵

Aprobado en 2000, tuvo varias modificaciones posteriores, siendo la última en 2008, con el objetivo de simplificar y clarificar el sistema. Actualmente el sistema se encuentra sometido a una evaluación externa cuyos resultados se conocerán en 2013.

El programa subsidia el consumo de leche y algunos productos lácteos (0,25 litro de leche por persona o producto equivalente leche por día) en las escuelas para los niños y adolescentes que cursan los niveles pre-escolares, primarios y secundarios. El fundamento es incentivar, ante el creciente problema de obesidad infantil, el consumo en los niños de productos saludables con contenidos importantes de vitaminas y minerales, aunque lo hace más con un carácter educacional que nutricional.

Es administrado por la autoridad competente en cada Estado Miembro que participa del programa, con la posibilidad de seleccionar los productos que desean de una lista que se ofrece (incluye tipos de leche, yogures, quesos, variantes según contenidos de grasa, etc). La actual propuesta es extender el esquema. Según el reporte de la Comisión, en el año escolar 2010/11, cerca de 300.000 toneladas de leche y productos lácteos fueron distribuidos a más de 17 millones de alumnos en 26 Estados Miembros. Esta ayuda, que sumó unos 65 millones de euros, se espera se extienda a todos en 2013.⁴⁶

⁴⁵ Comisión Regulation (EC) No 2707/2000 of 11 December 2000, según Council Regulation (EC) No 1255/1999n (EC) y Regulation (EC) No 1234/2007. Detalles de la legislación disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2008R0657:20111011:en:PDF>

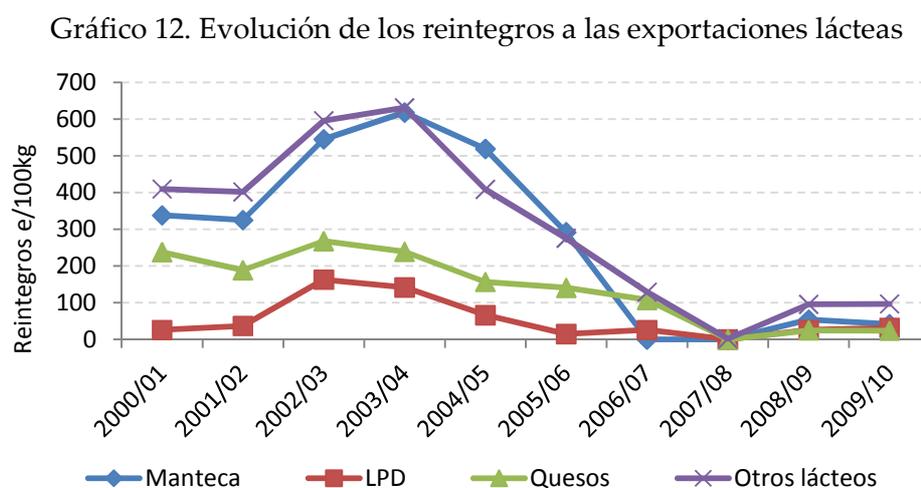
⁴⁶ http://ec.europa.eu/agriculture/milk/school-milk-scheme/index_en.htm

1.2.8. Medidas de Comercio Exterior

1.2.8.1. Reintegro a las Exportaciones

Otra medida muy enquistada en la PAC han sido los reintegros a las exportaciones para hacer posible la disposición de productos excedentes en el mercado interno ante la diferencia con los más bajos precios internacionales.

Aún cuando habían disminuido al comienzo del 2000, volvieron a incrementarse para alcanzar un máximo en 2003/04, y decrecer posteriormente. Con la caída de los precios internacionales, tuvieron nuevamente un alza en enero de 2009, pero muy inferiores a los valores alcanzados a mitad de la década (Gráfico 12).



Fuente: EC 2011

La reducción en los reintegros a las exportaciones lácteas se visualiza en una primera instancia reduciendo la participación de la UE en el mercado internacional, e incrementos de precios en los productos previamente subsidiados. Sin embargo, los compromisos asumidos en la OMC al momento no le prohíben su reintroducción ante situaciones como en 2009, lo que crea bastante incertidumbre para el futuro.

En otro orden, pero no menos relevante, la política comunitaria y de sus EM mantiene sin cambios el objetivo de facilitar a los exportadores la realización de la actividad, mediante la simplificación de trámites y procedimientos que conlleva cada operación; el asesoramiento de organismos gubernamentales para entrar en el negocio; la recolección y provisión de información de mercado; la promoción y búsqueda de nuevas oportunidades, incluyendo la apertura de líneas con reducción arancelaria o liberalización en los nuevos acuerdos de libre comercio que lleva adelante.

1.2.8.2. Acceso al Mercado

El funcionamiento de todos estos instrumentos de política lechera se complementa con la protección fronteriza en la forma de contingentes arancelarios. Como los compromisos asumidos con la OMC se hicieron sobre un período base de valores altísimos, queda aún

mucho espacio para incrementarlos sin violar los mismos. En 2009, aranceles promedio de importación para los productos lácteos fueron de 66.8%, con picos tarifarios del 237%.⁴⁷

En las modificaciones propuestas actualmente no se incluyen requerimientos de licencias para los lácteos, lo que ha sido bienvenido por algunos integrantes por considerar que solo deben ser usadas cuando los beneficios superan a los costos de su administración.⁴⁸

También se puede mencionar, relacionado con el acceso de productos específicos, que en las negociaciones de libre comercio que la UE viene llevando adelante con terceros países, se están incluyendo requerimientos de que los mismos no usen ciertos nombres de productos genéricos como queso parmesano, feta, etc.,⁴⁹ modalidad que ya está siendo observada en los últimos años dentro de los EM de la misma UE.

1.2.9. Desarrollo Rural

El segundo pilar correspondiente al Desarrollo Rural fue introducido formalmente en la reforma de 1992, y se confirmó con la Agenda 2000 como “una política de desarrollo rural uniforme y sostenible que refuerza la cohesión entre el desarrollo rural, la política de precios y la política de los mercados”⁵⁰.

En el 2003 se decidió una transferencia de fondos del primer pilar al segundo mediante la reducción progresiva de los pagos directos de aquellas explotaciones que percibían por ese concepto más de 5000 euros, aplicándose esos fondos a los EM para financiar nuevas medidas (proceso llamado modulación). Se amplió el ámbito en que podían aplicarse los fondos⁵¹ para incluir un grupo de seis medidas:

- a) Mejoramiento de la calidad alimentaria, con hasta un máximo de 3000 euros por explotación por año, con la posibilidad de grupos de productores de obtener hasta el 70% de los costos de campañas de información y promoción;
- b) Ayuda temporal y decreciente a los productores para ayudarles a adaptarse a las estrictas normas comunitarias relacionadas con el medio ambiente, la salud pública, los sectores zoonosanitario y fitosanitario, el bienestar y la seguridad animal en el lugar de trabajo. Esta ayuda se abona durante cinco años y estará limitada a un máximo de 10 000 euros por explotación agraria al año;
- c) Servicio de asesoramiento agrícola, pudiendo recibir hasta el 80% del costo hasta un máximo de 1500 euros anuales.
- d) Ayuda para mejorar el bienestar animal, con un límite máximo de 500 euros por cabeza de ganado al año.
- e) Ayudas a regiones con limitaciones medioambientales para proteger las aves y sus

⁴⁷ A pesar del acuerdo preliminar de prohibición de los reintegros a las exportaciones de la Ronda de Doha, aún no tienen obligatoriedad.

⁴⁸ Eucolait Considerations for the COMAGRI vote on amendments to the Single CMO, 2013.

⁴⁹ Rucinski 2012, GAIN Report.

⁵⁰ Parlamento Europeo,

http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/policies/agriculture/article_7212_es.htm

⁵¹ Reglamento (CE) n° 1783/2003 (DO L 270 de 21.10.2003):

hàbitats.

f) Ayudas a favor de la instalación de Jóvenes agricultores.

Con la incorporación de los diez nuevos EM en 2004, y sus diferencias en niveles de desarrollo, este pilar tomó un rol crítico. En 2005 se creó un fondo ⁵² único para el segundo pilar, y en 2006 se definieron nuevas directrices para 2007-2013, con cuatro ejes.

Aunque también con una cobertura general, los pagos promedio recibidos por los productores lecheros comunitarios por este concepto se fueron incrementando desde el 2000. No obstante, las diferencias de la elección entre países han sido muy notorias. Por ejemplo, en 2008, los mayores pagos de la UE (15) correspondieron a Finlandia (€ 20.837), Luxemburgo (€ 20.635) y Suecia (€ 19.824). En la UE (10) a Eslovaquia (€ 144.122) y República Checa (€ 31.943), mientras que solo llegó a Bulgaria (€ 75) y Rumania (€ 17) en la EU(2).⁵³

En la actual reforma el Pilar 2 ha cobrado mayor importancia como justificativo del apoyo sectorial, incluyendo seis prioridades: ⁵⁴

- 1) investigación e innovación agronómica así como la transferencia de conocimiento y asesoramiento para productores, para lo cual se propone duplicar el presupuesto;
- 2) mejorar la competitividad;
- 3) promocionar la organización de la cadena alimentaria y el manejo del riesgo;
- 4) restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas;
- 5) promocionar la eficiencia de los recursos y la transición a una economía baja en carbono;
- 6) promocionar la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en las áreas rurales.

1.3. IMPACTO DE LA PAC LECHERA

La PAC ha tenido efectos en cuatro niveles: dentro de cada uno de los EM, a nivel comunitario en su conjunto, en sus relaciones con el mercado internacional, y finalmente en forma indirecta sobre terceros países, en particular importadores y exportadores. Si bien cada uno de los instrumentos de política utilizados ha tenido objetivos específicos, en el conjunto han sido responsables de esos efectos, por lo que se dificulta identificar en forma individual el rol causal de cada uno. No obstante, en esta sección se hará un ejercicio en ese sentido, sobre la base del relevamiento bibliográfico efectuado.

En forma general, los estudios encontrados concuerdan en que la PAC fue efectiva para alcanzar algunos de los objetivos buscados, aunque a un costo demasiado alto para los consumidores y contribuyentes y con muchos efectos colaterales no deseados, tanto en el ámbito de la misma comunidad como internacional. No obstante, ese costo ha venido en disminución con las sucesivas modificaciones, lo que se evidencia con algunas de las medidas estimadas por la OECD. Una de ellas, la Transferencia Total a los Productores

⁵² el Feader (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural), que recoge todas las medidas anteriores [Reglamento (CE) n° 1698/2005, DO L 277 de 21.10.2005]

⁵³ Jongeneel et al. 2011.

⁵⁴ <http://www.usda-eu.org/wp-content/uploads/2012/10/CAP.pdf>

Lecheros de la UE,⁵⁵ que en 1999 era del 52%, pasó en 2011 a representar el 1,4%.⁵⁶ Por otra parte, las transferencias de los consumidores de lácteos a los productores, desde el 2009 han sido muy bajas, con un ratio cercano a 1, indicando que prácticamente han cesado de subsidiar por esta vía a los productores.

En función de cada uno de los instrumentos analizados precedentemente, ¿cuáles han sido sus efectos y qué se vislumbra para el futuro?. Una síntesis se incluye a continuación.

1.3.1. El Sistema de Cuotas

El objetivo de limitar la oferta para balancear el mercado interno por medio de cuotas fue relativamente efectivo. Algunos países superaban sistemáticamente la cuota, pero con los cambios en otros instrumentos que se ha hecho hace algunos años, en varios EM la cuota no se cubrió. Un Informe oficial del Parlamento Europeo⁵⁷ asevera que entre 1984 y 2004 el régimen de cuotas no hizo desaparecer el exceso de producción, por lo que hubo que recurrir a la intervención para regular el mercado, aunque también reconociendo su infrutilización en algunos períodos como en 2007/08.

No obstante, las críticas al sistema incluyen otros efectos colaterales. Entre ellos el alto costo que generó la burocracia necesaria para mantenerlo en funcionamiento, controlarlo y verificar su cumplimiento; las distorsiones que generaron en la asignación de recursos poniendo límites a la producción eficiente de algunos estados y dentro de éstos a algunos establecimientos, mientras se las ampliaban a otros ineficientes; con la posibilidad de comercializar las cuotas se crearon ganadores y perdedores en ese mercado, aspecto que incidió fuertemente en contra de los cambios que se necesitaban; la rigidez del sistema, que protegió a los productores en períodos de sobreoferta, pero no permitió dar una respuesta positiva al crecimiento de la demanda de los últimos años; esa misma rigidez tampoco ha facilitado la búsqueda de ahorros con mayor eficiencia con economías de escala.

El incremento reciente de las cuotas ha tenido otros efectos, como permitir la movilidad geográfica de la producción, que se está desplazando a otras regiones con mayor capacidad productiva y futuras posibilidades exportadoras, en particular alrededor del Atlántico norte. Se prevé que esta tendencia continuará y se acelerará.

Igualmente se predice un aumento moderado de la producción por la falta actual de competitividad internacional, para sobrellevar la cual será necesaria una mayor concentración en productos de mayor valor agregado, como quesos.

1.3.2. Medidas de Intervención en el Mercado

Con el propósito de estabilizar precios, el uso de inventarios públicos ha sido considerado relativamente exitoso, siempre que los precios de intervención hubieran sido mayores que los mundiales en manteca y LPD; en cambio, la efectividad fue nula en el caso de la ayuda para el almacenamiento privado.⁵⁸

⁵⁵ PSCP, Producer Single Commodity Transfers

⁵⁶ Los dos rubros más relevantes son los pagos basados en producción y pagos por insumos. <http://www.oecd.org/agriculture/agricultural-policies/producerandconsumersupportestimatesdatabase.htm#summary>

⁵⁷ Parlamento Europeo. Comisión de Control Presupuestario. Documento de Trabajo. 2009.

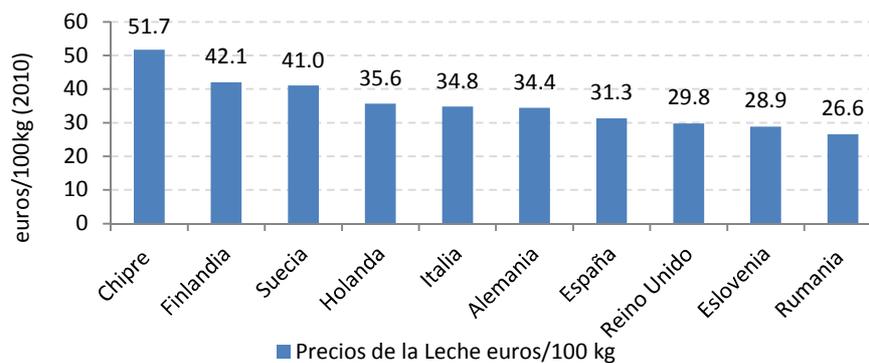
⁵⁸ Evaluación de Jongeneel et al. 2011. p. 12.

En la disposición de algunos productos lácteos la efectividad ha sido considerada buena. Por otra parte, la disminución de los precios de intervención se considera que contribuyó al propósito de reducir los excedentes estructurales.

Como efectos no buscados de los cambios se encontró fuerte evidencia de la transmisión de una mayor volatilidad de precios externos al mercado doméstico; previéndose que en el futuro se acentuará también el riesgo de inestabilidad. Sin embargo, internamente, una buena transmisión de precios en la cadena que llegue hasta el productor no ha podido probarse, como tampoco la mejora en la competitividad internacional.⁵⁹

Por otra parte, se ha encontrado que durante mucho tiempo los productores de leche nunca se beneficiaron realmente de precios estables, dado que lo único que se mantenían eran los precios nominales, mientras no tenían el mismo comportamiento los reales;⁶⁰ a la vez que persistía una gran diferencia de precios al productor entre estados miembros (Gráfico 15), con diferentes rentabilidades.

Gráfico 13. Precios al productor entre Estados Miembros seleccionados (diciembre 2010)



Fuente: elaboración propia con datos de la Comisión Europea (Eurostat)

1.3.3. Medidas para Mantener el Ingreso de los Productores Lecheros

Por una parte, el cambio de precios sostén a pagos directos SPS y SAPS (acoplados y desacoplados posteriormente) se consideró efectivo para mantener el ingreso de los productores, dada la reducción de los precios de la leche. Pero se ofrece evidencia de que los beneficios de la estabilización no llegaron a los agricultores pobres, ya que por los criterios utilizados, solamente un 20% de los productores de la comunidad recibió el 80% de las ayudas directas (SFP); alcanzaron a otros que recibían gran parte de los ingresos provenientes de otras actividades, y productores más grandes que habrían podido usar eficientemente herramientas privadas de manejo de riesgo. Igualmente, se alega que gran parte de esa ayuda ha ido a los dueños de la tierra, no llegando a veces a quienes efectivamente la trabajaban.⁶¹

⁵⁹ Evaluación de Jongeneel et al. 2011

⁶⁰ Parlamento Europeo. Comisión de Control Presupuestario. Documento de Trabajo. 2009

⁶¹ <http://www.reformthecap.eu/issues/policy-instruments/farm-income>; Debating Europe 2013.

También hay una gran variedad entre países en sus balances de contribuciones y recibos de ayuda directa, siendo algunos netos contribuyentes y otros netos recipientes, creando diferencias y susceptibilidades que algunos consideran no favorecen la integración europea.⁶²

Uno de los aspectos positivos de estas medidas ha sido que el costo apareció como un rubro visible y debía ser explicado, agregando información al sistema.⁶³

Por otra parte, el éxito en relación a otros pagos directos (como bonificaciones) por una parte se encontró que tuvo pobre impacto en la efectividad para mejorar la orientación al mercado y los cambios estructurales, como tampoco disminuyó la tasa de salida de productores del sector. El Informe Parlamentario observa que las ayudas representaron una parte importante y creciente de la renta de los productores, pero al mismo tiempo reconoce que la UE-15 perdió la mitad de sus explotaciones lecheras entre 1995 y 2007. En 2007 el número promedio de vacas lecheras por productor en la UE era de 9,8, pero el 51% de las mismas estaba en manos del 5% de los productores en explotaciones de más de 50 vacas.⁶⁴

Las críticas ⁶⁵ más fuertes al uso de estos instrumentos para estabilizar precios e ingresos se basan en que debilitan el uso de otros instrumentos para cobertura de riesgo, como la diversificación de actividades, complementación con trabajo no agrícola, uso de contratos y asociaciones y otros más tradicionales como seguros, futuros y gestión de capital y riesgo.

Los consumidores tampoco resultaron beneficiados, ya que en este esquema la estabilidad de precios vino a costa de mayores precios minoristas, lo que ha afectado negativamente a los hogares de menores ingresos, que son los que destinan mayor parte de los mismos a la alimentación. En teoría, el menor precio de la leche como materia prima de la industria, pero complementado por otro lado con subsidios directos a los productores para mantener sus ingresos, se esperaba ayudaría a bajar los precios de los productos a los consumidores. Pero en la realidad ello dependía de que hubiera una efectiva transmisión en la cadena, lo cual no se ha podido probar, como se mencionó en un punto anterior. ⁶⁶

1.3.4. Medidas en Relación al Comercio Exterior

1.3.4.1. Reintegros a las exportaciones. Este mecanismo se consideró muy efectivo para lograr disponer de los excedentes, así como para estabilizar precios, aunque no tanto como medio para mejorar la competitividad internacional. La reducción de los mismos en los últimos años incrementó las exportaciones de quesos sin subsidios; el comercio sigue siendo no competitivo, pero con algunas mejoras para algunos tipos de quesos.

Otro aspecto observado ha sido la gran concentración de reintegros en pocas empresas. Por ejemplo, en Francia en 2004, se pagaron reintegros a 104 operadores, 4 de los cuales concentraron el 49% del valor total de los mismos.⁶⁷ Sin embargo, como los reintegros se pagan en el país de salida de los productos, es posible que las mismas empresas operando en

⁶² <http://www.reformthecap.eu/issues/policy-objectives/european-integration>; Zahrnt 2009, 2013;

⁶³ Jongeneel et al. 2011.p.14

⁶⁴ UE: potencia mundial en el sector lácteo, www.aprodev.eu/files/Central_America/201007

⁶⁵ Zahrnt 2013

⁶⁶ Comisión Europea, 2009.

⁶⁷ Boulanger (2005), p. 10

varios países recibieran fondos adicionales por exportaciones realizadas por puertos de otros.

Un efecto adicional es la distorsión de la competencia interna a favor de productos que tienen la mayor protección. Inclusive prestándose a situaciones extremas en los reclamos de reintegros, como los efectuados por compañías aéreas por los alimentos que contienen lácteos y se sirven a bordo.⁶⁸

Fuera de la propia comunidad, se ha demostrado que el conjunto de reintegros a las exportaciones y barreras proteccionistas tiene consecuencias negativas para otros países. ⁶⁹ Con especial referencia al sistema de la UE, hay evidencias del impacto que ha producido sobre el mercado mundial contribuyendo a la caída de los precios internacionales; y la ganancia de mercados a expensas de países que no podían hacer uso de esas herramientas, contribuyendo a deprimir los precios que reciben sus productores.⁷⁰

Con la posibilidad de importar lácteos a precios menores, se crea dependencia en muchos países menos desarrollados, como lo demuestran los altos porcentajes comprados por países del norte de Africa, llegando al 44%, 65% y 52% de leche, manteca y quesos respectivamente.
71

Para el futuro se vislumbra que al menos en el corto plazo, los reintegros a las exportaciones continuarán disminuyendo, lo que reducirá el porcentaje de participación de la UE en el mercado mundial. La misma permitirá el incremento de los precios internacionales de productos.

Mientras se producen estas modificaciones a la PAC lechera, y en vistas a su mayor orientación al mercado, se intensifica una política de búsqueda y apertura de nuevos mercados para sus productos lácteos, en particular en los nuevos acuerdos bilaterales que realiza;⁷² se mantiene toda la batería de ayuda para simplificar y facilitar los trámites que involucra la actividad exportadora; y se mantienen recursos especializados, tanto para el asesoramiento como para la disponibilidad de información, para hacer más eficiente y atractiva la actividad.

1.3.4.2. Limitación al acceso al mercado. La aplicación de aranceles a las importaciones permitió mantener precios domésticos más altos que los externos, incidiendo en una asignación ineficiente de recursos hacia el sector, la que ha sido costeadada por los consumidores, en particular los más pobres que gastan una mayor proporción de sus ingresos en alimentos. ⁷³ El subsidio para vender barato los excedentes a otros países ha creado una dependencia atentando contra su propia autonomía alimentaria, y esta intervención ha desestabilizado el mercado internacional. Su reticencia a ceder en las negociaciones multilaterales tampoco ha facilitado las mismas.

⁶⁸ <http://www.reformthecap.eu/issues/policy-instruments/export-subsidies>

⁶⁹ Una profusa bibliografía existe de la Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica (OECD), FAO, Banco Mundial (WB) y otras organizaciones.

⁷⁰ Curtis, 2011; Halderman and Nelson, FAO 2005.

⁷¹ Boulanger p.9, Curtis 2011;

⁷² www.aprodev.eu/files/Central_America/201007

⁷³ <http://www.reformthecap.eu/issues/policy-instruments/tariffs>

1.3.5. Determinación de Precios

Entre las medidas más relevantes analizadas en las secciones anteriores para determinar precios en la PAC lechera, podemos sintetizar las: 1) relacionadas con el comercio exterior, que permitió mantener niveles de precios domésticos más altos que los externos; 2) precios de intervención, que se vienen reduciendo desde 2003; 3) ayuda para el almacenamiento privado (también reducido o eliminado para algunos productos); 4) ayuda para incrementar el consumo, retirada para destinos específicos y vigente para el esquema de la leche escolar; y 5) restricciones a la producción mediante cuotas, a eliminarse próximamente.

Dado que la mayoría de las medidas apuntan a los precios y/o mercados de los productos elaborados, la forma en que las mismas convergen para determinar los precios en los diferentes niveles de la cadena y los sistemas de pago es compleja. Adicionalmente, está la cuestión de la manera en que se da la transmisión de precios desde el consumidor al productor de leche cruda, que ha generado preocupación en cuanto a su transparencia y efectividad.

Los cambios que se vienen dando en las medidas precedentes, con las revisiones de 2003, 2008 y actuales, van acercando los niveles de precios internos e internacionales. Cuando estos últimos se incrementaron en 2007-08 por encima de los niveles domésticos, éstos siguieron muy de cerca a los externos, y los dos mercados se vieron fuertemente integrados, tendencia que se percibe continuará con la política de mayor orientación al mercado en marcha.⁷⁴

1.4. TENDENCIAS Y CAMBIOS ESPERADOS CON LAS MODIFICACIONES DE 2015

Sintetizando, además de algunos cambios y tendencias que ya se han mencionado, con la mayor orientación hacia el mercado se prevé:⁷⁵

- Una mayor oportunidad de expandirse de los productores más eficientes, lo que posiblemente resultará en una mayor reducción en el número de tambos, y un crecimiento del tamaño promedio de los que quedan, en busca de economías de escala.
- Una acentuación de las diferencias regionales, con mayor producción de las regiones con posibilidad de exportar y con tierras para pasturas, para bajar costos de producción; y menor producción en las regiones menos productivas y más aisladas. En algunas más remotas, será el sector privado, como el supermercadismo el que tenga que dar asistencia para disponer de la leche fresca necesaria.
- Consecuentemente, inducirá una reorientación regional de la industria, para estar más próxima a las fuentes de materia prima.
- También una mayor reorientación en la elaboración de productos, centrándose en aquéllos con mayor valor agregado que le permitan competitividad internacional,⁷⁶ y con protección de indicaciones geográficas.
- Tendencia a la concentración en la estructura de la industria. En 1996 entre las 40 empresas

⁷⁴ Jongeneel et al. 2011.

⁷⁵ Jongeneel y otros 2011; Peerling y otros 2010; Lafougère (2012); EC, Parlamento Europeo 2009; Noortje et al 2010; PE 2009; Dobson 2007; Food Sov Cap;

⁷⁶ Como los quesos, según lo menciona el mismo PE 2009.

lácteas líderes del mundo aparecían 27 europeas, las que actualmente se han integrado en 15 compañías, ya sea por fusión o compras dentro del grupo.⁷⁷

- Medidas para lograr una mayor transparencia de la cadena, requiriendo el envío de datos y la recopilación por parte de las autoridades nacionales de defensa de la competencia.
- En toda la cadena láctea, cambios en los modos de gobernanza, con contratos para garantizar la provisión de materia prima. Necesidad de seguimiento con respecto a la posibilidad de balancear el poder de negociación de los productores mediante su organización para la negociación colectiva.
- Preocupación de que el nuevo sistema de organización de los productores no sea suficiente para contrarrestar el poder de la agroindustria y las grandes cadenas minoristas,⁷⁸ en particular permitiendo a la agricultura familiar recibir precios justos y estables.
- Mayor competencia por algunos factores productivos, en particular tierra, relacionados con la producción de biocombustibles e inversores no agrícolas, así como por la mano de obra.
- Preocupación y nuevas medidas que faciliten la renovación generacional en la producción primaria.
- Nuevas y mayores demandas de los consumidores en relación al bienestar animal y regulaciones ambientales.
- Mayores fluctuaciones de precios, con el promedio más relacionado al del mercado internacional, y las variaciones en el tipo de cambio.
- En la comercialización, dificultades derivadas de las diferencias en las amplitudes estacionales de la producción.
- Nuevas tendencias y diferentes actitudes de los consumidores entre países hacia el valor de los alimentos.
- Mayor presión de los minoristas sobre la industria para incrementar los márgenes.
- En la logística se prevé una mayor influencia del incremento de precios de la energía y los combustibles.
- Mayor conciencia ecológica en las todas las funciones de la cadena (envasado y empaquetado, transporte, etc).
- Complejización de la distribución debida a una mayor heterogeneidad del tamaño y la demanda de los productores, de los proveedores y de los mercados minoristas y exportadores.
- Necesidad de mejorar la competitividad de todos sus eslabones.
- Influencia de los cambios de preferencias de los consumidores, no solo internamente sino también del mundo
- Uso de altos requerimientos técnicos de calidad y otras exigencias ambientales que en la práctica puedan actuar como barreras no arancelarias para algunos exportadores.

⁷⁷ Rouyer B. IDF-FIL. 2011.

⁷⁸ Por ejemplo <http://www.nyelenieurope.net/foodsovcap/19-commentary-on-the-cap-post-2013-legislative-proposals>

- Ajustes y fluctuaciones en el tipo de cambio influyendo la competitividad.
- Por una cuestión de competitividad es posible que se incrementen las exportaciones de productos lácteos con mayor valor agregado, en lugar de commodities, con las que no puede competir genuinamente en el mercado mundial.
- Mayor énfasis en las negociaciones internacionales en lograr nuevas oportunidades para incrementar la demanda de sus productos lácteos.
- Por último, los cambios que resulten de estas modificaciones impactarán el mercado global, debido al alto porcentaje que la UE representa tanto como exportadora como importadora.

Bibliografía

- Curtis M. 2011. Milking the Poor: How EU Subsidies Hurt Dairy Producers in Bangladesh. http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/milking_the_poor.pdf
- Bertozzi L. Protected Designation of Origin: Italian Model. Bulletin of the International Dairy Federation 457/12.
- Boulanger P. 2009. The European Dairy Sector at a Crossroad: Production Quota and Export Refund Opting Out. Groupe d'Économie Mondiale, Working Paper. Paris, France, December.
- Cantore Nicola, Jane Kennan, Sheila Page. 2011. CAP Reform and Development. Overseas Development Institute. <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7245.pdf>
- Debating Europe. 2013. Arguments for and against the Common Agricultural Policy. <http://www.debatingeurope.eu/focus/arguments-for-and-against-the-common-agricultural-policy/#.UeqO5ayTud8>.
- Dobson W. Reform of EU Dairy Policies. 2007. International Dairy Notes. The Babcock Institute. University of Wisconsin-Madison.
- European Commission. 2012. Report from the Commission to the European Parliament and the Council. December.
- European Parliament. Directorate General for Internal Policies. 2011. "Direct Payments in the CAP Post 2013". IP/B/ARI/IC/2011_003, January.
- European Commission 2008. 'The Common Agricultural Policy: Sorting the Facts from the Fiction.' MEMO 08/422, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/422&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.
- EC (2009). Communication from the Commission to the Council: Dairy Market Situation, COM (2009) 385 final, July 22, Brussels.
- EC (2010a) "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions." 18 November. http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/communication/com2010-672_en.pdf.
- European Network for Rural Development. Overview of the CAP Health Check and the European Economic Recovery. Plan Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. 2010 — 11p. — <http://bookshop.europa.eu/isbin/INTERSHOP>.

- enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/en_GB/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=K33010504&CatalogCategoryID=un8KABstLQ4AAAEjYcY4e5K
- Fellmann T. Ed. 2009. Regional Economic Analysis of Milk Quota Reform in the EU. Institute for Prospective Technological Studies, JRC Technical and Scientific Report, Luxembourg.
- GEM (2010) "2020 European Agriculture: Challenges & Policies." Economic Policies Paper. http://gem.sciences-po.fr/content/publications/pdf/agriculture/Ebook_Agriculture.pdf.
- Halderman M. y Nelson M. 2005. EU Policy Making: Reform of the CAP and EU Trade in Beef and Dairy with Developing Countries. PPLPI Working Paper No. 18, www.fao.org/ag/pplpi.html.
- Hoelgaard L. DG Agriculture- European Commission, enlarged Advisory Group on CAP, Brussels, 12 January 2011. Disponible en http://ec.europa.eu/agriculture/events/2011/cap-towards-2020/milk-package_en.pdf
- <http://www.eucolait.be/positions-a-letters/14155-cap>. Regulated Supply Management: Not a Good Option.
- http://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package/index_en.htm
- http://gem.sciences-po.fr/content/publications/pdf/agriculture/Ebook_Agriculture.pdf
- <http://archive.defra.gov.uk/evidence/economics/foodfarm/reports/fapri/UKFAPRIWP12.pdf>
- <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/3697.pdf>
- IDF http://www.idf-germany.com/fileadmin/user_upload/idf-germany/download/16-IDF-Factsheet-Country-Reports-April-2013.pdf
- Jongeneel R. (coordinador), Burrell A. and A. Kavallari. 2011. Evaluation of CAP measures applied to the dairy sector. Contract 30-CE-0382055. Directorate-General for Agriculture and Rural Development. Wageningen University.
- Massot A. 2008. "El Segundo Pilar de la PAC: Política de Desarrollo Rural. Parlamento Europeo." Disponible en http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/policies/agriculture/article_7212_es.htm
- Matthews, A. 2010. "How Might the EU's Common Agricultural Policy Affect Trade and Development after 2013?" ICTSD Issue Paper 29, http://ictsd.org/downloads/2010/12/eu_agriculture_web_1smaller.pdf.
- Meyn Mareike, 2008. Update on the CAP Health Check. Overseas Development Institute December. <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/3697.pdf>
- Noortje K, Polman N, Peerlings J and Nikolov D. Changing Governance in the EU Milk Supply Chain. IAMO Forum 2010, Halle (Saale). www.econstor.eu
- Parlamento Europeo (PE 2009). Comisión de Control Presupuestario. Informe Especial 14/2009 Sobre ¿Han Logrado sus Principales Objetivos los Instrumentos de Gestión Aplicados al Mercado de la Leche y de los Productos Lácteos?. PE430.580v01
- Renwick A., Giha C., Barnes A., Jansson T., Schwarz T. (2008), —Assessment of the impact of partial decoupling on prices, production and farm revenues within the EU, <http://www.oecd.org/dataoecd/21/62/44739016.pdf>

Rouyer B. World Dairy Companies: Restructuring and Investments. Bulletin of the International Dairy Federation 457/12.

Sipilainen, T. and Kumbhakar, S. 2010. "Effects of Direct Payments on Farm Performance: The Case of Dairy Farms in Northern EU Countries." www.helsinki.fi/taloustiede/Abs/DP43.pdf.

Stevens, C., Wiggins, S. and Matthews, A. 2008. "The Options for CAP Reform and Their Implications for Developing Countries." www.odi.org.uk/resources/details.asp?id=1573&title=options-cap-reform-their-implications-developing-countries.

Tangermann, S. 2010. How Can direct Payments be Justified after 2013?.

Tangermann, S. and Adinolfi, F. (2011). "Direct Payments in the CAP Post 2013." www.reformthecap.eu/sites/default/files/EP%20note%20direct%20payments_Tangermann.pdf.

UNCTAD Trade Analysis and Information System database, available online via the World Bank's *World Integrated Trade Solution* website (<http://wits.worldbank.org/wits/>).

Von Witzke A., Noleppa S., Schwarz G. (2010), "Decoupled payments to EU farmers, production and trade: an economic analysis for German", <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/59853/2/wp90.pdf>

Vrolijk, H., de Bont, C., Blokland, P. and Soboh, R. 2010. "Farm Viability in the European Union: Assessment of the Impact of Changes in Farm Payments." <http://capreform.eu/wp-content/uploads/2010/06/2010-0111.pdf>.

Wiggins S., Stevens C., Matthews A. "The options for CAP reform and their implications for developing countries", <http://www.odi.org.uk/resources/details.asp?id=1573&title=options-cap-reform-their-implications-developing-countries>

Zahrnt, V. 2009. "Public Money for Public Goods: Winners and Losers from CAP Reform." Working Paper 8. Brussels: ECIPE.

Zahrnt V. 2013. "Financing the Common Agricultural Policy: Which Member States Pay for the Waste of Public Money?. European Centre for International Political Economy (ECIPE).

CAPITULO II

POLITICAS LECHERAS EN ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

2.1. GENERALIDADES DEL SECTOR LÁCTEO

2.1.1. Producción

Estados Unidos es el sexto productor mundial de leche, con más del 10% del total⁷⁹. La producción ha aumentado desde el año 1998 al 2012 un 27,3%, pasando de 76 millones de kilogramos a 90,8 millones. Si bien la cantidad de vacas en ordeño se ha mantenido estable durante dicho período, la productividad ha mostrado un crecimiento, resultando en un aumento de la producción total.

Tabla 7. Producción de leche, número de vacas y productividad

Año	Vacas lecheras (Miles)	Producción por vaca (kgs)	Producción de Leche (Millones de kgs)
2000	9.206	8.256,2	76.003
2001	9.114	8.236,2	75.067
2002	9.139	8.440,3	77.138
2003	9.083	8.509,6	77.289
2004	9.012	8.603,8	77.533
2005	9.041	8.879,8	80.280
2006	9.132	9.029,4	82.454
2007	9.189	9.164,3	84.210
2008	9.315	9.251,2	86.173
2009	9.203	9.331,1	85.880
2010	9.117	9.594,5	87.473
2011	9.194	9.682,1	89.014
2012	9.253	9.822,9	90.864

Fuente: USDA

Nota: Se utiliza como factor de conversión 0.45359 kg/libra

⁷⁹ UIF Dairy Division. United States of America dairy. Division. <http://cms.iuf.org/sites/cms.iuf.org/files/USA%20Dairy%20Industry.pdf>

La consolidación ha sido una de las características de tendencia a largo plazo en la agricultura americana. A lo largo de la industria, incluyendo la láctea, el aumento de la productividad ha llevado a tener menos unidades productivas y plantas procesadoras cada vez más grandes. Esto se ha producido tanto a nivel de la producción primaria, las cooperativas, los procesadores y los negocios de venta finales como supermercados e hipermercados.

El sector lácteo ha tenido un importante cambio estructural en los últimos años. En la producción primaria el total de explotaciones lecheras declinó significativamente, mientras que el número de establecimientos de mayor tamaño ha aumentado. Mientras que en el año en el 2001 había 97.460 tambos, en 2012 pasaron a alrededor de 60.000, una caída del 38% en 11 años. Al mismo tiempo, el número de explotaciones con más de 500 vacas se ha venido incrementando, pasando de 2.795 en 2001 a 3.430 en 2012, un 22.7%. El grupo más grande de explotaciones, con más de 2.000 cabezas, se incrementó de 325 a 800, es decir un 146% para el mismo período. Mientras que el número de las grandes explotaciones tamberas ha estado creciendo, el de las más pequeñas se ha reducido. Explotaciones con menos de 500 vacas han pasado de 94.665 en 2001 a 56.600 en 2012, es decir una caída del 40%⁸⁰.

La producción de leche se ha movido hacia a los estados del oeste, principalmente desde los del noreste y sudeste. Los estados que han mostrado los mayores incrementos son California, Idaho y Texas. A su vez, los 10 estados más importantes en producción de leche tienen una participación del 74% en la producción total del país⁸¹.

En la última década, los precios promedios para los distintos tipos de leche han fluctuado entre 12,18 y 20,10 dólares por 100 libras. El promedio para 2012 fue de 18.50 dólares por 100 libras de leche, pero dado el fuerte incremento de precios de algunos insumos, como alimentos para el ganado, el ratio precio de la leche-precio de los alimentos alcanzó 1,52, un record de baja.

2.1.2. Industrialización

Aproximadamente un tercio del total de leche producida es procesada como leche fluida y productos de crema. Los dos tercios restantes se procesan en una amplia gama de productos, siendo los más importantes quesos, manteca, leche en polvo descremada, productos de suero y productos congelados.

La producción total de quesos en 2012 fue de 10,9 billones de libras, un 2,8% por encima de la producción del 2011. Las variedades italianas concentran el 42,5% (4,63 billones de libras) del total de quesos, siendo la más importante la mozzarella con el 78% del total de quesos italianos. Los quesos tipo americano tienen una participación del 40% en el total de quesos (4,36 millones de libras).

La producción de manteca en 2012 fue de 1,86 millones de libras, un 2,8 % más que en el 2011. Los productos de leche en polvo totalizaron 2,14 billones de libras, mientras que los

⁸⁰USDA, (2012). *Overview of the United States Dairy Industry*. National Agricultural Statistics Service, September; Shields, D. (2010). "Consolidation and Concentration in the U.S. dairy Industry", Congressional Research Service, 7-5700, R41244. <http://www.crs.gov>.

⁸¹Ibid

productos de suero 2,47 millones de libras. Por último, en productos congelados (helados, yogures congelados, etc.) la producción alcanzó 1.486 millones de galones.

2.1.3. Consumo

En las décadas recientes, el consumo de productos lácteos ha crecido levemente por encima del crecimiento poblacional. El consumo de leche fluida ha mostrado una caída debido principalmente a la competencia que enfrenta por parte de otras bebidas y productos lácteos más elaborados⁸².

La demanda de quesos es la más importante dentro de la industria láctea en los Estados Unidos. Su consumo se ha mantenido alto y estable en los últimos años debido a la amplia variedad de quesos que los consumidores tienen a su elección y por el aumento de las comidas fuera de casa.

Tabla 8. Consumo de lácteos por persona al año

Consumo (Kgs /Año)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Leche Fluida	93.4	94.3	93.8	92.5	93.4	93.4	91.1
Manteca	2.09	2.13	2.13	2.27	2.27	2.22	2.45
Quesos	16.01	16.06	16.37	15.97	16.10	16.01	16.24
Leche Condensada	2.68	2.90	3.45	3.31	3.22	3.18	3.18
Productos Congelados	10.07	10.16	10.07	9.93	9.71	9.43	9.39
Leche en polvo y Otros	3.27	2.59	2.31	2.59	2.86	2.27	2.22

Fuente: USDA. Nota: Se utiliza como factor de conversión 0.45359 kg/libra

2.1.4. Exportaciones

Históricamente, manteca y LPD fueron los productos mayormente exportados por EEUU, aunque sin haber tenido una inserción estable y requiriendo el uso de subsidios. En el año 2012, las exportaciones lácteas representaron aproximadamente el 4,5% del total de leche producida. A su vez, este país es un importante importador de queso, aunque la mayoría se hace dentro del sistema de preferencias arancelarias.

2.2. POLÍTICAS LECHERAS

El mercado lácteo en los Estados Unidos ha tenido un alto nivel de intervención y regulación gubernamental. Las políticas implementadas han tenido como objetivo ordenar el mercado y ofrecer un precio mínimo o sostén a los productores lácteos.

⁸²USDA, Economic Research Service. 2011.

Las políticas sectoriales de mayor relevancia ⁸³ pueden ser agrupadas en cinco programas diferentes: ⁸⁴1) El Programa de Precio Sostén; 2) Cuotas y Tarifas de Importación en los Productos Lácteos ; 3) Las Ordenes Federales de Mercados de Leche ; 4) El Programa de Contratos de Pérdida de Ingreso de Leche; y 5) Incentivos a la Exportación de Lácteos.

Durante varias décadas, estos instrumentos de política estuvieron altamente conectados y operaron conjuntamente para establecer los precios al productor, mayoristas y minoristas, tanto para la leche fluida, como para los demás productos lácteos.

2.2.1. Programa de Precios Sostén

El Programa de Precio Sostén ⁸⁵, prevé la compra de manteca, queso y leche en polvo a precios establecidos por parte del gobierno mediante una oferta abierta. Bajo este programa, la intención principal es la de establecer un piso para el precio de la leche a los productores⁸⁶. Desde 1990, el precio sostén se ha establecido a valores bajos, por lo que raramente afecta a los precios de mercado pagado por los procesadores de leche.⁸⁷ El Programa de precio sostén ha recibido algunas críticas en años recientes por ir en contra de la innovación de productos y por ser generalmente ineficiente para los precios de los productores a los valores actuales de los alimentos en las explotaciones lácteas⁸⁸.

2.2.2. Contingentes y Tarifas de Importación en los Productos Lácteos

Los contingentes y tarifas de importación protegen de la competencia externa y permiten mantener precios de los productos lácteos más altos en el mercado doméstico. El nivel del contingente de importación se establece para algunos productos seleccionados, de manera tal que ingresen al país un volumen determinado con ciertos aranceles. A su vez, cuando los volúmenes se sobrepasan, las tarifas son relativamente altas. Con estas herramientas se provee un precio sostén a la industria láctea doméstica, pero a la vez se protege a los procesadores menos eficientes, aumentando los precios finales de los productos lácteos.

2.2.3. Las Órdenes Federales de Mercados

Las Ordenes Federales de Mercados (FMMOs) se organizan en diferentes regiones geográficas. Las plantas procesadoras de productos lácteos en cada región tienen que pagar a los productores al menos un precio mínimo para cuatro clases de leche⁸⁹ definidas por el

⁸³ Además, existen otros programas de ayuda, consistentes en promoción de mercados, investigación, reportes de precios, manejo de riesgos, y asistencia ante desastres.

⁸⁴ *The Dairy Product Price Support Program, Dairy Import Tariff Rate Quote, Federal Milk Marketing Orders, The Milk Income Loss Contract Program, Dairy Export Incentive Program.*

⁸⁵ Entre 2002 y 2008 llamado *Dairy Product Price Support Program* y anteriormente, entre 1947 y 2007, *Milk Price Support Program*.

⁸⁶ US\$9.8 cada 100 libras de leche a 3,5% de grasa, en los años recientes.

⁸⁷ Chouinard, Hayley, David Davis, Jeffrey LaFrance, and Jeffrey Perloff (2010).“

⁸⁸ Wolf, C. and G. Tonsor (2012).

⁸⁹ Leche clase I es la usada para productos fluidos bebibles, leche clase II se usa para producir productos lácteos tales como helados, queso cottage y yogurts. Leche clase III se usa para productos tales como manteca y queso, y leche clase III-A se usa para producir leche en polvo descremada.

gobierno federal. El objetivo de las órdenes federales de mercado está focalizado en igualar el poder de mercado entre compradores y vendedores y proveer estabilidad. Sin embargo, este programa permite al gobierno federal discriminar precios⁹⁰.

Dentro de cada Orden de mercado, los procesadores o recibidores de leche cruda tienen que pagar a los productores un precio mínimo dependiendo del uso final que se le dé a la misma: a) para consumo de leche fluida (Clase I); b) productos manufacturados tales como yogurt, helados, crema (Clase II); c) quesos (Clase III); y d) manteca y leche descremada (Clase IV). Esto se refiere generalmente como “precios clasificados”.

Mediante fórmulas ponderadas que consideran los precios de los productos lácteos elaborados y los costos de producción de los mismos se deriva un precio para la leche de Clase I, que varía por regiones. Dentro de cada Orden Federal de Mercado, los precios pagados a los productores lácteos son uniformes. Aproximadamente dos tercios de la producción de leche en los Estados Unidos es regulada mediante las Ordenes de Mercado Federales⁹¹.

2.2.4. El Programa de Contratos por Pérdida de Ingreso de Leche

El Programa de Contratos por Pérdida de Ingreso fue establecido en la ley agrícola de 2002, y autorizado nuevamente por la de 2008. Este provee un ingreso sostenido a los productores a nivel nacional consistente en un pago del gobierno en cualquier momento en que la leche Clase I cae por debajo de un precio objetivo (\$16.94 por cien libras de leche) vendida a las industrias en el Mercado de Boston. Bajo la ley del 2002, a todos los productores lácteos que participaron en este programa se le pagó una cantidad de dinero por cada cien libras de leche de producción igual al 45% de la diferencia entre US\$16,94 y el precio de mercado más bajo⁹². En 2008 se introdujo un factor de ajuste al precio objetivo cuando el resultado de una fórmula ponderada de costos de alimentación excedía un valor umbral de US\$7,35/ cada cien libras de leche. De esta manera, el valor objetivo de pago aumenta cuando sube el costo de los granos y forrajes. Los pagos realizados bajo este Programa, se aplicaban para los primeros 2.985 millones de libras de producción anual por explotación⁹³, por lo que limitaba la ayuda a aproximadamente el 30% de la producción total en el país⁹⁴. Algunos de los parámetros de precios del Programa fueron cancelados en Septiembre de 2012. Sin embargo, este programa fue extendido por el Congreso por 9 meses antes de su eliminación.

2.2.5. Incentivos a la Exportación de Lácteos

Las políticas respecto del comercio internacional incluyen desde hace tiempo el Programa de Incentivo a las Exportaciones (DEIP) el cual subsidia exportaciones de productos lácteos. El

⁹⁰Chouinard, Hayley, David Davis, Jeffrey LaFrance, and Jeffrey Perloff (2010).

⁹¹Schenepf, R. (2012).

⁹²El Programa inicialmente terminó en 2005, antes que los otros programas de sostenimiento en la Ley de 2002. Sin embargo, éste fue extendido hasta setiembre de 2007, pero bajo el porcentaje de pago a 34%. La ley Agrícola del 2008 reimpuso el Programa al 45%, con una caída al 34% en setiembre de 2012.

⁹³Este valor de producción es aproximadamente equivalente a la producción de una explotación con 150 vacas lecheras.

⁹⁴*Foundation for the Future*, National Milk Producers Federation (NMPF), June, 2010.

programa hace pagos que permiten a los exportadores de productos lácteos comprar a precios de Estados Unidos y vender en el extranjero a precios internacionales inferiores. El Programa DEIP retira leche descremada en polvo, grasa butírica y ciertos quesos del mercado doméstico, ayuda a desarrollar los mercados de exportación y ha desempeñado un papel importante en apoyo del precio de la leche desde 1990. Si bien estos subsidios fueron muy importantes para retirar del mercado doméstico excedentes de productos lácteos en décadas pasadas, en los años recientes, con precios mundiales altos, no han sido muy usados. Con las propuestas de la Nueva Ley este programa se eliminaría.

2.2.6. Programa Cooperativas Trabajando de Manera Conjunta⁹⁵ (CWT)

Cooperativas Trabajando de Manera Conjunta es un programa diseñado y operado por la Federación Nacional de Productores de Leche para fortalecer y estabilizar los precios de la leche. Es un Programa nacional voluntario financiado por los mismos productores lácteos; fue creado en el 2003.

Los productores que aportan a este programa producen aproximadamente el 70% de la leche a nivel nacional, incluyendo a 35 cooperativas lácteas y a 130 productores lácteos independientes. La inversión que realizan los productores es de 2 centavos por cada 100 libras de leche.

Los fondos recolectados tienen dos objetivos principales. En primer lugar se utilizan para compensar a los productores de leche que retiran la totalidad o parte de las vacas en producción ayudando a obtener precios por encima de los de descarte.

En segundo lugar, los fondos recaudados se destinan al llamado Programa de ayuda a la exportación, teniendo como objetivo ayudar a las cooperativas asociadas a CWT a competir en el mercado mundial, y fomentar la exportación de productos lácteos de los Estados Unidos en nuevos mercados.

Bajo este programa, la CWT ha ayudado a exportar 281 millones de libras de queso, manteca, leche en polvo entera y descremada a más de 56 países, lo que equivale a 5 billones de libras de leche.

El Programa de retiro de vacas lecheras ha sido finalizado en el 2010 debido a la falta de participación de los productores y porque se consideró más efectivo en el largo plazo destinar los fondos recaudados al Programa de Incentivo a la Exportación.

2.2.7. Determinación de Precios

La determinación del precio que recibe el productor lácteo, en este contexto, es una combinación de factores de mercado y de política económica sectorial.

Como cualquier otro producto agropecuario, las condiciones de la oferta y la demanda que se reflejan en los mercados tanto spots como a futuros, tienen una marcada influencia en el precio que reciben los productores lácteos.

⁹⁵ Cooperatives Working Together

Los precios administrados son derivados básicamente dos programas gubernamentales: El programa de precio sostén de los productos lácteos y las Ordenes de Comercialización de Mercados Federales. Estos dos programas funcionan de manera independiente para mantener los precios de la leche a los productores y su rol es muy importante en momentos en que el precio al productor decae.

Bajo el programa de precio sostén, como detallamos anteriormente, el gobierno federal compra productos lácteos (manteca, queso, leche en polvo descremada) de los procesadores a precios mínimos establecidos. Estas compras previenen que los precios de mercado de los productos manufacturados (y por ende el precio que reciben los productores) caigan por debajo de ciertos niveles. En contraste, cuando los precios de los productos lácteos se encuentran por encima de los niveles mínimos, este programa no es un factor importante y los precios reflejan las condiciones del momento de la oferta y la demanda.

Las Órdenes de Mercado Federales establecen precios mínimos que la industria procesadora debe pagar en las respectivas áreas de mercado, los que dependen del uso final de la leche, sin importar si el precio de mercado es bajo o alto. Los precios mínimos se basan en los precios corrientes mayoristas de algunos productos lácteos, recolectados mediante una encuesta semanal a las industrias procesadoras por el USDA ⁹⁶, determinados mayormente en la *Chicago Mercantile Exchange*. En consecuencia, los precios fluctúan cada mes en base a los cambios en el mercado de Chicago. En cada una de las Órdenes de Mercado, el precio que reciben los productores por la leche cruda, llamado "precio clasificado" (*Classified Pricing*) ⁹⁷, se calcula en base a estos mínimos y la proporción que la industria, en la misma región de la Orden, destina a productos manufacturados y leche fluida. Sobre esa base, las Órdenes proceden a traducir estos movimientos de mercado, considerando la totalidad de leche entregada en el área de Orden, en un precio final uniforme para los productores, llamado precio mezcla (*Blend Price*). Dicho precio es un promedio ponderado en cada Orden Federal de Mercado, siendo las ponderaciones el volumen de sólidos vendidos en las cuatro clases de leche.

En síntesis, los precios que recibe el productor reflejan los precios mínimos pagados por los procesadores o recibidores de leche bajo las órdenes de mercado. A ello se agrega algún adicional generado por factores locales de la oferta y demanda, a lo que se debe descontar ciertos costos, tales como los de transporte y comercialización.

En algunos estados también existen órdenes de mercado estatales, que aunque puedan tener algunas características particulares, siguen, en líneas generales, la modalidad de las órdenes federales.

⁹⁶ El *National Agricultural Statistics Service* se encarga de recolectar los precios mayoristas de los productos lácteos.

⁹⁷ El sistema de precios clasificados exige a los procesadores lácteos pagar precios más altos por la leche usada para leche fluida para consumo (productos Clase I), que por la leche usada para otros productos lácteos tal como el yogurt, helado y crema (Clase II), queso (Clase III) y manteca y leche en polvo descremada o entera (Clase IV)

2.3. CAMBIOS DETECTADOS Y TENDENCIAS FUTURAS

El Departamento de Agricultura de los Estados Unidos realiza proyecciones de largo plazo hasta el año 2022 sobre determinadas variables productivas y comerciales⁹⁸. Este informe reporta que la producción de leche aumentará a una tasa del 1.6% promedio hasta alcanzar los 230 mil millones de libras. Este incremento en la producción va a estar sustentado en un incremento constante de la producción individual, que va a sobrepasar la caída proyectada en el número de vacas en producción. A su vez, se espera que el número de explotaciones primarias decrezca, aunque con un aumento en el número de cabezas por explotación tambara.

En exportaciones comerciales, se proyecta un crecimiento sustancial en el período considerado. A su vez, respecto de las importaciones de lácteos, no se prevén cambios para los próximos años. En lo que respecta a precios a los productores, se proyectan leves subas para los próximos 10 años, lo mismo que para los principales productos elaborados.

2.3.1. La Nueva Ley Agrícola 2012 (*Farm Bill 2012*)

Cada cinco años, el Congreso de los Estados Unidos promulga una nueva Ley Agrícola, la cual establece una serie de políticas que regula los subsidios agrícolas, las ayudas alimentarias, la competencia de mercado y los programas de conservación de tierras.

La Ley Agrícola 2012 (*Farm Bill 2012*) si bien ha sido introducida en el Congreso de los Estados Unidos en dicho año, no ha conseguido ser aprobada a la fecha. Una extensión de la Ley Agrícola de 2008 fue aprobada para tener más tiempo para la discusión y prevenir la caída de los subsidios y otras herramientas. A su vez, una nueva versión de la Ley fue introducida en Mayo del 2013 para su discusión y aprobación.

La nueva Ley de 2012 propone en general varias reformas en la política agrícola, tales como discontinuar o reducir los pagos directos, la fusión de varios programas y la reducción de los subsidios en conservación de tierras por aproximadamente dos mil millones de dólares anuales. Otros Programas de menor importancia como *The Dairy Forward Pricing*, *Dairy Indemnity* y *Dairy Promotion and Research Programs*, han sido extendidos hasta el año 2017 en la nueva Propuesta.

En el caso de los programas que afectan y regulan la actividad láctea, se ha propuesto reemplazar los programas actuales que se basan en precios umbrales a partir del cual se dispara la ayuda (Programa de Precio Sostén y El Programa de Contratos de Pérdida de Ingreso de Leche), por otro nuevo Programa, voluntario, como el Programa de Protección de los Márgenes de la Producción Láctea.⁹⁹

Como el nombre lo indica, el apoyo se centraría en sostener el margen o diferencia entre el precio promedio a nivel nacional de todos los tipos de leche cruda y el costo de la alimentación del ganado lechero según una fórmula establecida. A su vez, dicho Programa de protección está vinculado a un programa de estabilización de la oferta de leche (*Dairy*

⁹⁸USDA Long Term Projections. February, 2013.

⁹⁹ Dairy Production Margin Protección Program.

Market Stabilization Program), el cual intenta que los productores reduzcan la producción de leche si el margen entre el precio de la leche y el costo de los alimentos cae por debajo de los umbrales propuestos; en caso contrario, penalizaría a los productores de manera económica si no recortan la producción cuando dicho programa esté en efecto.¹⁰⁰

Ambas propuestas, elaboradas por la Federación Nacional de Productores de Leche (*National Milk Producers Federation*), y aprobadas por el Congreso de los Estados Unidos, se incluyen en la nueva Ley Agrícola, bajo el nombre de Ley de Estabilización de Márgenes de los Productores (*The Dairy Security Act*).

Las Ordenes de Mercados Federales¹⁰¹ quedarían con ajustes menores, tales como mejorar la información de las liquidaciones y de algunas fórmulas usadas en los cálculos. También se propone aumentar la frecuencia de los reportes sectoriales para los productos lácteos a nivel mayorista, stocks comerciales de los productos y cualquier otra información que pueda ser significativa para el descubrimiento de los precios. Estos Reportes se harán bajo el Programa Obligatorio de Reportes de Precios Lácteos (*Dairy Product Mandatory Reporting*).¹

2.3.2. Cambios con el Programa de Protección de los Márgenes de la Producción Láctea (PPMPL)

El Programa de Protección de los Márgenes de la Producción Láctea es un programa opcional en el cual los productores pueden optar por participar o no hacerlo. El objetivo del programa es proteger financieramente a los productores de factores externos fuera de su control. Si el productor elige no participar, recibirá los precios corrientes de mercado para el precio de la leche.

El aspecto central de la propuesta es el margen entre los precios de la leche cruda (promedio nacional para todos los tipos de leche) y el costo promedio nacional de los alimentos del ganado lechero, basado en una ración de maíz, pellet de soja, y heno de alfalfa¹⁰². El cálculo de márgenes promedios nacionales, con una periodicidad mensual, posibilita al Programa abordar dos cuestiones: a) determinar cuándo un productor que participa necesita ayuda; y b) en caso de que los márgenes sean muy bajos, se está enviando una señal de mercado a los productores para realizar ajustes temporarios en la oferta de leche que comercializan.

Sin embargo, es importante notar que la fórmula de cálculo que se usa para estimar el margen excluye de la misma algunos ítems relevantes, como el costo laboral, servicios

¹⁰⁰ .Para más información ver *Foundation for the Future*, National Milk Producers Federation (NMPF), <http://www.futurefordairy.com/>.

¹⁰¹ Si bien en esencia no se proyectan cambios mayores, si se recomiendan en la nueva Ley algunos cambios menores respecto de mejorar la información de las liquidaciones y de algunas fórmulas usadas en el cálculo de las órdenes.

¹⁰² El Programa propone usar los reportes mensuales del USDA sobre el precio promedio de los tipos de leche cruda y el costo de los alimentos ya mencionados forrajeros mencionados para construir un estimador de los márgenes entre el precio por cien libras de leche producida y el costo de la ración promedio usada para producir esas cien libras de leche (Schepf, 2012).

veterinarios, suplementos nutricionales, costo del capital, depreciación, entre otros¹⁰³.

El Programa ofrece a los productores dos planes de protección: a) Protección del Margen Básico (PMB) y b) Protección Adicional del Margen (PAM). En el primero los productores reciben una cobertura totalmente subsidiada, sujeto a una prima con cargo anual¹⁰⁴, que asegura US\$4 de margen para el 80% de la producción de leche anual más alta en los tres años anteriores a la promulgación de la Ley. Por el segundo, los productores pueden comprar una protección adicional por encima de los US\$4 de margen (cobertura básica) por incrementos de US\$0,50 hasta un máximo de US\$4¹⁰⁵, pudiendo cubrir entre el 25% y el 90% de la producción anual de los últimos años. La participación en el PAM es voluntaria y la elección de participar se puede realizar de manera anual. Esto contrasta con el PMB, cuya elección en participar es por toda la duración de la Ley Agrícola 2012.

Los productores que decidan participar de este programa, también deben participar en el Programa de Estabilización de la Oferta de Leche, trabajando ambos de manera conjunta.

2.3.3. Cambios con el Programa de Estabilización de la Oferta de Leche (PEOL)

El Programa de Estabilización de la Oferta de Leche se caracteriza por ser un programa de manejo de la oferta láctea. Sin embargo, puede considerarse como un programa de desincentivo de la producción para las explotaciones que participan del Programa de Protección de los Márgenes (PPMPL)¹⁰⁶. Bajo determinadas condiciones, si los márgenes entre el precio de la leche cruda y los costos de alimentación caen por debajo de un valor base, entonces los productores serán afectados por este programa de estabilización en una o dos maneras: durante cualquier mes en que el programa se dispara o entra en funcionamiento¹⁰⁷, por reducción de los márgenes, los productores pueden: 1) reducir temporariamente la cantidad de leche comercializada, o 2) continuar produciendo al mismo nivel, pero teniendo un descuento entre el 2% (mínimo) y el 8% (máximo) del pago por la leche entregada a las industrias procesadoras. Los fondos que se recauden por estos descuentos serán usados por el USDA para comprar productos lácteos que serán destinados a bancos de alimentos y otros programas.

El PEOL no establece límites o cuotas a la producción, ya que los productores lácteos pueden seguir produciendo a los niveles que ellos desean. Sin embargo, una vez que el PEOL se pone en funcionamiento, los productores no recibirán la totalidad del ingreso correspondiente a la totalidad de leche comercializada. El objetivo del Programa consiste en estabilizar el balance entre la oferta y demanda de leche, resultando en un incremento en el

¹⁰³Schenepf, R. (2012).

¹⁰⁴ El cargo anual se basa en el volumen de producción anual de leche comercializada durante el año anterior (Schepf, 2012).

¹⁰⁵Es decir que los incrementos de la protección del margen van desde los US\$4,5 a los US\$8

¹⁰⁶Schenepf, R. (2012).

¹⁰⁷El USDA será el encargado de anunciar cuando el programa de Estabilización se pone en funcionamiento, el cual comenzará un mes después del anuncio, ordenando a los recibidores de leche cruda a partir los pagos: uno a los productores (entre el 98% y el 92%) y el resto directamente al USDA (entre el 2% y el 8%)

margen del productor y acelerando el retorno a precios estables de la leche¹⁰⁸. El programa ataca tanto por el lado de la oferta como de la demanda. Por el lado de la oferta, la reducción en los ingresos del productor promueve que se reduzcan las entregas a los procesadores y por el lado de la demanda los fondos recaudados por el USDA son derivados a la compra de productos lácteos¹⁰⁹.

Dos condiciones pueden disparar el funcionamiento de las reducciones en el pago a los productores: 1) el margen es igual o menor que US\$6 dólares por cien libras de leche en cada mes por un período consecutivo de dos meses, 2) El margen en cualquier mes es igual o menor a US\$4 dólares por cien libras de leche. Si cualquier de estas dos condiciones ocurren, entonces el USDA debe anunciar que la reducción en los pagos a los productores bajo el PEOL se pone en funcionamiento en el primer día del mes siguiente. La reducción en el pago se calcula para cada uno de los siguientes meses en que el programa está en efecto usando un promedio móvil del margen para determinar el factor de reducción a aplicar. Las reducciones se van incrementando a medida que el margen va bajando de US\$6 y US\$5 en el promedio de dos meses consecutivos o US\$4 para un solo mes¹¹⁰.

Este Programa permanece en funcionamiento hasta que ciertas condiciones de mercado ocurran: a) los márgenes mejoran por encima de los valores umbrales establecidos; o b) los precios en los Estados Unidos para dos commodities lácteos (queso Cheddar y leche en polvo descremada) son más altos que los precios internacionales en cierto valor relativo; o c) una combinación de márgenes más altos y relaciones de precios ocurren simultáneamente.

Dadas estas condiciones, el Programa trata por un lado de mantener los márgenes económicos a los productores lácteos y por el otro, no afectar las exportaciones lácteas de los Estados Unidos por una suba en el precio de la leche cruda. Para prevenir consecuencias negativas sobre las exportaciones, se han establecido mecanismos que determinan el cese del Programa cuando los precios domésticos de algunos lácteos básicos son muy altos relativos a los precios en el mercado internacional.¹¹¹

2.4. PREOCUPACIONES Y DESAFÍOS

Una serie de preocupaciones y desafíos surgen de los nuevos programas que se intentan incluir en la nueva Ley Agrícola en los Estados Unidos. En general se puede agrupar los efectos de estos Programas sobre dos áreas bien definidas: a) sobre toda la extensión de la cadena de valor de la industria láctea; y b) sobre la competitividad de la industria láctea en el mercado internacional.

- La Federación Nacional de Productores de Leche¹¹², uno de los principales impulsores de

¹⁰⁸"*The Dairy Security Act. A Comprehensive Safety Net Program Created by Farmers for Dairy Farmer*", National Milk Producers Federation. <http://www.nmpf.com>

¹⁰⁹"*Dairy Provisions of ARFJA*", Novakovic and Stephenson, April 2012, p.10.

¹¹⁰ Distintos ejemplos de escenarios pueden ser vistos en Schenepf, R. (2012). *Dairy Proposal in the 2012 Farm Bill*. Congressional Report Service, 7-5700, p18-19.

¹¹¹"*Dairy Provisions of ARFJA*", Novakovic and Stephenson, April 2012, p.14.

¹¹²*The National Milk Producers Federation* representa más de 32000 productores lácteos en los Estados

estos nuevos programas, sostiene que el Programa de Estabilización ayudará a reducir la volatilidad del margen entre el precio de la leche cruda y el costo de la alimentación. Esto se fundamenta en que los problemas se atacan de manera temprana sobre el sistema de manera que ajustes temporarios pequeños en la producción de leche pueden prevenir reducciones de largo plazo en los márgenes.

- Por otro lado, la Asociación Internacional de Productores Lácteos ¹¹³ que representa a la industria procesadora y elaboradora de productos lácteos se opone al Programa de Estabilización, ya que argumenta que dicho Programa incrementará los precios domésticos de los productos lácteos por encima de los precios internacionales, haciendo menos competitiva a la industria. Esto puede llevar a detener el crecimiento de las exportaciones de productos lácteos, mientras pueden crecer las de otros, como la UE que ha terminado sus políticas de control mediante el uso de cuotas¹¹⁴.

- Estudios preliminares sobre los posibles impactos de los nuevos programas propuestos en el sector lácteo, como la eliminación de otros que están actualmente en vigencia, han sido llevados a cabo en un intento por medir tanto el potencial costo federal como también la efectividad de los nuevos Programas. Estos estudios concluyen que¹¹⁵

- Comparado con los programas actuales de precios e ingresos, el Programa de Protección de los Márgenes de la Producción Láctea hará que los pagos a los productores sean más esporádicos, pero proveerán mucho más seguridad en situaciones extremas de bajos márgenes.

- La combinación del Programa de Protección de los Márgenes de la Producción Láctea y del Programa de Estabilización de la Oferta de Leche apuntan a mitigar la volatilidad de los márgenes de operar una explotación láctea.

- En general, los efectos sobre la oferta de leche cruda, precios y comercio son relativamente pequeños. No se encuentran evidencias de que el programa de estabilización de la oferta de leche sea un obstáculo para los tambos con planes agresivos de aumento en la producción de leche.

- Efectos contradictorios surgen respecto al comercio internacional de lácteos, donde un trabajo encuentra que las exportaciones lácteas pueden declinar levemente debido a una baja en la oferta de leche¹¹⁶, mientras que otro estudio encuentra que las exportaciones se incrementarán debido a una baja en el precio de la leche cruda.¹¹⁷

- En cuanto a las preferencias de los productores lácteos ante las nuevas políticas a implementar, la primera fue la de eliminar los subsidios al etanol, por el aumento que genera en los costos de la alimentación del rodeo; la segunda fue de la de un programa de

Unidos, ver <http://www.mnprf.org/>.

¹¹³The *International Dairy Food Association* (IDFA) tiene una membresía de 550 compañías, la cual incluye a 200 industrias procesadoras lácteas. <http://www.idfa.org/>.

¹¹⁴ IDFA, ""Why Give U.S. Competitors A Trade Advantage?.Oppose Milk Supply Limits in the Farm Bill", at http://www.idfa.org/files/resources/trade_aspect.pdf

¹¹⁵ A nivel de Mercado ver: Nicholson, C. and M. Stephenson (2011); Brown, S. (2012). A nivel de producción primaria, ver: Wolf, C. and Tonsor, G. (2012); Nicholson, C. and M. Stephenson (2011).

¹¹⁶Brown, S. 2012.

¹¹⁷Nicholson and Stephenson, (2011).

protección de los márgenes de producción, cuando éstos caían por debajo de un cierto valor límite. Si se separan los productores por tamaño del rodeo, se encontró que en los más grandes predominaban las preferencias sobre la eliminación de los subsidios al etanol, por sobre cualquier otra política, mientras que los de rodeo más chicos mostraron preferencia sobre el programa de protección de los márgenes por sobre otros programas.

- Un proyecto alternativo al “*The Dairy Security Act*” (DSA) introducido en el Congreso ha sido el “*Dairy Freedom Act*”¹¹⁸ (DFA). El DFA propone un programa de protección de márgenes similar al DSA, aunque la diferencia más importante respecto a éste es que no incluye el programa de control de la oferta de la producción de leche¹¹⁹. Una comparación de los resultados potenciales de estos dos programas¹²⁰ encontró que si los del DSA hubiesen estado en efecto durante el período 2009-2012, en primer lugar el programa de estabilización de mercado hubiera estado activo solo muy pocos meses; en segundo lugar, y debido a que la diferencia entre los precios de leche pagados al productor entre ambos proyectos fue solo de 2 centavos por galón a lo largo de los cuatro años (menos de un centavo por galón por año), hubiese tenido muy poco impacto sobre el precio al consumidor; y en tercer lugar, el gasto de gobierno se hubiese incrementado en mil millones de dólares más con el programa alternativo DFA.

- El precio al consumidor de la leche fluida y de otros productos lácteos no deberían ser afectados por la puesta en funcionamiento de los nuevos Programas lácteos¹²¹. Entre 1980 y 2011 el precio recibido por los productores aumentó en promedio dos centavos por año, lo que representa un tercio de la tasa de inflación durante dicho período. El precio minorista en el mercado doméstico del galón de leche se ha incrementado al ritmo de la inflación desde 1996. Por cada dólar gastado por los consumidores en leche fluida, quesos, yogurt y otros productos lácteos, los productores lecheros reciben aproximadamente 30 centavos de dólar. Por lo que los otros participantes de la cadena de producción y comercialización reciben 70 centavos de dólar. En consecuencia, los productores aducen que el efecto sobre el precio de los lácteos no debería ser importante, y que el foco del análisis debería ser puesto sobre los procesadores y los puntos de venta que se apropian de la mayor parte de los productos.

- Un punto clave en estos nuevos programas es el nivel de participación de los productores. En general los estudios que se basan en una alta participación tienden a encontrar resultados positivos de los Programas, consistentes en bajo costo para el gobierno y/o relativamente buen éxito en la estabilización de los márgenes de producción¹²².

- Otra duda que queda aún por evaluar es cómo podrían reaccionar los productores lácteos respecto del ajuste de su producción (reducir o aumentar la cantidad producida) bajo el Programa de Estabilización, dada su naturaleza única y la falta de precedentes que permitan analizarlo con mayor certeza.

¹¹⁸ Propuesta alternativa introducida en el Congreso por los Legisladores Republicanos Goodlatte y Scott.

¹¹⁹ Existen otras diferencias en este Proyecto respecto de las coberturas en el programa de protección de márgenes y a su vez, ninguna opción gratis para los productores que produzcan más de 4 millones de libras anuales de leche

¹²⁰Brown, S.(2012).

¹²¹ <http://www.nmpf.com>

¹²²Schenepf, R. (2012).

Bibliografía

- Brown, S. 2012. *The Effect of a Modified Dairy Security Act of 2011 on Dairy Markets*, FAPRI. October; Brown, S. (2012). *Analysis of NMPF's Foundation for the Future Program*, FAPRI-MU Report #05-10, June.
- Chouinard, Hayley, David Davis, Jeffrey LaFrance, and Jeffrey Perloff (2010). "Milk Marketing Order Winners and Losers". *Applied Economic Perspectives and Policy*, 32 (1): 59-76
- IDFA, "Why Give U.S. Competitors A Trade Advantage?. Oppose Milk Supply Limits in the Farm Bill", at http://www.idfa.org/files/resources/trade_aspect.pdf
- National Milk Producers Federation. *Consumer and Dairy Reform: The Fact*. <http://www.nmpf.com>
- Nicholson, C. and M. Stephenson. 2011. "Market Impacts of the Dairy Security Act (H.R. 3062) and the Dairy Provisions of the Rural Economy Farm and Ranch Sustainability and Hunger Act of 2011 (S.1658)", Dairy Markets and Policy (DMAP) Consortium, October
- Nicholson, C. and M. Stephenson. 2011. "Farm-Level Impacts of the Dairy Security Act (H.R. 3062) and the Dairy Provisions of the Rural Economy farm and ranch Sustainability and Hunger Act of 2011 (S.1658)", Dairy Markets and Policy (DMAP) Consortium, October.
- Schenepf, R. 2012. *Dairy Proposal in the 2012 Farm Bill*. Congressional Report Service, 7-5700 <http://www.crs.gov>.
- Shields, D. 2010. "Consolidation and Concentration in the U.S. dairy Industry", Congressional Research Service, 7-5700, R41244. <http://www.crs.gov>
- Wolf and Tonsor, G. 2012. *Dairy farmer Preferences for 2012 Farm Bill*, Selected paper prepared for presentation at the Agricultural and Applied Economics Association's 2012 AAEA Annual Meeting, Seattle, Washington, August 12-14.
- USDA, 2012. *Overview of the United States Dairy Industry*. National Agricultural Statistics Service, September.

SEGUNDA PARTE

POLITICAS LECHERAS DE NETOS EXPORTADORES MUNDIALES

Dentro del grupo de los mayores exportadores netos del mercado mundial de lácteos se destacan dos: Nueva Zelanda y Australia. Ambos países tuvieron mayor intervención de las políticas gubernamentales hasta fines de los '90, con su retiro posterior para, como ellos mismos lo declaran, garantizar el marco regulatorio adecuado que incentive la competitividad sectorial y la innovación, asegurando transparencia en la información.¹²³ En este capítulo se analizarán los cambios en las políticas lecheras del primero desde el 2000 y en el capítulo siguiente las de Australia.

CAPITULO III

NUEVA ZELANDA

3.1. EL SECTOR LÁCTEO Y SU EVOLUCIÓN DESDE 2000

El sector lácteo de Nueva Zelanda es muy relevante para su economía. A pesar de que produce solamente el 3% mundial de leche, exporta aproximadamente el 93% de su producción láctea, la que representa alrededor del 26% del total de dólares FOB exportados (2011).¹²⁴ El 7 % restante es consumido internamente (2 % como leche líquida y 5 % como productos).

El consumo per capita de la población ha aumentado en todos los productos, excepto la leche fluida.

Tabla 9. Evolución del consumo per capita de los habitantes de Nueva Zelanda

Producto (kg/hab/año)	2008	2009	2010	2011	2012
Leche Fluida	80,65	69,40	68,68	67,95	67,25
LPE	0,23	0,23	0,23	0,45	0,45
LPD	0,23	0,23	0,69	0,68	0,67
Manteca	4,91	4,63	4,58	4,53	4,71
Queso	5,14	5,55	5,49	6,80	6,72

Fuente: FAS, USDA

¹²³ http://ec.europa.eu/agriculture/markets/milk/hlg/3countries_nz1_en.pdf

¹²⁴ Datos de NZ Statistics.

3.1.1. Evolución de la Producción Primaria

Una de las características de Nueva Zelanda es la alta eficiencia de su sistema productivo y los bajos costos de producción, aunque hay otros países del mundo donde son aún menores.¹²⁵ Se ha posicionado estratégicamente con una imagen de productor limpio, que cuida el medio ambiente y los recursos naturales, con el uso de tecnología apropiada y buen manejo empresarial de los productores.

Para 2011/2012, en Nueva Zelanda hubo aproximadamente 11.798 establecimientos tamberos, con una producción total de 142.811 kg de sólidos lácteos, equivalente a 1.621.344 de litros de leche cruda. La evolución de otras variables se incluye en la Tabla 10.

El número total de establecimientos lecheros tuvo una disminución de un 15% entre 2000-2012, tendencia que ya se evidenciaba con anterioridad, y estuvo acompañada con un incremento en la productividad, la escala y el aprovechamiento tecnológico. El número de vacas lecheras ha aumentado en un 33 % aproximadamente en todo el período; así como el tamaño promedio del rodeo y las vacas por hectárea.

Tabla 10. Evolución de algunas variables de la producción primaria

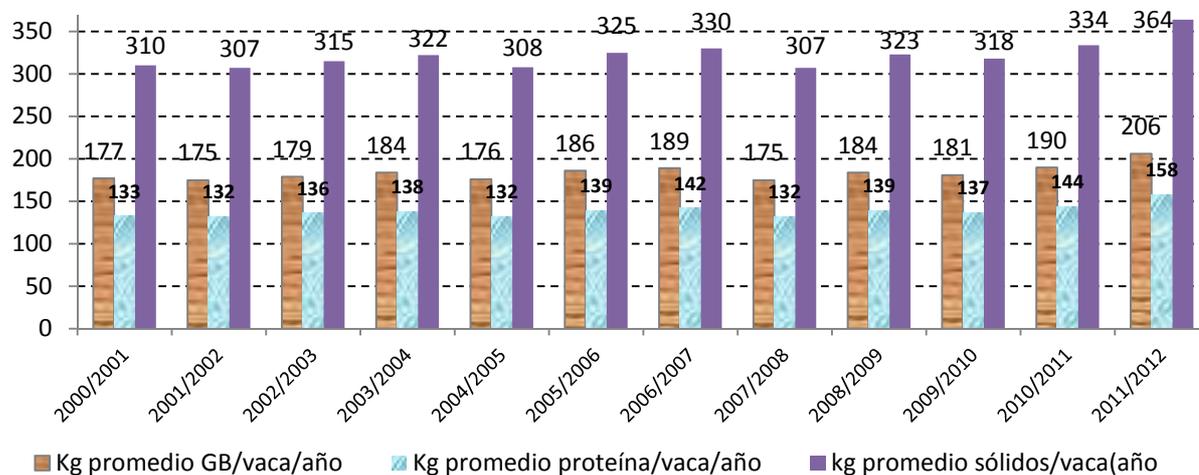
	Rodeos	Vacas Totales	Hectáreas Efectivas	Tamaño rodeo promedio	Has efectivas por rodeo	Promedio vacas por ha.
2000/2001	13.892	3.485.883	1.329.173	251	96	2,62
2001/2002	13.649	3.692.703	1.404.930	271	103	2,63
2002/2003	13.140	3.740.637	1.463.281	285	111	2,56
2003/2004	12.751	3.851.302	1.421.147	302	111	2,71
2004/2005	12.271	3.867.659	1.411.594	315	115	2,74
2005/2006	11.883	3.832.145	1.398.966	322	118	2,74
2006/2007	11.630	3.916.812	1.412.925	337	121	2,77
2007/2008	11.436	4.012.867	1.436.549	351	126	2,79
2008/2009	11.618	4.252.881	1.519.117	366	131	2,80
2009/2010	11.691	4.396.675	1.563.495	376	134	2,81
2010/2011	11.735	4.528.736	1.638.706	386	140	2,76
2011/2012	11.798	4.634.226	1.638.546	393	139	2,83
% cambio	-15%	+33%	+23%	+56%	+45%	+19%

Fuente: Nz Dairy Statistics

¹²⁵ Según la Red Internacional de Comparaciones de Granjas (IFCN, 2012), el costo de un tambo típico de Nueva Zelanda está entre 30-40 U\$S por cada 100 kg. de leche, mientras que países como Argentina, Chile, Perú, Indonesia, y algunos de África Central entre 20-30 U\$S/100 kg de leche.

La producción promedio por vaca pasó de 3.737 litros/vaca/año a 4.128 en 2011, y los indicadores promedios de grasa, proteína y sólidos también han aumentado (Gráfico 14).

Gráfico 14. Evolución de algunos indicadores de producción



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Nz Dairy Statistics

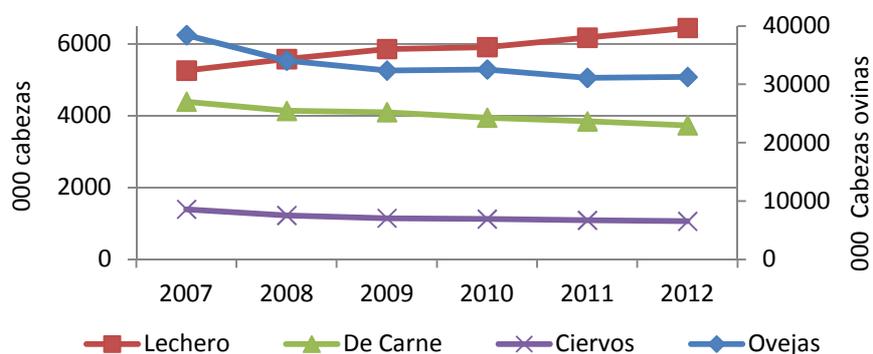
La forma más común de explotación es la del tambo trabajado por sus dueños, aunque se viene tornando más importante una forma de aparcería en la que participan el propietario de la tierra y el del rodeo, compartiendo el riesgo del negocio.

Se continúa con un sistema de producción predominantemente pastoril, estacionalizado, y afectado por las condiciones climáticas, lo que, dada su alta participación internacional, repercute en los mercados cuando hay inclemencias y desastres. La New Zealand Exchange (NZX) publica periódicamente el Índice de Crecimiento de Pasturas en Nueva Zelanda (NZPGI) que muestra la potencial productividad que puede obtener el sector en base a simulaciones sobre el impacto de la variabilidad climática en la producción agrícola de pastizales destinados a la actividad láctea.

El sector compite por el uso de la tierra con otras actividades primarias, e incluso con la expansión urbana, dependiendo de los retornos relativos y la conveniencia de cada una. El sector lácteo ha tenido una alta rentabilidad a lo largo de todo el período, lo que ha llevado a la conversión de muchos productores de ovejas y carnes hacia la láctea. Observando la evolución en el número de cabezas por actividad, el sector lácteo es el único que ha tenido un crecimiento continuado en el período (Gráfico 15).

La producción de leche cruda ha crecido a un ritmo anual del 3,7 % en promedio, a lo largo de todo el período. Este crecimiento ha sido impulsado por innovaciones genéticas y tecnológicas, y por el aumento del número de vacas por establecimiento.

Gráfico 15. Evolución del número de cabezas por actividad



Fuente: Elaboración propia con datos de NZ Statistics

Otra característica distintiva del sector primario tambero de Nueva Zelanda, es la relevancia y compromiso que los productores tienen con la generación y adopción de investigaciones e innovaciones tecnológicas, ya que reconocen que los mismos son factores claves para la eficiencia y reducción de costos. Dicho esfuerzo lo realizan por medio de un organismo que fue institucionalizado con acuerdo de los productores: el Dairy New Zealand (*DairyNZ*), que es financiado a través de una contribución de 3,5 centavos por kilogramo de sólidos lácteos producidos. La misma ha sido decidida de manera conjunta por los productores y es mantenida en la medida en que ellos voten cada cinco años por su renovación.

3.1.2. Industria Láctea

A lo largo del tiempo, los avances en infraestructura, conexiones de transporte y tecnología han permitido economías de escala en la recolección de la leche y su procesamiento, que facilitó la concentración de la industria. Actualmente hay tres cooperativas procesadoras de leche cruda que concentran el 96%. Ellas son:¹²⁶ Fonterra Coop. Group Ltd.: la más grande, tiene 10.500 tamberos asociados acopiando el 92 %de la leche cruda de Nueva Zelanda; Westland Coop. Dairy Company Ltd., acopia alrededor del 3% del total de leche producido en NZ; Tatua Coop. Dairy Company Ltd., con el 1% de la producción de leche de NZ. El resto de la leche es procesada por empresas privadas, una de ellas con participación de capitales de Singapur y otra de capitales chinos.¹²⁷

3.1.3. Exportaciones

Del total de exportaciones neozelandesas, las más importantes para su economía son las de leche en polvo entera (LPE), con una participación en todo el período de más del 40%, la que ha venido en aumento. En segundo lugar se encuentran las exportaciones de manteca y aceite butírico, con una participación promedio en todo el período del 20% en el valor de

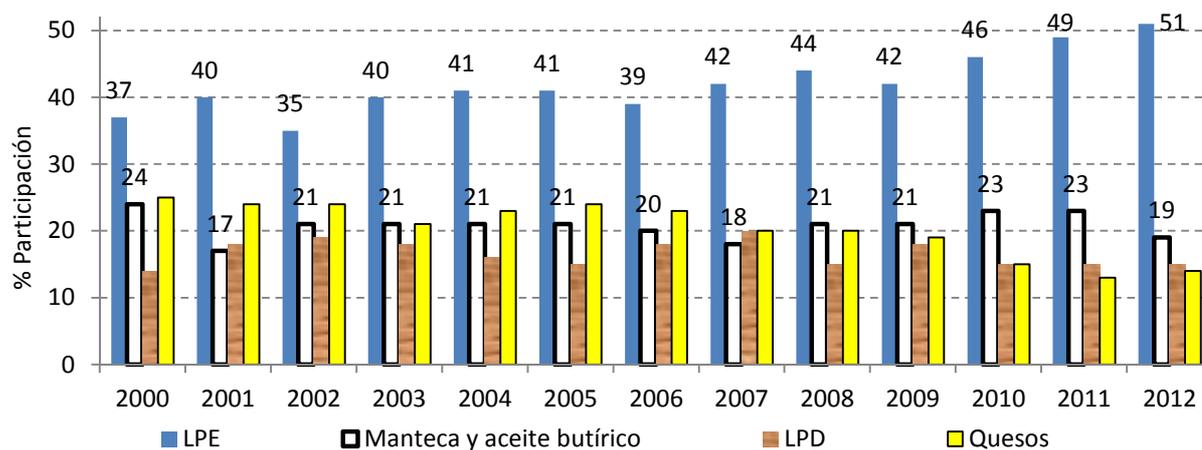
¹²⁶ http://ec.europa.eu/agriculture/markets/milk/hlg/3countries_nz1_en.pdf

¹²⁷ <http://www.stuff.co.nz/business/farming/8225612/Hard-going-for-independent-dairy-firm>

exportaciones lácteas, la que se ha mantenido bastante constante en el período (Gráfico 16).

La participación de las exportaciones de quesos en el total de las exportaciones lácteas ha disminuido desde el 24% en 2000 al 19% en 2012.

Gráfico 16. Porcentaje que representan las exportaciones por productos (en U\$S), en el total de exportaciones lácteas (en U\$S)



Fuente: Elaboración propia con datos de NZ Statistics

3.2. POLÍTICAS LECHERAS

Nueva Zelanda se considera uno de los países con menor intervención estatal en el sector lechero, lo que no es óbice para que desarrolle una política clara de promoción sectorial interna y externa y mantenga un marco regulatorio estable para el desarrollo de sus diversas actividades. Además asegura coherencia entre las actividades del sector lechero y la política macroeconómica, para lograr la operatividad del mercado sobre la base de una mínima intervención gubernamental. En diversos documentos y comunicados oficiales, el mismo gobierno interpreta que para los agentes privados, el manejo y control de variables económicas y climáticas son desafíos complejos, por lo que se debe evitar agregar la variable gobierno en el mix de variables exógenas e inciertas.¹²⁸

Entre las políticas y regulaciones que merecen destacarse podemos mencionar las encaminadas a lograr la liberalización del comercio multilateral, de fortalecimiento de las relaciones comerciales internacionales, de comercio exterior y restructuración de la cadena láctea, de Tratamiento Animal, Sanitarias y de Bioseguridad, así como ambientales. Una síntesis de cada una se hará a continuación.

3.2.1. Políticas Internacionales para la Liberalización del Comercio Multilateral

La liberalización del comercio agrícola en el ámbito multilateral ha sido un constante

¹²⁸ http://ec.europa.eu/agriculture/markets/milk/hlg/3countries_nz1_en.pdf

reclamo de Nueva Zelanda en los foros internacionales. El fuerte apoyo y contribución gubernamental en las rondas de negociaciones, para estudios sectoriales internacionales, para realizar demandas y reclamos ante la Organización Mundial del Comercio ante incumplimientos de los acuerdos por algunos países, son algunos de los aspectos en los que se han puesto de manifiesto estas políticas.

3.2.2. Política de Fortalecimiento de las Relaciones Comerciales Internacionales

La inserción y el fortalecimiento de su comercio internacional para el crecimiento del país ha sido una política bien definida y sustentada en el tiempo. Posee una economía abierta que establece pocas barreras arancelarias para los capitales internacionales y las importaciones (solamente en determinados productos estratégicos). Sin embargo, dados los pocos avances en el ámbito multilateral y las dificultades que los exportadores neozelandeses encuentran en otros países, el gobierno de Nueva Zelanda constantemente se encuentra negociando acuerdos bilaterales o multilaterales para asegurar el acceso a otros mercados, sobre todo para sectores que se encuentran muy influenciados por los mismos, como es el caso de la lechería.

Dichos acuerdos internacionales pueden ser de diferentes tipos, a saber, acuerdos de libre comercio (FTA), asociación económica estrecha (CEP) y asociación económica estratégica (SEP).

Entre los acuerdos previos al año 2000, de importancia crítica se menciona el **Acuerdo de Libre Comercio** realizado en 1983 con **Australia (ANZCERTA)**,¹²⁹ liberando el comercio de una gran variedad de bienes y servicios, incluyendo los lácteos. El flujo de comercio entre ambos países ha tenido un crecimiento promedio del 9% anual desde su implementación.¹³⁰

En el período 2000-2012 se han concretado siete acuerdos, con largos períodos de negociación, pero que les permiten tener accesos a mercados con una enorme demanda. Ellos son:

El Acuerdo de Asociación Económica Estrecha (CEP) con Singapur. Firmado en el 2000, entró en vigencia en enero de 2001. Es considerado el más comprensivo después del firmado con Australia. La cobertura del mismo incluye tanto aspectos del comercio de bienes y servicios, flujo de inversiones y tecnologías, como higiénicos-sanitarios. Este acuerdo fue abarcado posteriormente por el Acuerdo Trans-Pacífico.

Acuerdo de Asociación Económica Estrecha (CEP) con Tailandia. Entró en vigencia el 1 de julio de 2005, con el objeto de liberar completamente el comercio en el 2015. Fue negociado conjuntamente con un Acuerdo de Cooperación sobre Trabajo, Medio Ambiente y Aduanas.

En lácteos, el acuerdo establece la disminución progresiva de las alícuotas cobradas sobre las leches fluidas, exportaciones por NZ para determinados contingentes (en toneladas) hasta el 2025, pasando desde un 41% base hasta liberalizar completamente en 2025; a su vez, se prevé

¹²⁹ *Australia-New Zealand Closer Economic Relations Trade Agreement (ANZCERTA).*

¹³⁰ <http://www.austrade.gov.au/ANZCERTA/default.aspx>

cada 5 años el aumento de las cuotas en 17%, comenzando en 2005 por 120 ton. Para el caso de la LPD, se pasa de una alícuota base a cobrar el máximo permitido por el acuerdo en la Organización Mundial del Comercio, para en 2025 liberalizarlo totalmente.

En general, el resto de los productos parten de altas alícuotas o restricciones, a completar un cronograma de liberalización para 2020. Las alícuotas base tienen una gran variabilidad (5-30%), los productos con menores alícuotas, completaron el cronograma de liberalización en 2009; el resto se completa en 2020. Por ejemplo, las alícuotas bases para las leches maternas (5%); leche en polvo entera (18%); leche en polvo sin aditamentos (30%); yogur (5%) y yogur líquido (30%); leche ácida (20%); suero (30%); manteca (30%); ácido anhidro (18%), y por último, los quesos (30%).

Acuerdo de Asociación Económica Estratégica (SEP) Trans-Pacífico (TPP). Consensuado en 2005 por cuatro países: Brunei, Chile, Singapur y Nueva Zelanda, fue sumando adherentes hasta llegar actualmente a la participación de 12 países del Pacífico y Asia: Australia, Brunei Darussalam, Chile, Malasia, Perú, Singapur, Estados Unidos, Vietnam, México, Canadá y Nueva Zelanda; y en abril de 2013, se ha incorporado Japón.

El gobierno de Nueva Zelanda reconoce que mediante los acuerdos de libre comercio se puede incentivar las relaciones comerciales y así beneficiar a sus exportadores-productores. Con respecto a los lácteos en particular, en el acuerdo establecido inicialmente se contempló:

-Brunei ya tenía totalmente liberalizado el comercio de los lácteos en todas sus dimensiones, es decir que las alícuotas cobradas por las exportaciones eran nulas.

-Chile parte de una alícuota base de 6% para todos los productos lácteos que importa, y el plan de liberalización tiene una extensión diferente (inmediatamente a la vigencia del acuerdo, 3 y 12 años), según los productos. La leche fluida se concreta en 3 años; las leches en polvo en sus diversas versiones en 12 años; Yogures, inmediatamente; Sueros y manteca, en 12 años; y en los quesos, depende del tipo, por ejemplo, el fresco, parmesano y el azul inmediatamente; el resto, en 12 años.

-Singapur no contiene especificaciones sobre los lácteos.

-Nueva Zelanda sólo poseía alícuotas entre 5 y 6.5% para algunos productos, a saber Leche en polvo, suero (ambos 5%) y yogur (6.5%), los cuales a partir del 2005, fueron eliminados. Además, a partir del presente acuerdo, Nueva Zelanda tiene acceso a mercados en los cuales antes no tenía otros acuerdos.¹³¹

Acuerdo de Libre Comercio (FTA) con China (NZ-China FTA). Entró en vigencia en octubre de 2008, para liberalizar y facilitar el comercio de bienes y servicios entre ambos países, incentivar los negocios conjuntos y promover las inversiones y cooperación entre ambos en muchas ramas de la economía. Con relación a los lácteos en particular se acordó:

¹³¹<http://www.mfat.govt.nz/Trade-and-Economic-Relations/2-Trade-Relationships-and-Agreements/Trans-Pacific/index.php>

-Leche Fluida: comienzan con una alícuota base de 15% pero, la leche con a) Contenido Graso menor a 1%, fue liberalizada completamente en 2012; y b) Contenido graso entre 1 y 6%, y mayor a 6%, se liberalizará completamente en 2017.

-Leche en Polvo: se va bajando la alícuota base de 10%, hasta completar la liberalización en 2019.

-Yogurt: comienza con una alícuota base de 10% y se eliminó totalmente en 2012; en cambio la crema ácida (HS04039) comienza con una base de 20% y también se eliminó en 2012.

-Suero: comienza con una alícuota base de 6%, que se eliminó en 2012; y el resto de los productos provenientes de lactosuero comenzó con una alícuota de 20%, y fue eliminada también en 2012.

-Manteca: y otras grasas lácteas cuya alícuota base fue de 10% y se liberalizó el comercio en 2017; pasta láctea cuya alícuota base también fue de 10%, pero se liberalizó en 2012.

-Quesos Frescos: Procesado y otros, parten de una alícuota base de 12% y se liberaliza en 2017; en cambio los quesos en polvo liberalizan desde una alícuota base de 12% en 2007, a 0% en 2012; y por último el queso pasta azul de una de 15% al inicio a 0% en 2012.

Acuerdo de Libre Comercio (FTA) del ASEAN, Australia y Nueva Zelanda (AANZFTA). Entró en vigencia en enero de 2010. El ASEAN como conjunto, ocupa el tercer lugar en importancia para el comercio de Nueva Zelanda en el total de las exportaciones. Los países integrantes de ASEAN son: Brunei, Myanmar, Malasia, Singapur, Filipinas, Vietnam, Tailandia, Lao y Cambodia. Todos ellos son socios comerciales de Nueva Zelanda, y ésta posee ventajas comparativas en el comercio de bienes y servicios, dada la cercanía que tiene a dichos mercados. Del valor de todos los bienes exportados por Nueva Zelanda al ASEAN, los productos lácteos, huevos y miel representan cerca del 50%.

En cuanto a los lácteos, los países con más altos aranceles para las exportaciones de NZ eran Cambodia y Vietnam, con alícuotas entre el 5 y el 35%. Para el caso de Vietnam, con el acuerdo se propone liberalizar totalmente el comercio aproximadamente para el 2015/2016, con períodos más largos para determinados productos. En el caso de Cambodia, se propone mantener alícuotas a las importaciones, pero las mismas no exceden el 5% para determinados productos, como LPD, leche fluida entera y yogurt. El único país que estableció alícuotas diferenciales a determinados contingentes (TQR) es Malasia, y sólo para el caso de la leche fluida. Establece una alícuota de 0% para las exportaciones que no sobrepasan las cuotas, y de 20% para el resto (todas las fueron detalladas en el acuerdo particular con Malasia). El resto de los miembros inician el acuerdo con alícuotas que no exceden el 5% (excepto para el yogurt), y alguno de ellos ya tenían liberalizado el comercio de lácteos antes del acuerdo, por ejemplo con Brunei y Filipinas.

- *Acuerdo de Libre Comercio (FTA) con Malasia (MNZFTA).* En 2005 comenzaron las negociaciones entre ambos países con el objeto de establecer un acuerdo de libre comercio. Dichas negociaciones finalizaron formalmente en octubre de 2009.

Este acuerdo representa una gran oportunidad para Nueva Zelanda, ya que Malasia

constituye el octavo destino en importancia de sus exportaciones, las que han crecido un 80% desde 2004, así como el flujo de inversiones entre ambos. Además, este país tiene un gran mercado interno, con altas tasas de crecimiento de la población, lo cual es una gran oportunidad para incrementar el comercio de bienes, servicios e inversiones.

Ambos países se encuentran colaborando y participando del Acuerdo de Libre Comercio entre ASEAN-Australia-Nueva Zelanda.

Se ha mantenido un sistema de contingentes arancelarias (TRQ) para una cierta cantidad de productos, incluyendo: leche líquida, cerdos vivos y aves de corral, gallinas y huevos de pato, y carne de cerdo. De éstos, el único producto que es realmente importante para Nueva Zelanda es la leche líquida, que representa el 0,4 % del total de exportaciones de productos lácteos.¹³²

- *Acuerdo de Asociación Económicas Estrecha con Hong Kong, China (NZHKCEP)*. Entrado en vigencia en enero del 2011. Hong Kong está en el noveno lugar como destino de las exportaciones de NZ, permitiéndole a NZ ingresar y potenciar las relaciones con el país de mayor crecimiento de los últimos años, así como con un gran potencial en la demanda interna.

El comercio de lácteos con este destino ya se encontraba liberalizado, con lo cual el acuerdo no tuvo mayores beneficios para NZ que promover las relaciones comerciales y el acercamiento entre éstos, donde Hong Kong es una región administrativa especial, que posee autonomía para el comercio.

Acuerdos bajo negociación:

-*Acuerdo de Libre comercio con el Consejo de Cooperación del Golfo (NZGCCFTA)*. Dicho consejo está compuesto por: Bahrain, Oman, Kuwait, Saudi Arabia, los Emiratos Árabes y Qatar. Como grupo ocupa el séptimo lugar en las exportaciones totales de NZ.

-*Acuerdo de Libre Comercio con Rusia-Bielorusia-Kazakhstan*. Las negociaciones comenzaron a inicios de 2011.

-*Acuerdo de Libre Comercio con India (NZIFTA)*. Las negociaciones comenzaron en 2010. Para 2025 se pronostica que India será la tercera economía en importancia mundial, por lo que el acuerdo significará una importante ampliación del mercado para Nueva Zelanda.

-*Acuerdo de Libre Comercio con Corea del Sur*. Las negociaciones comenzaron en 2009. Corea es actualmente el quinto país en importancia en las exportaciones totales de NZ. Ambas economías son complementarias, lo cual permitiría promover los beneficios de la cooperación y el intercambio entre ellas.

¹³²<http://www.mfat.govt.nz/downloads/trade-agreement/malaysia/mnzfta-nia.pdf>; <http://www.mfat.govt.nz/Trade-and-Economic-Relations/2-Trade-Relationships-and-Agreements/Malaysia/index.php>.

Creación de un Organismo de Planificación

Aparte de la realización de acuerdos comerciales, el gobierno de NZ, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio, ha creado un organismo, llamado NZ Inc. Strategies encargado de realizar planes de acción para el fortalecimiento de las relaciones económicas, políticas y de seguridad de NZ con socios internacionales claves, los cuales ya poseen relaciones o están surgiendo; de modo que puedan fomentar el crecimiento de Nueva Zelanda. Dichas estrategias están centradas en las posibilidades de comerciar con estos mercados en los próximos 10-15 años y además de entablar relaciones de investigación y desarrollo, sin dejar de lado el fortalecimiento político entre ellos.

Las primeras relaciones estratégicas planteadas por el organismo son con India y China, pero actualmente se encuentran entablando relaciones con otras cinco regiones: Estados Unidos, Australia, el ASEAN, el Consejo de Cooperación del Golfo y Europa. El sentido es construir una economía más productiva y competitiva, brindando a través del organismo, mejores servicios públicos e información, e incentivando las relaciones comerciales.

3.2.3. Promoción de las Exportaciones y Restructuración de la Cadena Láctea

Las acciones de promoción de las exportaciones no se limitan a las realizadas en el ámbito externo, sino que se consolidan y efectivizan con el accionar gubernamental en el ámbito doméstico. En particular merece resaltarse la coherencia de las regulaciones y simplicidad de los requerimientos burocráticos de los trámites para las exportaciones lácteas con la agilidad y celeridad que exige un negocio que incluye productos perecederos.

Esta ventaja posiblemente haya sido facilitada por la concentración monopólica de las ventas hasta 1999 en la Junta de Comercialización de Lácteos de Nueva Zelanda, una empresa pública comercial, pero fueron capaces de mantenerlas después de los cambios. La desregulación se produjo ante los crecientes cuestionamientos después del Acuerdo de la Ronda Uruguay, y de varios estudios en algunos de los cuales participó el sector privado.¹³³ Finalmente en 2001 se creó Fonterra, la mayor empresa exportadora de lácteos del mundo, a la que se le pasaron las cuotas asignadas al país. Pero esa fuerte concentración se produjo con un marco regulatorio específico para salvaguardar los derechos de otras empresas y limitar su poder de mercado.

La Ley de Restructuración de la Industria Láctea de Nueva Zelanda¹³⁴ es la que da marco jurídico a las relaciones entre la cooperativa y los tamberos asociados; incluye la posibilidad de éstos de ofrecer hasta el 20 % de su producción semanal a procesadores independientes, como una forma de exigir eficiencia en el pago de la materia prima. También regula la modalidad de la cooperativa para emitir y canjear acciones. Estas disposiciones aseguran que los tamberos tienen la libertad de entrar y salir sin costos algunos, y como resultado se generen fuertes incentivos para que Fonterra eficiente el precio de la leche cruda que paga a sus productores, sino sus proveedores podrían dejarlo.

Como Fonterra es el mayor comprador de leche cruda, el precio pagado por dicha cooperativa tiende a ser usado como referencia por el resto de las compañías lácteas,

¹³³ *Dairy Restructuring Bill*, septiembre 1999.

¹³⁴ *New Zealand Dairy Industry Restructuring Act 2001*.

particularmente las no cooperativas. El precio pagado por Fonterra, se expresa en dólares neozelandeses (NZD) por kilo de sólidos lácteos. Al inicio de la temporada, Fonterra realiza proyecciones tanto de la cantidad de leche cruda que estima va a necesitar/comprar, como del precio que va a pagar, en función de las estimaciones de la demanda internacional de los productos y por ende de los precios a los que colocarán las commodities vendidas. Sin embargo dichas estimaciones son revisadas al final del período. El precio final para la temporada es solamente determinado por la Junta de Fonterra, de esta forma suavizan los altibajos e incertidumbres a lo largo de una temporada específica.

Así, el precio al productor tambero está basado en los rendimientos de las commodities. El cálculo final del precio al productor (y que en parte se tienen en cuenta al momento de realizar las estimaciones) se corresponde a las ventas de productos lácteos en la temporada menos los costos de producción, distribución y estrategias de mercado.

Tanto el procedimiento de formación de precios como la información detallada del mismo se hace conocer públicamente. El objetivo ha sido incentivar la transparencia en la comunicación e información, y que sea accesible a toda persona interesada. Para ello Fonterra ha creado un organismo/plataforma, Global Dairy Trade, con el objeto de hacer público los precios a los que se conciertan las distintas transacciones internacionales y por ende las ventas de las commodities. Sin embargo, Fonterra, a pesar de ser el creador y sustentador de dicho organismo o plataforma, no es el único participante ni es el administrador de dicha institución. La administración está a cargo de CRA International, Inc. (*Charles River Associates*), experta en el diseño y el funcionamiento de las subastas y otros mecanismos de negociación.

Global Dairy Trade (GDT). Es una plataforma informática donde se producen e informan las subastas de contratos estandarizados de productos lácteos para el comercio internacional. Fundada en 2008, GDT se ha convertido en el indicador de precio de referencia para los productos comercializados internacionalmente. Las subastas refieren a transacciones comerciales; las mismas son efectivizadas dos veces al mes por un trader (CRA International Inc.). En la página provee información sobre cómo ser comprador y vendedor en dichas subastas, sobre la comercialización de futuros, y los resultados de transacciones comerciales. GDT trabaja para transparentar el mercado de productos lácteos.

Las subastas llevadas a cabo por dichos traders, funcionan de la siguiente manera: se comienza ofreciendo una determinada cantidad de la commodity a un precio determinado, y en la primera ronda se corrobora la cantidad demandada a dicho precio. En caso de que la demanda exceda la cantidad ofrecida, las siguientes rondas van modificando los precios hasta llegar al equilibrio. Cada transacción termina en aproximadamente 2 horas, debiendo cada participante encontrarse en ella desde el inicio. Los productos o commodities pueden ser ofrecidos para entregas en diferentes períodos de tiempo, y cada uno de los subastadores puede retirarse en el medio de una subasta. Al poco tiempo de terminada la subasta, se publican los datos en la página web.

Hay seis empresas registradas como vendedoras en dichas subastas: Fonterra (NZ), Amul (sistema cooperativo de India), Arla Foods (propiedad de productores tamberos de Dinamarca, Suecia y Alemania); Dairy America (representa a cuatro de las mayores cooperativas de EEUU) y Murray Goulburn (cooperativa de origen australiano).

3.2.4. Determinación de Precios

En síntesis, por la alta proporción de la leche que se destina a la exportación y el rol que desempeña Fonterra en el mercado internacional, los precios pagados en la cadena tienen una dependencia directa del comportamiento del mismo. Una primera estimación de demanda y precios internacionales al comienzo del período, y de los rendimientos industriales de los productos a elaborar, permiten llegar al precio pagado por la leche cruda al productor, que se ajustará posteriormente si las condiciones cambian.

Para prevenir comportamientos abusivos, el gobierno ha introducido modificaciones en el marco regulatorio, que se comentarán a continuación.

3.2.5. Cambios en 2012 en la Ley de Reestructuración de la Cadena Láctea (DIRA) 2001

Después de una década de vigencia de la Ley de Reestructuración de la Cadena Láctea, en 2012 se han realizado una serie de modificaciones que entraron en vigencia en junio de 2013. Con respecto a Fonterra, antes de la modificación de la ley de Reestructuración, las regulaciones la obligaban a poner a disposición de sus competidores (procesadores independientes) una cantidad fija de litros de leche cruda que acopiaba, ya sea a un precio acordado o regulado. El objetivo de dicha regulación era permitir el acceso a la leche cruda de los competidores que se inician en la actividad, y fomentar la competencia en los mercados de productos lácteos nacionales.

A partir de junio de 2013 las modificaciones acordadas incluyen:

-Que las empresas procesadoras que recién se inician en la actividad, tendrán acceso/derecho de obtener leche cruda regulada (provista por Fonterra) por un período de hasta tres temporadas.

-La cantidad total de leche cruda que pueden disponer bajo dicha modalidad es limitada al 5 % de la cantidad total obtenida por Fonterra, quedando en claro que esa cantidad máxima estará asociada a la oferta disponible en cada temporada.

-Estos procesadores que se inician en la actividad y que hacen uso de las anteriores disposiciones pagarán un precio fijo para acceder a dicha leche regulada, y no estarán sujetos al reajuste de precios realizado por Fonterra al final de la temporada.

Este cambio en la regulación ha sido favorable para Fonterra, dado que anteriormente, los altibajos y perturbaciones que sufrían a lo largo de la temporada, no eran tenidos en cuenta y se veían en la obligación de responder a la demanda de sus competidores, cargando con el peso de los vaivenes en la producción.¹³⁵

Con respecto a *Precio al Productor*:

Dado que Fonterra es dominante en el mercado, (por el alto porcentaje de producción primaria que procesa) es fijador de los precios al productor primario, estableciendo cuál es el

¹³⁵<https://www.nzx.com/companies/FSF/announcements/236768>; <http://www.mpi.govt.nz/news-resources/faqs/proposals-to-amend-dira-and-raw-milk-regulations>

precio mínimo que deben pagar sus competidores de modo de atraer a tamberos.

El gobierno reconoce esta posición dominante y por otro lado, es altamente proclive a incentivar y proclamar la competencia en todos los niveles de la cadena, por lo que ha establecido ciertas normativas para crear un mercado lácteo eficiente donde existan fuerzas competitivas que incentiven la innovación y las acciones eficientes, incluso bajo la dominancia de uno de ellos.

Los arreglos sobre la normativa para lograr dichos objetivos son: 1) modificaciones en la forma de establecer el precio al productor; 2) obligación de publicar el proceso y la información tenida en cuenta a la hora de establecer el precio pagado por Fonterra; y, 3) introducción de un régimen de monitoreo/supervisión, donde la Comisión de Comercio se encargará de analizar y publicar los resultados de la evaluación cualitativa anual de la fijación de precios de Fonterra.

Regulación en el Comercio de Acciones de Fonterra:

A partir de 2012, Fonterra introdujo una modificación en su estructura accionaria. Creó un mercado para las acciones de la cooperativa, y generó la posibilidad de que sus asociados se hicieran de cierta liquidez. Con esto permite a los asociados vender hasta un 25% de sus acciones, conservándose el derecho a voto. El motivo de dicha modificación ha sido mejorar el desempeño del capital de los asociados de Fonterra y bajar el riesgo de una caída en la oferta de leche por parte de los tamberos.

El gobierno considera que este sistema fue implementado y diseñado correctamente, y tiene potencial para mejorar la eficiencia del sector lácteo de Nueva Zelanda. Pero para asegurarlo, introdujo algunos mínimos requerimientos.¹³⁶

3.2.6. Políticas de Información y Transparencia Sectorial

El gobierno de NZ en todo el período incentivó la promoción y transparencia de la información, brindándole constantemente a los productores la asistencia y el respaldo para que consigan la información necesaria tanto para la producción, investigación y el fortalecimiento de relaciones comerciales internacionales.¹³⁷

3.2.7. Políticas de Tratamiento Animal, Sanitarias y de Bioseguridad

3.2.7.1. Ley de Bienestar Animal

Cerca de la mitad de las exportaciones dependen de producciones primarias provenientes de la actividad y manejo de animales. Han avanzado rápidamente en legislación, códigos de bienestar, producción y sistemas de calidad, todo conformado por una fuerte ética de bienestar animal.

El mayor paso hacia la legislación sobre bienestar animal fue tomado en 1960. En lechería,

¹³⁶ <http://www.mpi.govt.nz/news-resources/faqs/amendments-to-the-dairy-industry-restructuring-act>

¹³⁷ <http://www.nzte.govt.nz/>; <http://agrihq.co.nz/dairy-trader/>

nombraba los delitos sobre los animales de granja, además de establecer organismos de contralor. En 1971 hubo una serie de enmiendas a dicha ley, restringiendo aun más las actividades con animales, todas relacionadas con la dignidad animal. En 1993 se aumentaron las sanciones monetarias y los poderes de castigo sobre las personas que tenían un mal manejo de los animales. En 1999 han promulgado la ley de bienestar animal, que comenzó a tener efectos a partir de 2000, reemplazando las anteriores disposiciones. Estas nuevas disposiciones han puesto a Nueva Zelanda a la vanguardia, y ha sido un punto de referencia para otros países.

La ley brinda, en particular, una clara distinción de las obligaciones que deben cumplir los agentes que trabajan y hacen uso de los animales para la producción de bienes y servicios. Establece penas para aquellos agentes que no usan a sus animales saludablemente, con un gran énfasis en la prevención.

Los bienes obtenidos a partir de animales deben estar debidamente certificados y autorizados, de modo que se conozca que los mismos provienen de granjas/productores que cumplen con la ley de bienestar animal. Cada vez es mayor la importancia que los consumidores dan a esta cuestión.

En 2006, en Nueva Zelanda se ha establecido un Grupo Nacional de Emergencias para el Manejo del Bienestar Animal (NAWEM) para proveer una coordinación nacional para el manejo del bienestar animal en caso de emergencias, considerando violaciones a la bioseguridad y otras emergencias.¹³⁸

3.2.7.2. Fitosanidad y Bioseguridad

Al ser un país altamente expuesto a los condicionamientos internacionales, debe cumplimentar y estar inscripto en el acuerdo Sanitario y Fitosanitario de la Organización Mundial del Comercio.

La protección tanto de las personas, como de los animales y plantas de Nueva Zelanda es una de las responsabilidades del Gobierno de dicho país; y la salubridad animal y de alimentos facilitan las exportaciones y un continuo acceso a los mercados internacionales.

Algunas de las disposiciones gubernamentales y características de Nueva Zelanda relacionadas con la sanidad animal son:

-La obligación (a partir de julio de 2012) de adherirse al sistema de Identificación Animal (NAIT), el cual relaciona personas, propiedad y animales. El sistema provee a los dueños del ganado, procesadores y gobierno información oportuna y de calidad, sobre la localización, tratamientos y atributos del ganado en particular.

- El control y erradicación de la tuberculosis, a cargo de la Junta de Sanidad Animal, por lo que el gobierno gasta grandes montos anualmente. El objetivo en 2013 ha sido mantener un 0,02% de infecciones. El número de rebaños lecheros infectados ha bajado de 230 en 1996 a 55 en junio del 2007. El Gobierno brinda financiación a los productores para que accedan al material para controlar dicha enfermedad.

¹³⁸ <http://www.biosecurity.govt.nz/files/regs/animal-welfare/animal-welfare-in-nz.pdf>;

- La investigación de la enfermedad de Johne, que afecta más del 20% de las granjas lácteas de Nueva Zelanda, aunque la mayoría no lo sabe. Es una enfermedad degenerativa que inicialmente no presenta signos pasando por desapercibida hasta que se encuentra bastante avanzada, y para lo cual ya ha contagiado al resto del rebaño. Desde el 2008, y por medio de DairyNZ, los productores invierten más de 500.000 dólares neozelandeses con el objeto de descubrir herramientas e información que permita detectar con prontitud esta enfermedad en sus rebaños. También existen otros agentes financiadores de dichas investigaciones, como por ejemplo: *Meat & Wool, AgResearch, DeeResearch, FRST, Massey University, LIC and University of Otago*.¹³⁹

3.2.7.3. Políticas Medioambientales

Identificación de Gases con Efecto Invernadero¹⁴⁰

Iniciativa que ha surgido en el 2007 en el ámbito del Ministerio de Agricultura y Forestación con la colaboración del Sector Primario, concretada con regulaciones gubernamentales para tratar los problemas de emisiones de gases de invernadero.

Es considerada una de las estrategias medioambientales más importantes en el sector lácteo mundial. El objetivo nacional es permitir que los productos de Nueva Zelanda tengan credibilidad en los mercados tanto nacionales como internacionales, con respecto a su sustentabilidad productiva. Ello se lo permitirá el uso de metodologías de medición de las emisiones de GHG a lo largo de toda la vida del producto que posea reconocimiento internacional, además de transparencia en su utilización. A partir de la presente estrategia se apuntó a que los productores primarios midan las emisiones de estos gases (GHG) en equivalente carbón, y a partir de dicha información puedan mejorar el desempeño.

La estrategia consiste en trabajar para conseguir: 1) un posicionamiento internacional, con el objetivo de poner a Nueva Zelanda como uno de los primeros países abocados a trabajar sobre las emisiones de GHG en el sector primario; 2) impulsar iniciativas a todos los sectores primarios de las cadenas productivas, que permitan facilitar la medición, el manejo y también la posibilidad de mitigar estos gases.

- **Consortio de Investigaciones sobre los gases de Efecto Invernadero en las Producciones Pastoriles** ¹⁴¹

En 2002 se ha creado un consorcio con el objetivo de encontrar formas para proveer de conocimientos y estrategias a los productores ganaderos de Nueva Zelanda, para tratar y disminuir los efectos de gases invernadero, incluyendo en ellos el tratamiento del metano, óxido nitroso, carbón del suelo de modo de lograr sistemas productivos integrados y sustentables.

Dicho consorcio de investigación está presidido por Fonterra, e incluye a otros miembros como *AGResearch; DairyNZ; Lincoln University*; el Ministerio de Agricultura; la Fundación de

¹³⁹<http://www.dairynz.co.nz/page/pageid/2145861519/Biosecurity>; <http://www.dairynz.co.nz/page/pageid/2145861341/Health>; <http://www.biosecurity.govt.nz/files/biosec/policy-laws/intl/sps/resources/new-zealand/balance-in-trade.pdf>; <http://www.biosecurity.govt.nz/pests/surv-mgmt/surv/freedom>;

¹⁴⁰ *Greenhouse Gases (GHG) Footprint Strategy*

¹⁴¹ *Pastoral Greenhouse Gas Research Consortium (PGgRC)*

Investigación, Ciencia y Tecnología; *Meat&Wool New Zealand*; *PGG Wrightson*; *FRST Research* y El Instituto Nacional de la Investigación del Agua y la Atmósfera (NIWA). La meta concreta era disminuir 10% de las emisiones de gases en la elaboración de los productos desde 2004 a 2013; y para el 2012 declinar un 20% el metano y el óxido nitroso emitido por los rumiantes.

Según este Consejo de Investigaciones, ninguna de las opciones para reducir las emisiones son universalmente aplicables, ni mucho menos son simples. Sin embargo constituyen antecedentes que pueden ayudar a todos los sectores primarios ganaderos de distintas partes del mundo; y en particular a la lechería neozelandesa. Si bien el objetivo último es encontrar metodologías para reducir las emisiones totales por animal, en principio se aspira a reducir las emisiones por producto final elaborado.

- **Manejo Sustentable de las Granjas Lácteas¹⁴²**

Los productores lácteos, a través del instituto de investigaciones DairyNZ, se encuentran todo el tiempo actualizados en los procedimientos disponibles para el manejo sustentable de sus explotaciones. Dicho Instituto es financiado por los productores, como ya se mencionó previamente, los que son de esta manera protagonistas del avance, mejoramiento en la sustentabilidad y competitividad de sus campos.

Este instituto les brinda información, guías prácticas para el manejo y conocimiento de los ítems claves para el desarrollo y crecimiento sustentable de las granjas, entre ellos sobre:

- a. Manejo de Efluentes: dando consejos objetivos del manejo y diseño de los sistemas de efluentes de las granjas.
- b. Manejo de los Nutrientes: exploran e informan sobre los efectos financieros, medioambientales y sociales del uso de nutrientes en los suelos de las granjas lácteas.
- c. Utilización del Agua: informa e investiga sobre las técnicas existentes para conservar la calidad y la cantidad de agua disponible en las cuencas cercanas a las granjas lácteas.
- d. Cambio Climático: informa sobre las reglamentaciones existentes y las medidas/técnicas para tratar la disminución de emisiones de gases de efecto invernadero; así como las investigaciones y avances tecnológicos que existen al respecto.

3.3. RESULTADOS Y TENDENCIAS

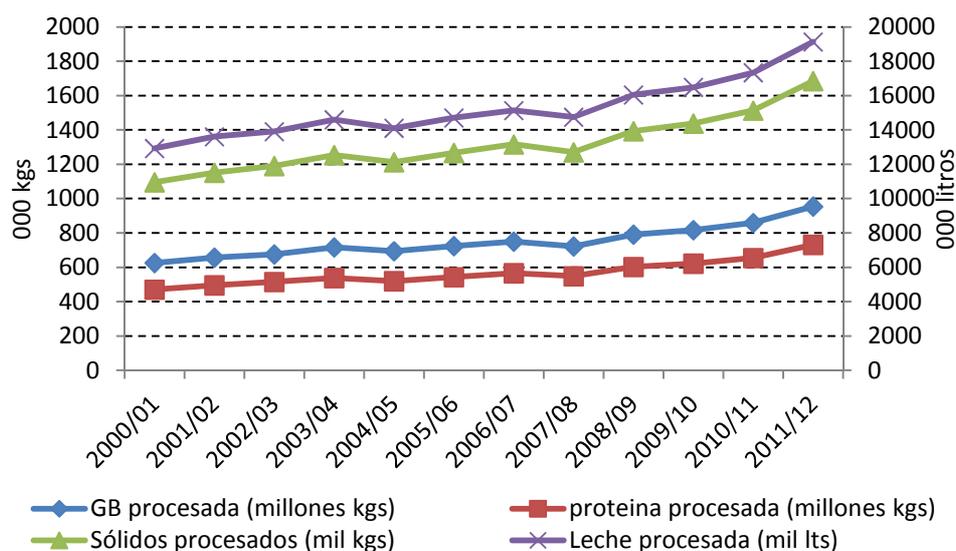
3.3.1. En la Producción Primaria y Manufacturera

Como ya se describió en la parte introductoria, desde 2000 la producción primaria ha aumentado de manera considerable durante el período, así como la productividad.

Algo similar ha ocurrido con la cantidad de leche procesada por la industria, en particular con aquella destinada a productos exportables, como se visualiza del gráfico 17.

¹⁴² <http://www.nzagrc.org.nz/>

Gráfico 17. Evolución de la leche procesada para exportación y sus componentes

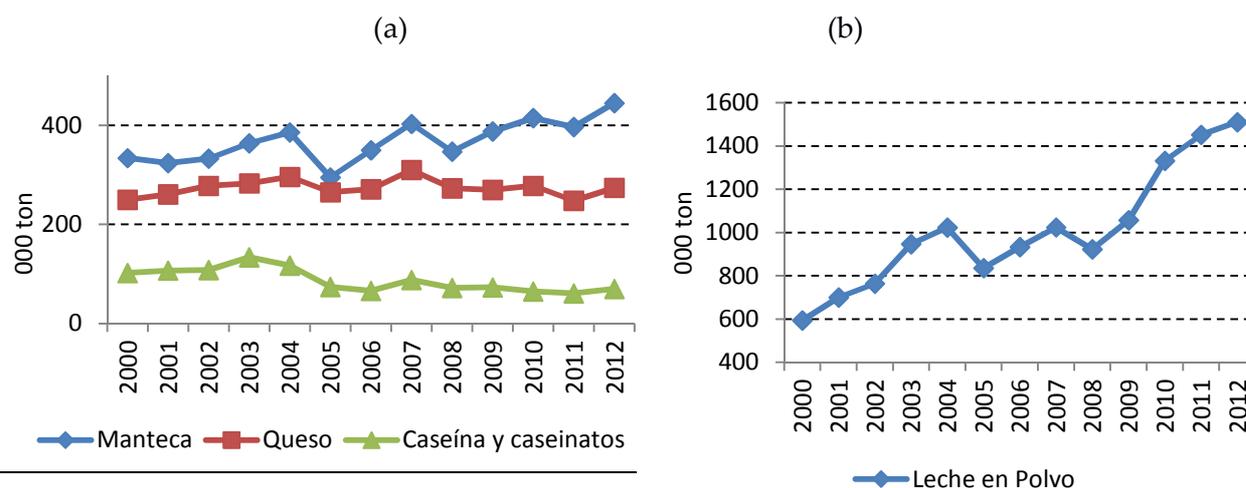


Fuente: Elaboración propia con datos de NZ Statistics

3.3.2. Exportaciones

Sin subsidios, las exportaciones de lácteos han tenido un fuerte crecimiento, canalizando por esta vía los aumentos de la producción ante un mercado interno muy acotado. Entre 2000-2012, las exportaciones de manteca se incrementaron en un 33%, las de Quesos 10% y Leche en polvo 154%. Las exportaciones de caseína y caseinatos han disminuido en el período.

Gráfico 18. Cantidades exportadas de los principales productos



Fuente: Elaboración propia con datos de NZ Statistics

En 2012, los principales destinos de exportación de lácteos en general fueron China (23%), Emiratos Árabes (4.5%), Arabia Saudita (4.3%), Venezuela (4.3%), Malasia (3.95%), Argelia (3.94%), Indonesia (3.78%), Australia (3.48%) y Japón (3.44%). Como se pudo observar el mayor comercio se da en la zona de influencia, y los acuerdos comerciales son

fundamentales a la hora de concretar las exportaciones.

Si bien es un país sin subsidios y controles a la exportación¹⁴³ y sin tarifas aduaneras para las importaciones, antes de 2001 una de las críticas más fuertes al funcionamiento del sector lácteo era la operatividad de la Junta de Comercialización de Lácteos, ya que la misma monopolizaba la comercialización de todos los lácteos que se producían para exportación.

Sin embargo, a partir de la reforma láctea en dicho año, se generaron las condiciones para que otras empresas ingresaran al comercio internacional, aún cuando el posicionamiento y los beneficios de la nueva empresa creada (Fonterra) eran fuertes. A partir del 2001, hubo un gran flujo de capitales privados y formas de cooperación hacia la actividad láctea, lo que produjo un crecimiento sustancial y aumento de la cantidad de productores del sector en el período.

Si bien el grado de concentración de la producción manufacturera sigue siendo alto, existen los incentivos necesarios para que dicha competencia sea en un plano de transparencia en la información, con el conocimiento de reglas claras para la actuación de los agentes, y que las inversiones que se realicen sean en beneficio de la generación de valor agregado de las exportaciones.

3.4. PREOCUPACIONES Y DESAFÍOS QUE SE DETECTAN PARA EL FUTURO

3.4.1. Con Respecto a los Factores Claves del Crecimiento de la Industria Lechera Neozelandesa

Como resultado de una encuesta a diferentes participantes de la cadena láctea neozelandesa sobre las cuestiones claves de su sector,¹⁴⁴ los factores destacados fueron:

- a. El aprovechamiento de los recursos naturales en la producción de pastizales;
- b. La búsqueda de innovaciones, tanto en la actividad tambera, como en la oferta de insumos, la industria y la comercialización, ya sea por investigaciones públicas o privadas.
- c. El acceso a determinados mercados;
- d. Búsqueda de nuevos mercados y la diversificación de la comercialización de los productos, construyendo una red global a partir de las relaciones bilaterales y multilaterales, y la generación de relaciones con empresas subsidiarias.

3.4.2. Con Respecto a la Volatilidad y Riesgos de Mercado

Por la gran apertura e inserción internacional del país, se genera una fuerte dependencia del mercado externo, quedando los integrantes del sector lácteo particularmente vulnerables a la

¹⁴³ Excepto exportaciones de armas de fuego, bienes y tecnología militar; y bienes y tecnologías que son usadas en la producción e investigación nuclear, química o armas biológicas.

¹⁴⁴ Según un informe de la *Agribusiness and Economics Research Unit (AERU)*, Lincoln University, Nueva Zelanda.

inestabilidad y volatilidad propia de ese ámbito.

Previa a la última década, el precio de las commodities lácteas había sido bastante estable, con lo cual el riesgo de mercado era bastante menor. Sin embargo, las condiciones han cambiado a lo largo del 2000-2012, y han surgido nuevos factores que han incrementado la volatilidad de los precios. Entre estos factores, podemos nombrar:

- a. Desequilibrios entre oferta y demanda;
- b. Incertidumbre global después de la crisis crediticia y la consiguiente crisis financiera internacional;
- c. La reducción de las intervenciones en los niveles de stock de EEUU y UE; y
- d. La estructura del mercado lácteo global.

a) *Desequilibrios*. A partir de 2007, ha habido un aumento de la demanda de productos lácteos, con una tasa de crecimiento mayor a la de la oferta de dichos productos. Esto generó la escalada de los precios; pero para 2008 se estancaron y a finales de dicho año descendieron, porque la oferta excedió a la demanda. En ese momento, comenzaba la crisis crediticia; pero en 2009, la demanda de lácteos volvió a incrementarse, especialmente en los países en vías de desarrollo de Asia.

b). *Crisis crediticia*. Por otro lado, desde el estallido de la crisis crediticia, fue mucho más complejo obtener créditos, lo que complicó aún más el comercio internacional de commodities. Los vendedores en general son más reacios a vender a plazo cuando los precios son tan volátiles. Este comportamiento de los vendedores ha generado mayor inestabilidad en los mercados.

c y d). *Stocks y Estructura*. En cuanto a la estructura del mercado lácteo global, se puede decir que hay varios mercados interconectados. Por ejemplo, La Unión Europea (UE) y los Estados Unidos (EEUU) son dos de los más grandes productores de lácteos en el mundo, los cuales también tienen un gran mercado interno para todos los lácteos que producen. Los desequilibrios internos entre producción y demanda, hacen que el excedente se vuelque al mercado internacional o se guarde en stock, y el faltante provenga de los demás oferentes del mercado. En la última década los stocks en ambos países se han reducido, quedando el mercado más expuesto a dichos desequilibrios, a lo que hay que agregar distorsiones de precios por algunos de los instrumentos de política utilizados.

Volatilidad. Para Nueva Zelanda, las dos principales fuentes son:

- 1) La inestabilidad en la oferta (propia y del resto de los participantes) y la demanda, impactando los precios internacionales. Como Nueva Zelanda participa de un 30% (aproximadamente) de la oferta internacional de lácteos, su oferta es altamente influyente sobre los precios internacionales; pero a su vez cambios como caídas en la demanda la pueden afectar seriamente.
- 2) las variaciones en el tipo de cambio relativo entre los dólares estadounidenses en que se maneja el mercado internacional y su moneda local (dólar NZ), lo que puede exacerbar los problemas de volatilidad en los precios.

A pesar de dichas dificultades, el gobierno de NZ no ofrece precios sostén o esquemas de estabilización de ingresos, como subsidios a la exportación o barreras a la importación, que

mantengan determinada estabilidad en los escenarios de los decisores; ya que se considera que los riesgos del negocio deben ser manejados y administrados por sus empresarios. El gobierno asegura un marco político para fomentar la competencia e innovación en la cadena, así como también asegurar transparencia en la información; e incentivar el uso de herramientas para administrar esa volatilidad.¹⁴⁵

Los participantes de la cadena láctea se encuentran con la alternativa de aceptar la volatilidad de precios con el desorden financiero y de planificación que le puede generar, o intentar mitigar la incertidumbre que genera dicha volatilidad. A partir octubre de 2010 la Bolsa de Nueva Zelanda¹⁴⁶ ha ofrecido Futuros y Opciones para las diferentes commodities lácteas. Dichos lanzamientos han tenido una fuerte aceptación e increíbles volúmenes de transacciones, permitiendo a los productores gestionar la volatilidad de precios que se ha evidenciado en el período y que seguirá haciéndolo dadas las características del mercado.¹⁴⁷

En el pasado, este tipo de herramientas estaban al alcance sólo de las empresas globales grandes, sin embargo actualmente también está disponible para medianos y pequeños participantes. NZX ofrece futuros para Leche en Polvo Entera (WMP), para Leche en Polvo descremada (SMP), grasa anhidra (AMF); y opciones para la WMP. Los precios de referencia con los cuales se compara dichos contratos a futuros son los publicados por Global Dairy Trade (GDT)

Riesgos. Los participantes de la cadena láctea están influenciados por una cantidad de riesgos que pueden afectar sus ingresos, como:

- a) Riesgo crediticio, es decir, que no se les pague por productos vendidos;
- b) Riesgo operacional, es decir, las posibles fallas operativas/productivas;
- c) Riesgos de cumplimiento, es decir, no cumplir con las normas establecidas;
- d) Riesgos climáticos; y por último
- e) Riesgos de mercado, entre los que se incluyen tanto la variabilidad de los precios de los bienes que producen, como también variaciones del tipo de cambio.

Tanto los productores primarios como los procesadores tienen la posibilidad de mitigar alguno de estos riesgos, mejorando los sistemas de control, invirtiendo en investigación y desarrollo, creando flexibilidad en los sistemas operativos, etc.

Bibliografía

Conforte, D.; Garnevskaja, E.; Kilgour, M.; Locke, S. and Scrimgeour, F. 2008. "The key Elements of Success and Failure in the NZ Dairy Industry". Lincoln University. Agrobusiness and Economics Research Unit (AERU), Research Report No. 313. December.

Dairy New Zealand (DairyNZ). Official Page. 2013. <http://www.dairynz.co.nz/>

¹⁴⁵ http://ec.europa.eu/agriculture/markets/milk/hlg/3countries_nz1_en.pdf

¹⁴⁶ NZX, por sus siglas en inglés *New Zealand Exchange*

¹⁴⁷ <http://www.odt.co.nz/news/business/205042/nzx-dairy-futures-passes-20000-milestone>

DairyNZ Limited & Livestock Improvement Corporation (LIC). New Zealand Dairy Statistics 2011-2012

FitzGerald, M. 2008. "Perfil de la Industria Lechera en Nueva Zelanda". InvestChile Corfo.

Fonterra. Official Page. 2013. <http://www.fonterra.com/global/en>

Guignard, C.; Verones, F.; Loerincik, Y., and Jolliet, O. 2009. "Environmental/Ecological Impact of the Dairy Sector". International Dairy Federation. Bulletin No. 436. ISSN 0250-5118

Hemme, T and Others. 2012. "A summary of results from the IFCN Dairy Report 2012". IFCN Dairy Research Centre. Germany High Level Experts Group On Milk". Official Paper.

Jesse, E. 2006. "La Industria Lechera de Nueva Zelanda". Instituto Babcock, Universidad de Wisconsin. Novedades Lácteas. Industrias Lácteas Mundiales Nro. 104.

Kilsby, S. 2010. "Special Report: Dealing with Volatility in Dairy Markets". NZX- Agrifax. September. Wellington, NZ.

Ministry for Primary Industries (ex Ministry of Agriculture and Forestry of NZ). Official Page. 2013. <http://www.mpi.govt.nz/>

New Zealand Exchange (NZX). Official Page. 2013. <http://www.nzxfutures.com/>

New Zealand Government. 2010. "New Zealand Government Paper For The European Union
New Zealand Ministry of Foreign Affairs & Trade. Official Page. 2013.
<http://www.mfat.govt.nz>

Smith, W. and Montgomery, H. 2003. "Revolution or Evolution. New Zealand agricultura since 1984." Kluwer Academic Publishers. *GeoJournal*, 59: 107-118. Netherlands

Statistics New Zealand. Official Page. 2013. <http://www.statistics.govt.nz/>

(página par en blanco)

CAPITULO IV

POLITICAS LECHERAS EN AUSTRALIA

Australia es un país con un extenso territorio, equivalente al de Estados Unidos, pero con una población sensiblemente menor, de aproximadamente 21,5 millones de habitantes. Dicha población se encuentra altamente concentrada en el sudoeste, principalmente en los estados de New South Wales y Victoria.

El sector lácteo es uno de los principales dentro de la producción agropecuaria, después del de trigo y la carne. Absorbe internamente alrededor del 50% de los lácteos producidos, lo que le permite exportar el resto y posicionarse entre los mayores a nivel mundial.

4.1. EL SECTOR LÁCTEO Y SU EVOLUCIÓN DESDE 2000

El consumo per capita ha venido en incremento en todos los productos, excepto Quesos. En éstos, se ha estabilizado en los últimos años alrededor de 11 kilogramos anuales por habitante (Tabla 11).

Tabla 11. Consumo per capita de productos lácteos

(kg/hab/año)	2008	2009	2010	2011	2012
Fluida	102,4	103,7	102,5	106,9	107,0
LPE	1,25	1,28	2,02	1,77	1,83
LPD	2,28	2,28	2,29	3,01	3,05
Manteca	2,97	2,74	3,28	3,45	3,58
Queso	13,15	13,10	12,89	11,28	11,39

NOTA: el consumo por persona se obtiene dividiendo el consumo total (fuente *FAS-USDA* y* *ZMB*) por la población (Fuente *FAO*). http://www.clal.it/en/?section=tabs_consumi_procapite

4.1.1. Producción Primaria

La producción de leche durante el período 2000-2012 ha disminuido de manera constante. La producción total para el período 1999-00 fue de 10.847 millones de litros, mientras que para el final de la serie la cifra es de 9.480 millones de litros, lo que equivale a una reducción del 13% aproximadamente.

Al observar la evolución del número de cabezas de ganado se aprecia una disminución aún mayor que la evidenciada en la producción total de leche. La reducción para el período analizado, fue del 25%. La misma tendencia se observa en el número de establecimientos, cuya caída total fue del 47%.

Cuadro 12. Resumen estadístico del sector lácteo

Período	N° de Vacas (en miles)	Leche por Vaca (en litros)	N° de Establecimientos	Total de Leche (en millones de litros)
1999-00	2.171	4.996	12.896	10.847
2000-01	2.176	4.847	11.839	10.547
2001-02	2.123	5.309	11.048	11.271
2002-03	2.050	5.038	10.654	10.328
2003-04	2.038	4.944	9.611	10.076
2004-05	1.942	5.215	9.243	10.127
2005-06	1.880	5.367	8.844	10.089
2006-07	1.796	5.336	8.055	9.583
2007-08	1.640	5.624	7.953	9.223
2008-09	1.676	5.602	7.924	9.388
2009-10	1.596	5.653	7.511	9.023
2010-11	1.589	5.727	6.883	9.101
2011-12	1.630	5.816	6.770	9.480
% variación	-25%	+16%	-47%	-13%

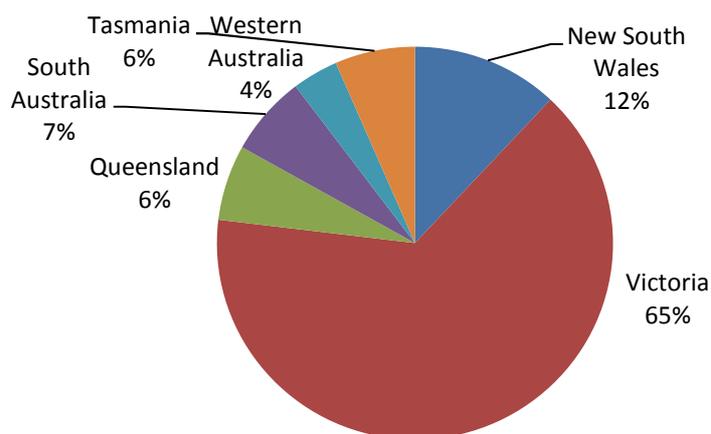
Fuente: ABARES (2007, 2013). Nota: El año comercial de Australia se extiende del 1° de Julio al 30 de Junio.

La productividad por vaca ha crecido a una tasa anual promedio del 1,35%, alcanzando para el período 2011-12 los 5.816 litros de leche por vaca por año. También puede observarse que el crecimiento en la productividad alternó con tasas negativas en aquellos períodos en los cuales la actividad acusó los efectos de la sequía, sobre todo entre 2002 y 2004, y en el período 2006-2007.

Por lo tanto, de lo anterior puede inferirse que durante el período analizado, la tendencia general en la producción de leche ha sido hacia la concentración, es decir, menor número de establecimientos lecheros con un mayor número de cabezas por establecimiento, y un mayor rendimiento por vaca, lo que estaría mostrando mayor eficiencia productiva. Si bien dicha tendencia se repite a nivel mundial, la misma puede haberse visto reforzada en Australia por reformas políticas iniciadas a principios de este milenio, tendientes a desregular la actividad, que serán comentadas más adelante.

La producción láctea se encuentra concentrada en el sudoeste de Australia, en los Estados de New South Wales y Victoria, que de manera conjunta proveen tres cuartas partes de la producción total para el período bajo análisis (gráfico 1). El Estado de Victoria tiene la particularidad de ser el único con clara orientación exportadora, mientras que la mayor proporción de la leche producida en los restantes estados se utiliza para consumo doméstico.

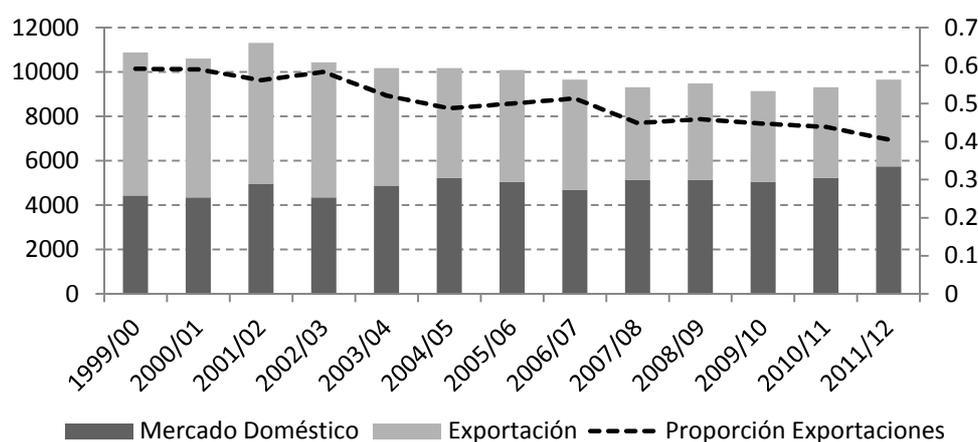
Gráfico 19. Participación por Estado en la producción total de leche. Período 1999-2012



Fuente: Elaboración propia en base a ABARES (2013)

En el gráfico 20 se observa la evolución de la producción de leche en litro equivalente, de acuerdo al destino final de la misma. Se observa nuevamente, la tendencia decreciente de la producción total, a excepción de la temporada 2001/02, con repunte en 2011/12. Comportamiento equivalente ha tenido la proporción de lácteos enviados al exterior, cayendo aproximadamente unos 20 puntos porcentuales. A principios del período, el 60% de lo producido se destinaba a las exportaciones, mientras que para el año 2011-2012 la cantidad colocada en el mercado externo representaba el 40% de la producción total.

Gráfico 20. Destino de la producción (en litros equivalentes)

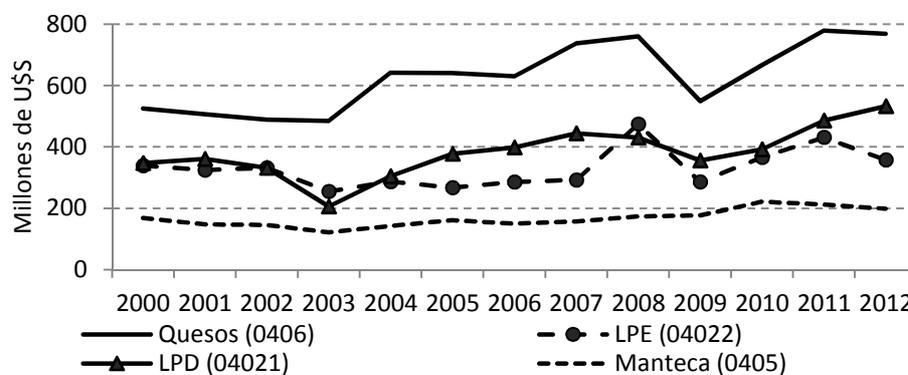


Fuente: Dairy Manufacturers y ABS

En cuanto al desempeño de las exportaciones, en el Gráfico 21 se muestra la evolución del valor de las ventas al exterior de los principales productos. Se observa que el mayor valor de las exportaciones corresponde a los quesos, seguidos de la leche en polvo descremada (LPD) y entera (LPE), y manteca y aceite butírico en último lugar. La LPD ha mostrado el mayor crecimiento durante el período analizado, con una tasa promedio anual del 5,8%, seguido

por las exportaciones de quesos con un crecimiento anual promedio del 4,3%, las de LPE con una tasa anual del 3,4%, y manteca con el 2,1%.

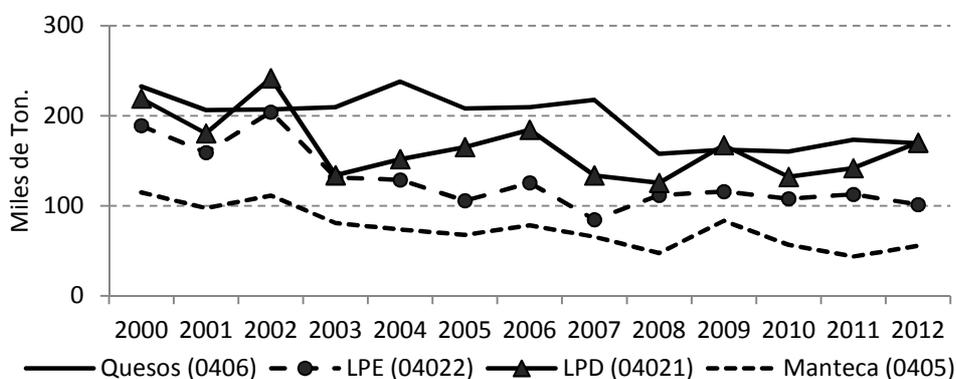
Gráfico 21. Evolución de las exportaciones de lácteos. En millones de dólares.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE.

Sin embargo, al analizar las exportaciones de estos mismos bienes pero a través de sus cantidades (Gráfico 22), se tiene que las mismas han caído durante el período 2000-2010, lo que estaría indicando que el crecimiento de su valor se explica principalmente por el incremento de los precios internacionales durante el período.

Gráfico 22. Evolución de las exportaciones de lácteos. En miles de toneladas.

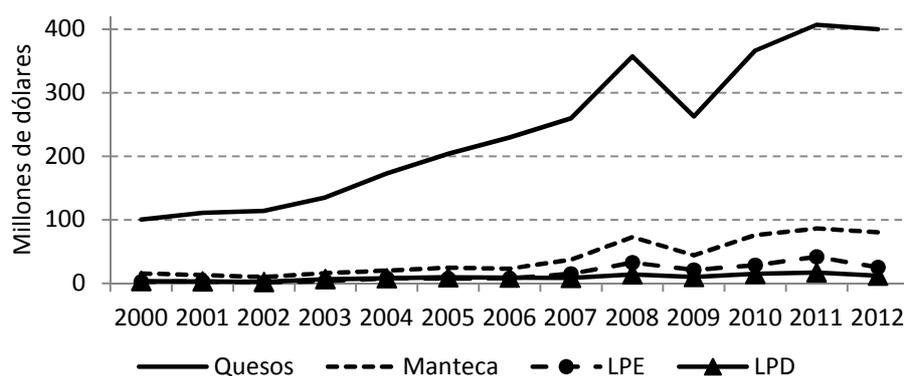


Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE.

Los principales destinos en 2011/12 lo constituyeron Japón, con el 19% del valor de las exportaciones, China, Hong Kong y Macao en conjunto con el 14%, Singapur con el 9%, Indonesia y Malasia cada uno con el 6%, Nueva Zelanda (5%), Corea del Sur y Emiratos Árabes, cada uno con 4% y Filipinas (3%).

Con respecto a las importaciones de productos lácteos, las que más se han incrementado entre el año 2000 y 2012 han sido las de quesos, casi cuadruplicando su valor al final de la serie.

Gráfico 23. Evolución de las importaciones de lácteos. En millones de dólares.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE.

En el cuadro 6 se presentan los principales competidores en el mercado doméstico de quesos en Australia, siendo Nueva Zelanda el mayor de ellos.

Tabla 6. Importaciones de quesos de los tres países de origen más relevantes y valor total

Año	Principales Proveedores (millones U\$S)			Total General (millones U\$S)
	Nueva Zelanda	UE-27	Estados Unidos	
2000	57,4	34,8	0,22	100,2
2001	70,1	32,6	0,20	111,0
2002	68,7	34,7	0,08	114,2
2003	76,4	44,0	0,12	135,3
2004	99,8	59,8	0,11	172,5
2005	125,6	62,3	0,23	203,7
2006	145,2	70,0	0,37	229,6
2007	153,5	84,2	6,04	259,5
2008	203,5	105,0	30,9	357,1
2009	146,7	93,2	2,95	262,7
2010	223,5	104,4	21,0	366,1
2011	207,8	129,5	42,6	407,0
2012	181,6	141,3	56,4	400,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE.

Aunque los valores se han incrementado, la UE-27 ha mantenido en el período una participación relativamente estable del 35% en las importaciones australianas. Se destaca también la creciente participación de los Estados Unidos en los últimos años, que llegó al 15% en 2012.

4.2. POLÍTICA LECHERA: DESREGULACIÓN DEL SECTOR LÁCTEO

Antes del primero de julio de 2000, la regulación diferenciaba: el sector de la leche fluida para consumo (*market milk*) y el sector de la leche para industria (*manufacturing milk*). El gobierno federal (la *Commonwealth*) mantenía un esquema de precios para la leche industrializada, mientras los gobiernos estatales regulaban de manera individual el mercado para la leche bebible.

Para el mercado de la leche fluida, las autoridades estatales de comercialización poseían el monopolio sobre el comercio de la misma en cada estado. La regulación recaía sobre cada eslabón de la cadena de comercialización, y no había uniformidad entre los diferentes estados. Los precios al productor pagados para el mercado de la leche fluida duplicaban en algunos casos el precio de la leche que se destinaba a la industrialización.

La intervención estatal se fundamentaba, en un principio, en una falla de mercado. Como la producción láctea posee un fuerte componente estacional, los controles de precios eran necesarios para asegurar incentivos a los productores para que provean durante todo el año. Los mecanismos comprendían cuotas o cupos para los productores, o acuerdos con *pooles* de productores a cambio de una prima por sobre el precio pagado para la leche industrializada.

Para el caso del mercado de la leche industrializada existían dos planes, el Plan Kerin de 1986, y el Plan Crean de 1992 que reemplazó al primero.

La estrategia del plan Kerin se basaba en una política que mantenía los precios internos de los productos lácteos por arriba de los precios de exportación, esto estaba ligado a un pago que se hacía para apoyar las exportaciones de productos lácteos: el dinero utilizado para estos fines provenía de un impuesto que se aplicaba a toda la producción de leche en Australia. Esta estrategia, que estimulaba el incremento de los precios internos de los lácteos, finalmente se traducía en un beneficio neto hacia los productores de leche, ya que se incrementaba el precio de la leche que era utilizada para la elaboración de productos lácteos destinados para consumo interno.¹⁴⁸

El objetivo del Plan Crean consistía básicamente en ir reduciendo de manera gradual los apoyos gubernamentales, eliminándolos por completo para el año 2000. A partir de 1995 se estableció un sistema en el cual los productores pagaban un impuesto por la leche que vendían internamente para consumo directo, es decir, en el mercado de la leche fluida, y los industriales a su vez pagaban un impuesto por los productos lácteos que se vendían internamente. Estas regulaciones restringían las oportunidades de la industria y ponían límites a los ingresos de los productores. Lo recaudado de esta forma servía para financiar un pago (el *Domestic Market Support*, DMS) hacia los productores de leche industrializada. Los acuerdos del DMS no imponían a los productos importados los tributos que debían pagar las manufacturas australianas destinadas al mercado doméstico, por esto el DMS daba efectivamente una ventaja a las importaciones, especialmente a las provenientes de Nueva Zelanda.¹⁴⁹

¹⁴⁸ Robledo Padilla (2005).

¹⁴⁹ Dobson y Wagner (2000) y Lozanoff, González y Barrón (2001).

4.2.1. Revisión del Marco Regulatorio y Administración de los efectos del proceso de Desregulación

Una transición ordenada hacia la liberalización fue la alternativa escogida para reducir la potencial salida masiva de productores de la industria. La propuesta fue eliminar todos los controles de precios existentes de manera inmediata a partir de julio de 2000, y a la vez, brindar un conjunto de herramientas que permitieran asistir a los productores y amortiguar el efecto del cambio en las condiciones del mercado.

Una reducción gradual de los controles estatales fue descartada por la multiplicidad de esquemas de control entre los diferentes estados, ya que esto demandaría una compleja coordinación política entre diferentes niveles de gobierno.¹⁵⁰ En septiembre de 1999 el gobierno anunció que el esquema de *Domestic Market Support* finalizaría al año siguiente, e introduciría una nueva ley conocida como Paquete de Ajustes a la Industria Láctea (*Dairy Industry Adjustment Package, DIAP*) que comprendía tres programas específicos.

Estos tres programas fueron:

- Programa de Ajuste Estructural del Sector Lácteo (*Dairy Structural Adjustment Program, DSAP*);
- Programa de Salida (*Dairy Exit Program, DEP*);
- Programa de Ajuste Regional (*Dairy Regional Adjustment Program, DRAP*).

4.2.1.1. Programa de Ajuste Estructural (DSAP)

El objetivo del DSAP consistió en proporcionar un pago explícito durante la transición en lugar de una ayuda implícita que se hubiera adoptado bajo un enfoque gradual de liberalización. Se otorgaban pagos trimestrales durante ocho años a partir del 2000. Para realizar los pagos se tomaron como referencia los volúmenes de producción de leche líquida e industrializada durante los años 1998 y 1999. Los derechos fueron calculados de manera tal que reflejen la pérdida que conllevaría la eliminación de las ayudas por parte de los respectivos gobiernos. La autoridad de aplicación recibió alrededor de 30.500 aplicaciones y realizó 29.897 pagos.

En el año 2001 el gobierno implementó por iniciativa propia un programa de asistencia suplementaria (*Supplementary Dairy Assistance, SDA*). El objetivo era proveer ayuda adicional para aquellos productores existentes en el mercado de la leche fluida, para los cuales la eliminación de los apoyos era más considerable. La diferencia con el programa anterior se debía estrictamente al tipo de beneficiario. El primer programa, DSAP buscaba beneficiar de igual forma a todos los productores, mientras que el segundo se focalizaba en aquellos en situación más vulnerable.

4.2.1.2. Programa de Salida (DEP)

Este programa consistía en una ayuda monetaria y asistencia en capacitación para desarrollar

¹⁵⁰ Harris (2005).

habilidades en actividades alternativas. Fue pensado como una especie de red de seguridad para aquellos en peores condiciones financieras. El programa se mantuvo durante dos años y fue cerrado en junio de 2002. La mayoría de los productores que dejaron la actividad no utilizaron esta herramienta, sino que escogieron los anteriores programas, ya que para el cobro de los mismos no era necesario proseguir con la actividad.

4.2.1.3. Programa de Ajuste Regional

Esta asistencia fue proporcionada debido a las preocupaciones del gobierno acerca de los impactos indirectos de una baja en la renta de los productores, del retiro de la actividad y cierre de establecimientos, sobre el empleo y las economías regionales.

En este sentido, se buscó financiar proyectos que crearan oportunidades de empleo en comunidades fuertemente dependientes del sector lácteo y que se verían afectadas adversamente por la desregulación.

4.2.2. Ajuste en el Sector luego de la Desregulación

4.2.2.1. Determinación de los Precios al Productor

El efecto inmediato y buscado de la desregulación fue ligar la rentabilidad de los productores a los precios internacionales de las *commodities* lácteas. Bajo el nuevo esquema los cambios en la rentabilidad de las exportaciones tienen un gran efecto sobre el precio promedio recibido por la leche. En primer lugar, los precios pagados al productor con destino a la industrialización, que no contaban con apoyos comparables con los del mercado de la leche fluida, no se vieron afectados por la desregulación, ya que fueron amortiguados por el fuerte incremento de los precios internacionales durante el período 2000-2002.

Los precios para la leche fluida deben tener en cuenta los cambios en el valor de la leche estacional para productos como el queso, la manteca y la leche en polvo. Los procesadores de leche fluida requieren de una oferta constante de leche, esta es la leche no estacional.

El requerimiento de las cadenas de comercialización, sobre todo los grandes supermercados, por una oferta constante durante todo el año motivó la introducción de contratos por parte de los procesadores. Los precios pactados reemplazaron la regulación como indicadores del valor de la leche no estacional.

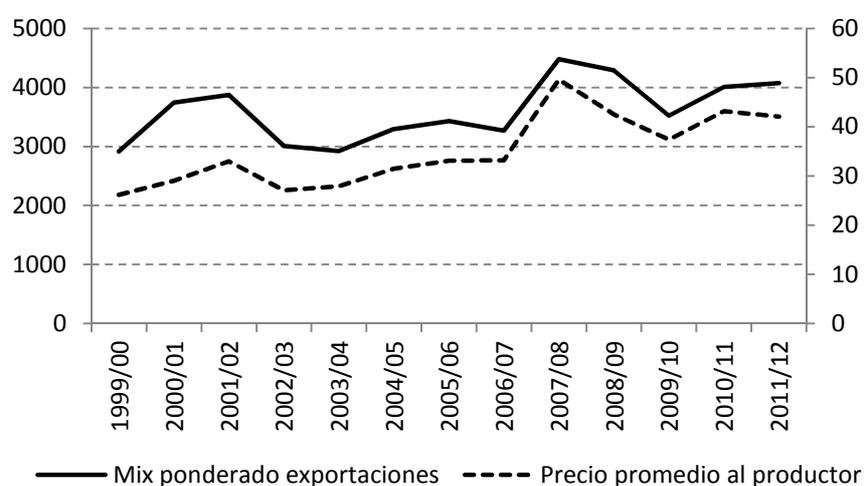
El precio anual promedio por la leche no estacional es más alto que el promedio anual de la leche estacional. Los productores con contrato para proveer leche durante todo el año reciben una prima.

Los procesadores pagan esta prima por el mayor costo que insume producir de manera constante durante todo el año. Entonces, existe la posibilidad de que la prima establecida por los 12 meses sea erosionada por un gradual incremento de las ganancias por exportar. De igual manera, si los precios internacionales fueran más bajos que los esperados la prima se incrementaría. Por lo tanto, los contratos por la leche no estacional deberían ajustarse a los retornos por la exportación.

La decisión de los productores para aceptar los contratos está influenciada a su vez, por los cambios en los retornos por la leche estacional y la posibilidad de vender a compradores alternativos. Entonces, el retorno esperado por la exportación funciona como mecanismo de señalización de los precios al productor, independientemente del destino de la leche.

En el gráfico 24 se presentan el precio promedio al productor en centavos de dólar australiano por litro de leche (eje derecho), y un precio promedio ponderado de los principales productos exportados por Australia, en base a su participación en el total exportado durante el período 2000-2012 (eje izquierdo). Del mismo se observa un elevado grado de alineación entre los precios de exportación y el precio promedio al productor en un entorno de completa desregulación.

Gráfico 24. Evolución del precio al productor y de mix de precios de principales productos exportados. En dólares australianos.



Fuente: Elaboración propia en base a ABARE (2013)

4.2.3 Respuesta de los Productores ante la Desregulación

La mayoría de los productores reaccionaron incrementando su productividad, aumentando el tamaño de los rebaños y alternado el uso de insumos secundarios. La mejora en la administración de las pasturas y la alimentación suplementaria, permitió reorganizar la producción e incrementar la eficiencia. Por lo tanto, la reacción fue rápida ante los cambios en las condiciones del mercado, principalmente en los dos primeros años.¹⁵¹

El impacto de la desregulación refleja el efecto neto de una salida de productores y la diversificación en otras actividades, y el ajuste en las decisiones de los que quedaron en el sector.

En alguna medida el rendimiento por vaca puede reflejar el ajuste ante cambios en las condiciones del mercado y a las reformas políticas. La productividad puede ser mejorada a través de cambios en la alimentación y en la administración del ganado. De cualquier modo,

¹⁵¹ Harris (2007).

los rendimientos en una industria basada en el forraje son susceptibles a variaciones en las condiciones climáticas.

4.2.4. Política Comercial

El estancamiento de las negociaciones de las rondas de Doha, en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC), ha determinado que los países intenten llegar a acuerdos de tipo bilateral o regional. Todos los acuerdos comerciales completados por Australia, sean bilaterales o multilaterales, a excepción del celebrado con Nueva Zelanda en el año 1983, fueron negociados a partir del año 2001.

Australia cuenta con 7 acuerdos de comercio libre (FTAs por sus siglas en inglés) en marcha, con Nueva Zelanda, Singapur, Tailandia, Malasia, Estados Unidos, Chile y el acuerdo regional AANZFTA (ASEAN-Australia-Nueva Zelanda). Bajo negociación cuenta con 4 acuerdos de tipo regional, 5 negociaciones bilaterales, y prosigue con las negociaciones multilaterales en el marco de la OMC.¹⁵²

4.2.4.1. Acuerdos Vigentes:

- ANZCERTA (*Australia-New Zealand Closer Economic Relations Trade Agreement*), entrada en vigencia a partir de 1983. Es el primer acuerdo bilateral de libre comercio, y más comprehensivo de todos, como se describió previamente. Igualmente las importaciones de quesos de origen neozelandés también se han incrementado durante la etapa de desregulación.
- SAFTA (*Singapore-Australia Free Trade Agreement*), entrada en vigencia a partir de 2003. Todos los aranceles aplicados sobre los bienes importados han sido eliminados a partir de la puesta en marcha del acuerdo el 28 de julio de 2003. A excepción de las exportaciones de quesos, Singapur es uno de los principales compradores de LPD, LPE y Manteca.
- AUSFTA (*Australia-United States Free Trade Agreements*), entrada en vigencia a partir de 2005. Alrededor del 66% de los aranceles a bienes agropecuarios fueron eliminados desde la puesta en marcha del acuerdo. Respecto a las exportaciones lácteas, existe el compromiso por parte de Estados Unidos de ir incrementando las cuotas libres de aranceles correspondientes a Australia de manera gradual. En este sentido, las mismas han crecido a una tasa promedio anual del 5%. La mayor ganancia se da sobre todo en aquellos bienes en los cuales Australia es más competitivo y posee las mayores expectativas de crecimiento.
- TAFTA (*Thailand-Australia Free Trade Agreements*), entrada en vigencia a partir de 2005. Desde el comienzo del acuerdo, Tailandia ha eliminado aranceles de algunos productos lácteos como la leche maternizada, la lactosa y la caseína, y desde el 2010 los aranceles para el yogurt y el helado. Asignó a Australia una cuota adicional de 2.200 toneladas de leche en polvo descremada, lo que permitió que este país sea uno de los principales destinos de LPD de Australia, y otra cuota de 120 toneladas de leche fluida y crema, expandiendo ambas a una tasa del 17% por quinquenio hasta el año 2025, en el cual todos los aranceles y cuotas serán removidos. Además, se eliminarán los aranceles para mantecas, quesos y leche en polvo entera para el año 2020.

¹⁵² <http://www.dfat.gov.au/fta/>

- *Australia-Chile Free Trade Agreements*, entrada en vigencia a partir de 2009. Primer acuerdo con un país de Latinoamérica. Si bien los productos lácteos de Australia se encuentran exentos de carga arancelaria, las cantidades intercambiadas no son importantes.
- *AANZFTA (ASEAN-Australia-New Zealand Free Trade Area)*, entrada en vigencia a partir de 2010. Representa el primer acuerdo multilateral de libre comercio de Australia, el cual fue negociado de manera conjunta con Nueva Zelanda, y uno de los más importantes para el sector lácteo, siendo este bloque el principal destino de la mayoría de los productos exportados por dicho sector. En enero 2010 el acuerdo entra en vigencia para ocho de los doce países que firmaron el mismo: Australia, Nueva Zelanda, Brunei, Burma, Malasia, Filipinas, Singapur y Vietnam. Luego ingresa Tailandia en marzo de 2010, Laos y Camboya en enero de 2011, e Indonesia en enero de 2012. Este acuerdo multilateral se aplica de manera paralela a los acuerdos bilaterales celebrados por Australia con Nueva Zelanda, Singapur y Tailandia, pudiendo los agentes interesados en el intercambio decidir hacer uso de uno u otro de los acuerdos, respetando siempre las normativas establecidas. Específicamente para los productos lácteos, se plantea una eliminación gradual de los aranceles aplicados a los mismos entre el período 2012-2020, eliminándose por completo en este último año. La entrada última de Indonesia beneficia en gran medida al sector lácteo de Australia: el arancel del 5% sobre la mayoría de los quesos y la manteca es eliminado a partir del año 2012, mientras que los aranceles para la LPE y LPD del 5% se reducen en 2015 al 4%, eliminándose por completo en el período 2019-2021.
- *MAFTA (Malaysia-Australia Free Trade Agreement)*, entrada en vigencia a partir de 2013. Es el último acuerdo bilateral firmado por Australia. En el mismo se amplían las cuotas libres de aranceles para diferentes tipos de leche fluida. Dependiendo del contenido graso de las mismas, las cuotas se incrementan a una tasa promedio anual del 3% y 9%.

4.2.4.2. Acuerdos bajo Negociación

Las cinco negociaciones bilaterales en proceso son:

Acuerdo de Libre Comercio Australia-China, desde el 2005. Es poco probable que se llegue a una resolución en el corto plazo. El mayor inconveniente tiene que ver con el comercio no agrícola como el textil y cuestiones ligadas a la inmigración. El gobierno de Australia está preocupado por las ventajas comerciales que tiene Nueva Zelanda en lácteos por el exitoso acuerdo firmado por el mismo en el año 2008. China también mantiene negociaciones con otros países como Japón, Corea y miembros del ASEAN. La celebración de un acuerdo bilateral con China resolvería una desventaja crucial con Nueva Zelanda en lo que respecta al comercio de lácteos.

Acuerdo de Libre Comercio Australia-Japón, desde el 2007. Las negociaciones se encuentran avanzadas pero son complejas, debido a inconvenientes relacionados al comercio agrícola, incluido los lácteos. Japón es el principal comprador de quesos de Australia, por lo que un acuerdo de libre comercio reforzaría las ventas de este producto, además de introducir productos adicionales para los cuales existen restricciones.

Acuerdo de Libre Comercio Australia-Corea, desde 2009. Las negociaciones comenzaron en marzo de 2009 y se encontraban bastante avanzadas a finales de 2011 cuando se estancaron. Para el sector lácteo, de progresar las mismas se irían eliminando las preferencias arancelarias para los proveedores de la UE y Estados Unidos provenientes de los acuerdos

FTAs con dicho país, incrementando la competitividad y el posicionamiento de los exportadores australianos. Actualmente, los contingentes establecidos para los productores australianos no son importantes, y los aranceles fuera de las cuotas alcanzan niveles prohibitivos, entre el 36% y el 176%.

Acuerdo Comprensivo de Cooperación Económica Australia-India, negociaciones desde 2011. Las negociaciones comprenden un proceso largo y complejo. Existen grupos políticos e industriales dentro de la India que están en contra del ingreso de productos alimenticios. Además de Australia, la UE y Nueva Zelanda, también se encuentran negociando con la India. En la fase inicial, constituye una importante oportunidad para muchos productos lácteos en virtud de la magnitud del mercado a abastecer.

Acuerdo Comprensivo de Cooperación Económica Indonesia-Australia (AIA-CEPA), desde 2012. Se encuentran en una etapa temprana de negociación. En la fase inicial, significan buenas oportunidades para un rápido crecimiento de las exportaciones de productos lácteos, al complementarse con el AANZFTA.

Los 4 acuerdos regionales bajo negociación son:

Acuerdo de Asociación Transpacífica (TPP), desde el 2010. Los beneficios de este acuerdo pueden ser significativos para la industria láctea. En especial puede posibilitar la entrada a mercados significativos, como el caso de México, el cuál es uno de los mayores importadores de lácteos a nivel mundial. Por otro lado, existe cierto recelo respecto al compromiso por parte de Canadá, de reducir las restricciones, debido a poseer una industria láctea altamente proteccionista.

Acuerdo del Pacífico sobre Relaciones Económicas más Cercanas (PACER plus), desde el 2009. El objetivo primordial de Australia a través de este acuerdo es promover el desarrollo económico del Foro de Islas del Pacífico (*Pacific Islands Forum, PIF*), incrementando el comercio regional y la integración económica.

Acuerdo de Libre Comercio del Consejo de Cooperación Australia- Países del Golfo (GCC), desde el 2007. Comprende los estados de Bahrein, Kuwait, Omán, Arabia Saudita y los Emiratos Árabes. Australia es uno de los tantos países interesados en celebrar acuerdos de libre comercio con el GCC, sin embargo, las negociaciones se encuentran en un impasse debido a una revisión de la política comercial por parte del GCC. El GCC es un mercado clave para los productos agropecuarios y alimentarios, incluidos los lácteos, por ser países con elevada renta petrolera y un gran crecimiento poblacional. En el año 2006 la participación del GCC en las exportaciones de quesos de Australia alcanzaba el 18%, mientras que en el 2012 se redujo al 4%, por lo que la consecución de este acuerdo posibilitaría la recuperación de un mercado sumamente importante.

Asociación Económica Regional Comprensiva (RCEP), desde el 2013. Incluye los 10 miembros del ASEAN y aquellos países con acuerdos de libre comercio con éstos (Australia, China, India, Japón, Corea del Sur y Nueva Zelanda). Dicha negociación se construye a partir de los tratados existente con el ASEAN y con Nueva Zelanda, y a su vez, busca complementar el TPP con el objeto de conformar una zona de libre comercio en la región del Asia-Pacífico. Respecto al comercio de productos lácteos, la puesta en marcha de este acuerdo, traería ventajas para Australia respecto a Estados Unidos y la UE.

4.2.5. Política de Administración del Agua

Desde el año 2000, las recurrentes sequías han impactado en el sector lácteo a través de la merma en la disponibilidad de agua para el riego de las pasturas, necesarias para la alimentación del ganado. Sin embargo, Australia cuenta con uno de los mercados de agua más desarrollados a nivel mundial, sin los cuales, las pérdidas por problemas climáticos hubieran sido todavía mayores.

La política consistente en regular la utilización del agua ha atravesado diferentes etapas desde la conformación de los primeros mercados para este recurso. Los mercados de agua se iniciaron a principios de la década de 1980 y fueron desarrollándose y expandiéndose de manera gradual, sobre todo en la cuenca Murray-Darling en el sudoeste de Australia, encontrándose actualmente en una fase de transición, a partir de la *Water Act* del año 2007, hacia mercados acuíferos sustentables medioambientalmente.¹⁵³

La fuerte sequía de la temporada 2006-2007 puso en debate nuevamente la sustentabilidad de los recursos, y específicamente los utilizados en la cuenca Murray-Darling, sobre todo por la sobreasignación existente del agua. Así, en enero de 2007 el gobierno de Australia lanzó el Plan Nacional para la Seguridad del Agua, que luego se transformaría en el Programa Agua para el Futuro. Dicho programa tenía tres elementos básicos:

- El Plan Murray-Darling Basin, que sería aplicado por la *Murray-Darling Basin Authority* (MDBA), autoridad creada a partir de la *Water Act*
- Un esquema de recompra de derechos de acceso
- Mayor inversión en sistemas de riego más eficientes

En el año 2008 se realizan acuerdos entre los gobiernos estatales para delegar las atribuciones sobre la administración de la cuenca Murray-Darling a la *Commonwealth*, en el marco de la *Water Act*.

En el año 2009 se puso en marcha el *National Water Market System*, proyecto bajo la órbita del COAG. Este proyecto busca incrementar la eficiencia de las transacciones y la administración de la información por parte de los Estados y territorios, y generar una mayor y mejor disponibilidad de la información para los agentes privados.

Respecto al Plan MDB, el mismo entró en efecto a finales del año 2012, luego de varios años de debate por los efectos que acarrea sobre la disponibilidad de agua para el uso en el sector agrícola. El principal objetivo del plan es asegurar en el largo plazo, un balance entre las necesidades de acceso al agua en la cuenca por parte de las comunidades, la industria y el medioambiente. El plan establece nuevos derechos de acceso sustentables con la reproducción del sistema, conocidos como *Sustainable Diversion Limits* (SDLs). Estos instrumentos funcionan como nuevos límites a la utilización del agua, regulan la cantidad de la misma que puede ser consumida para diferentes propósitos. Existe un mecanismo de ajuste, a revisarse en el año 2016, por el cual dicha cantidad puede ser mayor o menor en un 5%,¹⁵⁴ lo que genera cierta incertidumbre acerca de la verdadera disponibilidad de agua en el futuro.

¹⁵³ National Water Commission (2011b).

¹⁵⁴ <http://www.mdba.gov.au/what-we-do/water-planning/sdl>.

4.2.5.1. Administración del Agua en Relación al Sector Lácteo

El agua es vital para la rentabilidad de la industria del norte de Victoria y sudoeste de New South Wales, industrias orientadas a la exportación y fuertemente dependientes de los sistemas de riego emplazados en la cuenca Murray-Darling.

El intercambio de asignaciones de agua ha ayudado a los productores a mantener su producción, el número de cabezas y generar renta adicional. De manera general, la posibilidad de comerciar este recurso provee flexibilidad para determinar la mejor combinación de insumos dependiendo de las condiciones vigentes en el mercado. El comercio de los derechos (*entitlement trade*) ha permitido a la industria hacer frente a los cambios en la competitividad de largo plazo, las prolongadas sequías y las fluctuaciones del mercado.

La participación en el mercado del agua otorga las siguientes ventajas:¹⁵⁵

- Flexibilidad: con respecto a la utilización de los insumos;
- Incrementa la producción: a partir de la compra de derechos y asignaciones adicionales para incrementar la capacidad productiva;
- Mantener la cantidad de ganado durante las sequías;
- Las ventas de asignación son cruciales para generar renta durante las sequías cuando los precios son altos;
- Manejo del riesgo: les aporta previsión;
- Facilita el ajuste: el intercambio de derechos ha permitido la consolidación de la industria desde la década de 1990, como de sobrevivir ante cargas financieras altas y retornos de mercado bajos;
- Eficiencia y productividad: algunos productores han adoptado prácticas de irrigación oportunistas. Sobre todo en respuesta al programa de recompra por parte de la *Commonwealth*. Han vendido sus derechos y comprado asignaciones cada año dependiendo del precio del agua. Lo obtenido por las ventas de los derechos ha financiado la inversión en tecnología para mejorar los sistemas de riego.

La conducta de los productores respecto a la participación en los mercados del agua no debe separarse de la evolución de los mercados de insumos y de los mercados internacionales de productos. En este sentido, si existe sequía pero los precios internacionales son altos, los productores pueden incorporar alimentación suplementaria a partir del mayor retorno de exportación.

A su vez, los productores bajo irrigación pueden no utilizar el agua para producir forraje, sino simplemente comprarlo. También pueden intercambiar entre pasturas anuales o perennes, dependiendo de la disponibilidad de agua.

En períodos de sequía pueden existir diversas alternativas. Si los precios del forraje son elevados pueden comprar asignaciones de agua, por lo que la conducta respecto a la

¹⁵⁵ National Water Commission (2011a).

administración del agua depende de las relaciones entre: el precio de las asignaciones de agua, el precio del forraje, y el precio de la leche. Por ejemplo, durante la gran sequía del 2006-07, cuando la disponibilidad de agua era escasa, los productores lácteos vendían a los horticultores las asignaciones de agua a precios elevados, y con lo obtenido compraban forraje.¹⁵⁶ Sin la existencia de estos mercados, las salidas de la actividad hubiesen sido todavía mayores.

El comercio de derechos ha sido una herramienta importante en la administración del ajuste ante la presión de las sequías, la desregulación, las fluctuaciones del dólar australiano y los precios internacionales de las commodities. El comportamiento respecto a la venta de los derechos tuvo una lógica similar a la observada respecto a los programas de ayuda por parte del gobierno durante la transición hacia la desregulación total de la industria.

Otra ventaja importante de la venta de los instrumentos surge de la separabilidad de los mismos respecto a la propiedad de la tierra (*unbundling entitlement*). Esto permite a los productores, ante problemas financieros, vender los mismos y arrendar la tierra, sin perder la propiedad de la misma.

El programa de recompra de derechos de acceso por parte de la Commonwealth también ha permitido a muchos productores mejorar su posición financiera, y a la vez, incrementar la inversión en orden a ampliar la escala de producción.

4.3. IMPACTOS Y DESAFÍOS

El sector lácteo de Australia ha experimentado importantes cambios estructurales a partir de la desregulación del año 2000. Se profundizó la tendencia hacia la concentración de la producción, se incrementó la productividad por establecimiento, pero la producción total de leche ha caído durante todo el período. La caída en la producción conjuntamente con el leve crecimiento del consumo interno, provocó que la oferta disponible para colocar en el exterior se reduzca. El porcentaje de la producción destinada a las exportaciones pasó del 60% al 40% entre 2000 y 2012.

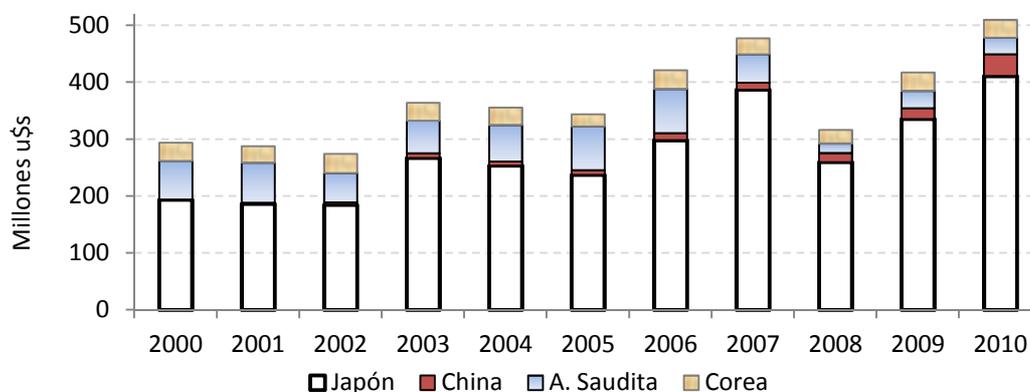
La disminución no se da solamente respecto a la producción sino que, en términos absolutos, los volúmenes exportados también mostraron esta tendencia. En cambio, el valor de los mismos aumentó ya que los precios en la última década, si bien volátiles, se han mantenido en niveles altos. Del análisis de los compradores se puede deducir la importancia que tiene para el país la realización de acuerdos comerciales, ya sea de los que están en vigencia o de los que se están negociando.

En el gráfico 25 se presentan los principales destinos para las exportaciones de quesos. Del mismo se desprende la gran importancia de Japón como comprador de este producto, incrementado a su vez la participación durante todo el período, llegando a concentrar más de la mitad de las exportaciones australianas de esta *commodity*. Por otra parte, si bien las ventas a China todavía son menores comparadas con las de Japón, han crecido de manera constante para el período bajo estudio, posicionándose actualmente como el segundo destino

¹⁵⁶ National Water Commission (2011a).

en importancia. Dinámica opuesta se observa para Arabia Saudita, mientras que las compras de Corea del Sur se mantuvieron relativamente estables durante todo el período.

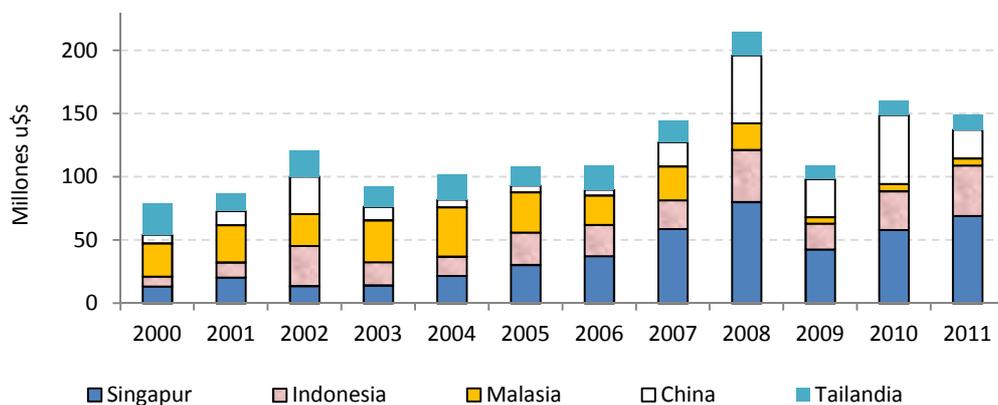
Gráfico 25. Exportaciones de Quesos por Destino (en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE.

En cuanto a las exportaciones de LPE se observa en primer lugar que las mismas se encuentran más diversificadas que las de quesos, destacándose que los principales destinos, a excepción de China, son miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN por sus siglas en inglés).

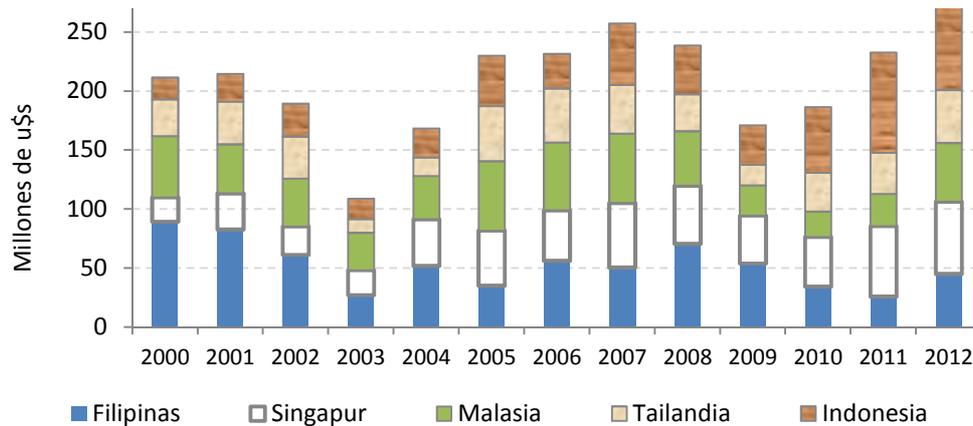
Gráfico 26. Exportaciones de Leche en Polvo Entera (en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE.

Al igual que las exportaciones de LPE, las de LPD se encuentran bastante diversificadas, siendo países del sudeste asiático sus principales destinos. De los destinos presentados en el cuadro, tres de ellos, Singapur, Tailandia e Indonesia, incrementan las compras de LPD de Australia, mientras que las compras de Filipinas y Malasia caen durante el período analizado.

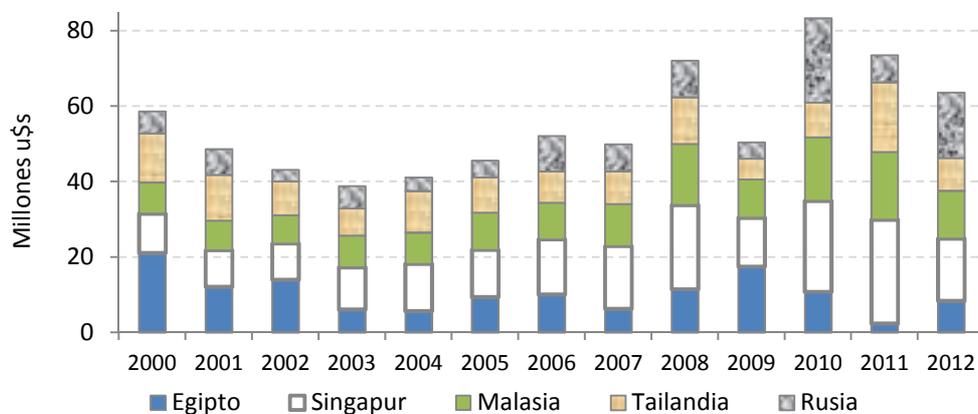
Gráfico 27. Exportaciones de leche en polvo descremada (en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE.

Por último, en el gráfico 28 se muestra el valor de las exportaciones de manteca y aceite butírico para los principales destinos. La presencia de países del sudeste asiático sigue siendo importante también para este producto, sin embargo, aparecen nuevos destinos tales como Egipto, Estados Unidos y Rusia.

Gráfico 28. Exportaciones de manteca y aceite butírico (en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE.

Lo comentado anteriormente con respecto a la futura disponibilidad de agua coloca al sector lácteo en una encrucijada respecto al futuro desempeño del mismo en los mercados internacionales. Dos puntos parecen sumamente importantes:

1) la incertidumbre respecto del acceso al agua en el marco de las reformas que se dan actualmente, sobre todo el impacto del Plan Murray-Darling Basin, ya que la industria orientada hacia la exportación se radica allí, y

2) el crecimiento de la demanda mundial de productos lácteos, los beneficios derivados de

los acuerdos comerciales en vigencia, y la aprobación de los acuerdos bajo negociación.

De acuerdo a un sondeo realizado con los productores lácteos¹⁵⁷, las expectativas de crecimiento de la producción de leche son relativamente bajas, proyectándose para la temporada 2015/16 entre 9.800 y 10.200 millones de litros. El escaso dinamismo de la producción se debe principalmente a la incertidumbre respecto a la política de administración del agua bajo el plan MDB. El objetivo de recuperación anual de agua reduciría la disponibilidad de la misma cerca de un 26% en el sur de la cuenca. Ello representa un gran desafío para los productores lecheros, fundamentalmente a aquéllos orientados a los mercados externos, que deberían incrementar de manera importante la eficiencia en el uso del agua, y hacer frente a precios más elevados de este recurso debido a la mayor competencia por el mismo. Sin embargo, el sector lácteo ha sabido adaptarse a grandes cambios estructurales, como lo fue el programa de desregulación, que obligaron a mejorar la eficiencia y la productividad, por lo que es esperable que la tendencia hacia una mayor concentración siga manteniéndose con el objetivo de ampliar la escala de producción y lograr las mejoras en la eficiencia buscada.

Respecto a los principales demandantes a nivel mundial de productos lácteos, se espera que las importaciones por parte de China, el sudeste asiático y algunos países de Oriente Medio, se mantengan firmes en el corto plazo, apoyadas en mejoras de la actividad económica y el rápido crecimiento poblacional.¹⁵⁸ Esto último, es de vital importancia para el sector, teniendo en cuenta que estos países son los principales destinos de las exportaciones de lácteos de Australia.

En relación con lo anterior, Australia posee un conjunto de acuerdos con países pertenecientes al ASEAN, por lo que es esperable que se mantenga una buena posición en estos mercados. Respecto a China, Japón, y algunos países de oriente medio, las perspectivas de crecimiento son interesantes en virtud de los acuerdos que se encuentran bajo negociación, y la posibilidad que brindarían los mismos para reducir las desventajas respecto a los principales competidores. De igual manera, cabe recordar que Estados Unidos, la UE y Nueva Zelanda, también tienen negociaciones con estos mismos países. Otro acuerdo de suma relevancia es el *Trans Pacific Partnership Agreement* (TPPA), que posibilitaría la entrada de las exportaciones australianas a nuevos mercados de gran importancia como México.

Factores de tipo global relacionados a la seguridad y soberanía alimentaria, problemas climáticos y medioambientales, necesidades nutricionales, valoraciones éticas por parte de los consumidores, podrían afectar eventualmente la demanda de productos lácteos, no sólo de Australia sino de los principales exportadores mundiales.

Bibliografía

ABARE (2012) "Agricultural Commodity Statistics 2012", Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics and Sciences, December, Canberra.

ABARE (2007) "Australian Commodity Statistics 2007", Australian Bureau of Agricultural

¹⁵⁷ Dairy Australia (2013).

¹⁵⁸ Working Group (2013).

- and Resource Economics, Canberra.
- UNITED NATIONS COMTRADE (2013) <http://comtrade.un.org/db/dqBasicQuery.aspx>
- Dairy Australia 2008. "Lower Murray-Darling Basin: the Facts, the Future", Preliminary Response to the Inquiry into Dairying in the Lower Murray-Darling Basin.
- Dairy Australia. 2012. "Dairy Australia Strategic Plan 2012-16".
- Dairy Australia. 2013. "Situation and Outlook".
- Department of Agriculture, Fisheries and Forestry. 2013, <http://www.daff.gov.au/>
- Department of Foreign Affairs and Trade. 2013, <http://www.dfat.gov.au/fta/>
- Dobson W.D. y J. Wagner. 2000. "The Deregulation and Rationalization of Australia's Dairy Industry - Implications for the U.S. and World Dairy Industries", Babcock Institute Discussion Paper N° 2000-3.
- Edwards, G. 2003. "The Story of Deregulation in the Dairy Industry", *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, Vol. 47, pp. 75-98.
- Harris, D. 2005. "Industry Adjustment to Policy Reform. A Case Study of the Australian Dairy Industry", A Report for the Rural Industries Research and Development Corporation, RIRDC Publication N° 05/110, RIRDC Project N° DAH-1A.
- Harris, D. 2007. "Australian Dairy Market Deregulation: Coping with Policy Change", *WCDS Advances in Dairy Technology*, Vol. 19: 121-133.
- Jesse, E. 2006. "La Industria Lechera de Australia", *Industrias Lácteas Mundiales* N° 103, Instituto Babcock, Universidad de Wisconsin.
- Khan, S., Abbas, A., Rana, T., y J. Carrol. 2010. "Dairy Water Use in Australian Dairy Farms: Past Trends and Future Prospects", CSIRO: Water for a Healthy Country National Research Flagship, 81 pp.
- Lozanoff, J., González, P. y E. Barrón. 2001. "Marcos Regulatorios de la Actividad Lechera. Análisis Normativo y Reglamentario de la Actividad en la Unión Europea, Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda", IES-INTA.
- National Water Commission. 2011. "Water Trading in the Dairy Industry", Australian Government, Canberra.
- National Water Commission. 2011. "Water Markets in Australia. A Short History", Australian Government, Canberra.
- National Water Commission. 2011. "Australian Water Markets: Trends and Drivers 2007-08 to 2009-10", Australian Government, Canberra.
- PwC. 2011. "The Australian Dairy Industry. The Basics", PricewaterhouseCoopers.
- RMCG Consultant for Business, Communities & Environment (2012) "Murray Darling Basin Plan - Implications on Milk Production in the Goulburn Murray Irrigation District", Dairy Australia, November.
- Robledo Padilla, R. 2005. "La Política de la Industria Láctea en Australia", *México y la Cuenca del Pacífico*, Vol. 8, N° 25, mayo-agosto.

Working Group. 2013. "The Horizon 2020. Future Scenarios for the Australian Dairy Industry", Dairy Australia and Gardiner Foundation.

CAPITULO V

DOS PAÍSES EXPORTADORES DE LA EX UNIÓN SOVIÉTICA

Dos de los mayores exportadores en el mercado mundial de lácteos fueron parte de la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas: hoy Bielorusia y Ucrania. Sin embargo, por razones de calidad de sus productos y conveniencia por la cercanía, en el mediano plazo no se espera que entren a competir en países occidentales, sino concentrando sus ventas dentro del mismo grupo de la comunidad de países independientes (CIS).

Tanto el consumo como la producción láctea en la era soviética estaban fuertemente subsidiados. Después de las reformas, la mayor producción se concentró en cuatro de los países independizados: Rusia, Bielorusia, Ucrania y Kazaskhtan, los que hacia el 2000 concentraban en conjunto cerca del 14% de la producción mundial. Pero mientras que la producción de Bielorusia y Ucrania consistentemente exceden la demanda doméstica, Rusia es un neto importador.

En todos esos países, con los cambios políticos y económicos de la ruptura, la mayor parte de las variables sectoriales cayeron dramáticamente: la producción total, el stock ganadero y la productividad. En la segunda mitad de los 90's, nuevamente aparece una mayor intervención gubernamental pero con modalidades distintivas entre esos países. En esta sección se describirá la situación de Bielorusia en primer lugar y de Ucrania posteriormente. Rusia se incluirá en el próximo capítulo como país importador.

El consumo de lácteos en todos estos países, históricamente muy alto, se redujo fuertemente después de la independencia. No obstante, por tener esos antecedentes culturales, su consumo puede esperarse que aumente progresivamente a medida que lo haga el ingreso.

5.1. BIELORUSIA

5.1.1. EL SECTOR LÁCTEO Y SU EVOLUCIÓN DESDE 2000

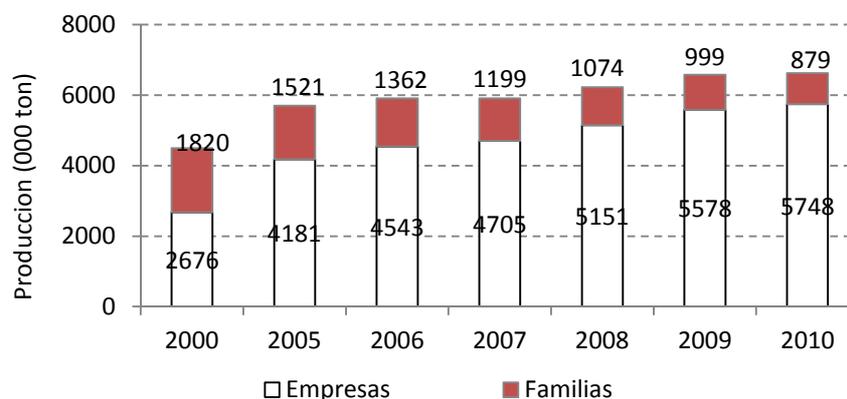
El sector lácteo es, desde el punto de vista económico, uno de los más importantes del país, siendo dentro del estado general promedio, una de las ramas industriales mayores y más modernizadas.

La recuperación comienza en el 2000, pasando de 4,4 millones de toneladas de leche cruda a 6,3 millones en 2012.

La producción primaria viene de dos tipos de explotaciones:

- 1) grandes explotaciones comerciales (antiguas granjas estatales, kolkhozes) con un promedio de 4000 hectáreas, con una moda de entre 700-800 vacas, que producían alrededor del 60% de la leche, y con esta proporción en aumento; y
- 2) pequeñas granjas de dos tipos: por una parte aquellas familiares casi de subsistencia de menos de una hectárea, y por otra las granjas privadas con un promedio de 53 has., que en conjunto proveen el restante 40%, y van perdiendo participación en el total.

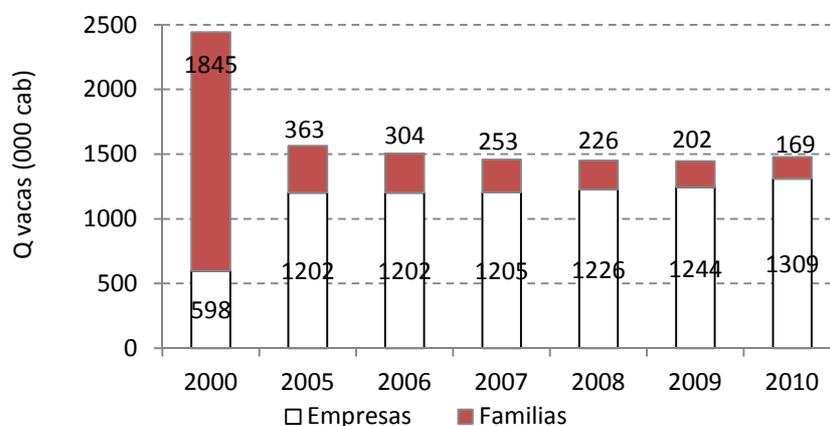
Gráfico 29. Evolución de la producción de leche, según tipo de granjas



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Statistical Yearbook 2010

El descenso de la cantidad de vacas continúa en el sector familiar, que de 1.845.000 cabezas pasó a ser de 169.000 en 2010. Sin embargo, se ha revertido en el sector de las grandes explotaciones, que de 598.000 cabezas en 2000 pasó a 1.809.000 en 2010.

Gráfico 30. Evolución de empresas lecheras y granjas familiares



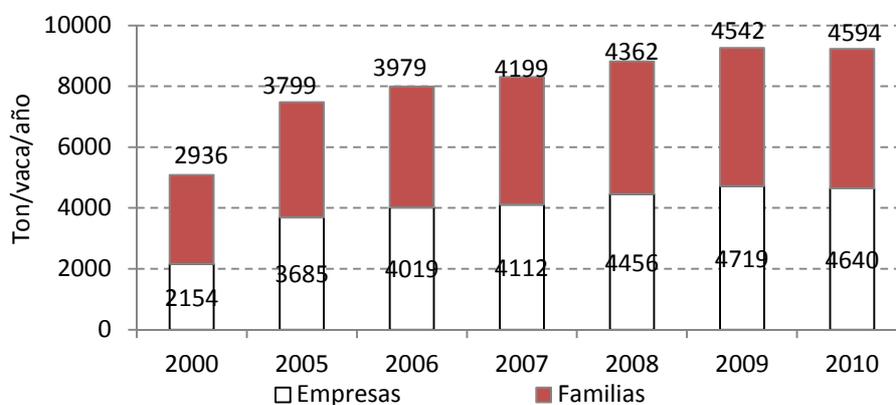
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Statistical Yearbook 2010

La producción láctea sobresale en el sector agrícola por su rentabilidad e incremento de la productividad, tanto en las empresas como en las explotaciones familiares. Pero ese logro ha sido en base a masivos subsidios gubernamentales. Dado que el 46% de la producción láctea se exporta a Rusia, se interpreta que ese apoyo se convierte en un subsidio de los contribuyentes del país a los consumidores rusos.¹⁵⁹

¹⁵⁹ WB, 2009, p. 56

La productividad por vaca es aún baja comparada con la de otros exportadores mundiales, pero con incrementos anuales importantes (Gráfico 31).

Gráfico 31. Evolución de la productividad por vaca según tipo de explotaciones



Fuente: .Statistical Yearbook of the Republic of Belarus 2010.

En la elaboración, un total de 54 empresas componían la industria láctea en 2009 ¹⁶⁰, con un crecimiento del volumen procesado para absorber la creciente producción primaria. Muchas de las pequeñas industrias estatales han sido fusionadas y hay un proyecto de continuar con esta política y la fusión con la mayor empresa procesadora nacional para crear una gran empresa estatal con capacidad de 1 millón de toneladas anuales.

Tabla 14. Evolución de la producción industrial

Productos	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Manteca (000 tons)	65,1	85	87,6	82,3	98	116,1	98,6
% exportado					63	74	63
Quesos (000 tons)	41	82,3	101	110	127,6	134,1	146,3
% Exportado					80	90	81
Productos con leche entera (leche equivalente)	954	1122	1282	1326	1332	1306	1494
Leche enlatada (millones de latas)	94	140	220	214	252	221	286

Fuente: .Statistical Yearbook of the Republic of Belarus 2010

Exportaciones

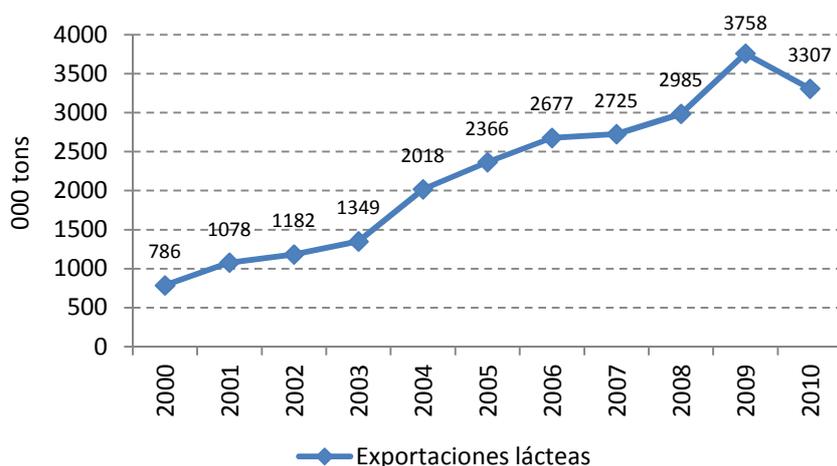
Un alto porcentaje de la producción industrial se exporta, superando el 80% en los quesos y el 60% en la manteca, como se aprecia del Gráfico 32.

Las exportaciones lácteas han venido creciendo sistemáticamente de 786.000 toneladas en

¹⁶⁰ Baranova 2010

2000 a alcanzar un máximo en 2009 de 3.758.000 toneladas (Gráfico 32), aunque con alguna disminución posterior. Constituyen el rubro más importante de todas las exportaciones agrícolas, representando alrededor del 48% de su valor. Quesos, manteca y leche y crema condensada son los productos más exportados.

Gráfico 32. Evolución de las exportaciones lácteas de Bielorusia



Fuente: WB 2009 y UN Comtrade.

Las importaciones lácteas son muy pocas, hay un fuerte control, apenas llegando a un máximo del 3% de la exportación en los períodos más importantes.

5.1.2. POLÍTICAS GUBERNAMENTALES

5.1.2.1. Políticas Domésticas. El éxito de las políticas gubernamentales para desarrollar el sector agrícola ha sido muy cuestionado, ya que si bien se observan progresos en el crecimiento de la cadena, se pone en duda su sostenibilidad futura sin los masivos recursos públicos que se le transfieren.

El sector agrícola en Bielorusia ha tenido un crecimiento importante, mayormente debido al apoyo gubernamental. El Programa de Desarrollo Rural Estatal (SRDP) constituye el marco general con el propósito de lograr seguridad alimentaria y mejor nivel de vida para las comunidades rurales mediante el mejoramiento de la infraestructura social y económica, así como la eficiencia y competitividad del sector agro-industrial.

Actualmente, en el sector lechero el Programa para el Desarrollo Lácteo de la República 2010-2015 estableció ambiciosas metas para incrementar la eficiencia y la competitividad sectorial. Entre ellas la de mejorar la calidad de la leche, uno de los cuellos de botella más críticos para su inserción internacional. Los estándares han cambiado en 2008, agregando un nuevo grado, el de la leche Extra, que se asimila a los de los países occidentales, y para el cual se le

asignó una bonificación del 15% por encima del de la de Calidad Más Alta. El porcentaje de leche en el nuevo tipo pasó de 1,9% en 2008 a 13,3% en 2010.¹⁶¹

Tabla 15. Comparación normas de calidad de leche establecidas en Bielorusia en 2008

	UE	USA	Bielorusia			
			California	Extra	Más alta	1er grado
Conteo bacteriano 30°C ('000 per ml)	≤100	≤50	≤100	≤300	≤500	≤4000
Células somáticas ('000 per ml)	≤400	≤600	≤300	≤500	≤750	≤1000

Fuente: (EU Council Directive 92/46/EEC, Chapter IV, A); . Citado en Nivievskyi and von Cramon-Taubadel, 2011.

Otro de los aspectos relacionados con la eficiencia de la cadena es el contenido de grasa y de proteína de la leche cruda, sobre todo esta última para la producción de quesos, su principal producto de exportación, y que lo coloca en desventaja en el mercado internacional en relación a otros competidores.

Tabla 16. Comparación del contenido de grasa butirosa (GB) y proteína de la leche

	N. Z.	Holanda	Alemania	Bielorusia	Ucrania	Rusia
GB	4,2	4,2	4,0	3,6	3,4	3,4
Proteína	3,4	3,4	3,4	3,0	3,0	3,0

Fuente: www.milkua.com citado en Nivievskyi and von Cramon-Taubadel, 2011.

En términos generales, como parte de los programas mencionados, algunos de los instrumentos que afectan la cadena láctea son:¹⁶²

- regulación de precios a lo largo de la cadena, tanto en el ámbito nacional como regional, a niveles que se considera permiten a las empresas obtener beneficios normales, lo que los posiciona por encima de algunos de referencia internacionales como los de Nueva Zelanda. Las empresas que violan estas regulaciones quedan sujetas a severas penalidades.

-Precios sostén al pequeño productor lechero, al que le asegura recibir el monto correspondiente al precio de la mejor leche, independientemente de la calidad entregada. Este "Programa Especial de Desarrollo y Apoyo a las Granjas Familiares de Subsistencia

¹⁶¹ Nivievskyi and von Cramon-Taubadel, 2011

¹⁶² WB 2009.

2006-2010" fue complementado con otros programas de distribución de terneros y pagos directos.

- provisión de insumos (aparte del crédito) elegidos por el estado, a precios preferenciales, de fertilizantes, pesticidas, mantenimiento y reparación de maquinarias, semillas y material genético y alimentación animal; y otros. Incluye el alquiler de maquinarias para modernizar la agricultura.

-exenciones impositivas bajo determinadas condiciones.

- cobertura obligatoria de seguro de producción por una agencia estatal, cuyo costo es cubierto en gran parte por un fondo especial de apoyo.

-subsidios varios para inversiones, tanto estatal como a través de bancos, así como especiales para proyectos como la expansión de las granjas lecheras. Entre 2011-2013 se lanzó un programa para remodelar viejas explotaciones lecheras, habiéndose completado 311 de ellas, pero requiriéndose de créditos bancarios para continuar con el esfuerzo.¹⁶³

La organización de la comercialización de la leche no escapa a la intervención gubernamental, ya que el país está dividido en zonas lecheras dentro de las cuales cada productor debe entregar su producción a determinada industria. Está prohibido el envío a otras zonas, lo que agrega muchas ineficiencias al sistema. De esta manera, mientras Bielorusia está implementando uniones aduaneras para liberalizar el comercio con otros países, no existe esa posibilidad en el mercado del insumo dentro del mismo país.¹⁶⁴

La crisis de 2008 afectó la posibilidad de continuar con los mismos niveles de gastos públicos, pero la posibilidad del despegue sectorial sin el aporte gubernamental parece estar lejos.¹⁶⁵

5.1.2.2. Políticas de Comercio Exterior

En relación al ámbito del comercio internacional, al menos tres aspectos merecen citarse.

En primer lugar, Bielorusia hace muchos años que ha pedido el ingreso a la OMC, pero el mismo depende de que realice cambios en tres áreas: en la legislación para cumplir con las reglas de la OMC; en el acceso al mercado; y en la disminución del apoyo gubernamental a la agricultura, ajustándose a las disciplinas del ámbito multilateral. Esas condiciones no han sido cumplidas hasta el momento.

En segundo lugar, en noviembre de 2009, Bielorusia, Kazakhstan y Rusia firmaron un acuerdo para realizar una Unión Aduanera (UA), la que se creó el 1º de enero de 2010, con una tarifa externa común y un Código Aduanero que entró en vigencia en julio de 2011. Dos años después se creó el Espacio Económico Unificado entre Rusia, Bielorusia y Kazakhstan. Las cantidades liberadas para el comercio incluyeron 40.000 toneladas de productos sin especificar desde la Federación Rusa a Bielorusia; y un total de 3,6 millones de toneladas a la inversa. En 2009 los tres países de la UA anunciaron que pedirían su asociación a la OMC como bloque.

¹⁶³ http://www.farmingnewsdaily.co.uk/news/130513/_money_needed_to_complete_dairy_farms.aspx

¹⁶⁴ Nivievskyi 2011

¹⁶⁵ <http://belarusdigest.com/story/belarusian-pm-reveals-collapse-belarusian-agriculture-7658>

Como política de protección, Bielorusia mantuvo aranceles a las importaciones de 244 líneas de lácteos, las que fueron las segundas más altas después de las de Bebidas y Tabaco. Además, mantiene el control gubernamental del sistema de comercialización, ya que la leche cruda se vende a agencias estatales, y las exportaciones solo se pueden realizar a través de una entidad (Belarus Universal Commodity Exchange) fundada por el estado y otras cuatro empresas estatales. Esta tiene el control y puede decidir suspensiones o prohibiciones de los flujos cuando lo crea conveniente. En 2010 el gobierno introdujo precios mínimos para las exportaciones, los que son regularmente ajustados, pero sin la agilidad que este tipo de mercados requiere, agregando más burocracia al sistema.¹⁶⁶

En tercer lugar, la organización del sistema de comercialización y sus propias medidas gubernamentales, le permite a Bielorusia mantener también el control de las importaciones, protegiendo de esta manera a sus propios productores.

A pesar de estos acuerdos políticos comerciales, el comercio de lácteos se ha visto interrumpido en varias oportunidades causando enormes problemas sectoriales. Una de las causas que ha agravado estas situaciones ha sido la gran dependencia de las exportaciones bielorusas a Rusia.

La exportación de productos lácteos a Rusia alcanza casi la mitad de la producción. Por ejemplo, en 2011 constituyeron el 100% de la leche cruda exportada, el 97% de la leche fluida envasada, el 90% de la manteca, el 98% de los quesos, el 80% de la LPD, y el 61% de la LPE.

Tabla 17. Evolución de las exportaciones totales y a Rusia

Producto (000 ton)	2008	2009	2010	2011	2012
Exportaciones					
Leche Cruda a Granel	20,7	56	18,4	6,8	22,8
a Rusia	20,7	56	18,1	6,8	22,8
Leche Fluida envasada	44,2	46,9	142	173	268
a Rusia	43,8	46,1	139	168	261
Manteca	62	86	60	62	82
A Rusia	56	64	53	56	75
Queso	102	121	119	122	135
A Rusia	102	120	117	120	132
LPD	61	80	61	55	sd
A Rusia	51	43,2	54	44,2	sd
LPE	25,9	30,9	38,5	26,5	sd
A Rusia	20,5	15,0	25,0	14,6	sd
Importaciones					
Queso	3,3	3,3	3,2	2,7	3,2

Fuente: http://www.clal.it/en/?section=stat_bielorussia. Sd: sin disponibilidad.

Dada la relevancia y dependencia bielorusa de las exportaciones a Rusia, la situación facilita

¹⁶⁶ Nivievskiy 2011.

su utilización como rehén cuando ocurren otros conflictos. Por ejemplo, en junio de 2009 la Agencia de Salud Pública y Protección al Consumidor de Rusia prohibió la entrada de la mayoría de las líneas de productos lácteos de Bielorusia, lo que fue un duro golpe para la economía del país. Si bien la razón esgrimida fue el no cumplimiento de los nuevos requerimientos técnicos rusos, la acción se relacionó con un conflicto sobre la demanda rusa de que el país cediera el control del tránsito de gas desde Rusia a Europa.¹⁶⁷

Actualmente, en el marco del “Espacio Económico Común de Bielorusia, Kazakhstan y la Federación Rusa” se está avanzando hacia una política agrícola común, la unificación de los requerimientos técnicos para abrir los mercados de los tres países.

Con otro de los vecinos, Ucrania, en marzo de 2012¹⁶⁸ el servicio veterinario y sanitario de Ucrania prohibió temporariamente la importación de leche y productos lácteos de Bielorusia alegándose violaciones sistemáticas de los requerimientos ucranianos, en particular el máximo nivel de concentración de drogas veterinarias en los productos lácteos. Nuevamente la sospecha de estos incidentes se centraron en acciones retaliatorias con relación al comercio de caños ucranianos de acero inoxidable, a los que en junio de 2011 la Unión Aduanera de Bielorusia, Kazakhstan y Rusia le impusieron aranceles antidumping de importación, los que después fueron convertidos a cuotas. Otras sospechas se basaron directamente en la protección de los productores locales, considerando que los requerimientos sanitarios de Bielorusia serían más estrictos que los ucranianos.¹⁶⁹

Finalmente, Bielorusia tiene también un acuerdo de libre comercio firmado con Serbia, y está en negociaciones, junto con Rusia y Kazakhstan, para concretar un acuerdo con los países del EFTA.

5.1.2.3. Sistema de Determinación de Precios

En síntesis, en la determinación de precios el sector lechero se continúa teniendo la intervención gubernamental, que incluye regulaciones de los precios pagados en la cadena y precios sostén a pequeños productores, reforzados por efectivos controles fronterizos.

5.1.3. DESAFÍOS Y TENDENCIAS

Muchos y muy variados son los desafíos que deberá superar el país para su inserción en el ámbito multilateral de la Organización Mundial del Comercio, y sus posibilidades de llegar a abastecer la demanda de países más desarrollados. Por lo tanto, en el mediano plazo, y mientras realiza los cambios necesarios, es probable que continúe dentro de la órbita del comercio de los países de su región, y en particular de los que conforman la Comunidad de Estados Independientes (CIS).

Los programas gubernamentales y el apoyo directo e indirecto que recibe el sector parecen ser claves para continuar con su crecimiento, dadas las dificultades de lograr inversiones de

¹⁶⁷<http://www.foodsafetynews.com/2012/04/food-wars-in-post-soviet-space-new-episodes/#.UeXJfKyTud8>

¹⁶⁸ <http://en.for-ua.com/analytics/2012/03/01/191514.html>

¹⁶⁹ <http://en.for-ua.com/analytics/2012/03/01/191514.html>

largo plazo en todos los niveles de la cadena. Pero por otra parte, la escasez de fondos públicos y la necesidad de cambios que requerirán sus compromisos en acuerdos regionales y potencialmente multilaterales, pondrán mucha presión para que se realicen los mismos.

A nivel de la producción primaria, el mejoramiento de la calidad y eficiencia de la producción aparecen en lugar relevante. La característica de que una gran parte de su producción lechera proviene de explotaciones comerciales puede facilitar economías de escala en su modernización así como en la logística posterior requerida, pero la transición puede ser lenta y costosa hasta que se posicione genuinamente en mercados fuera de los habituales.

Similares desafíos se presentan para la industria, para incrementar la cantidad de productos y alcanzar los estándares sanitarios e higiénicos exigidos por la UE. Un aspecto común a ambos eslabones es la necesidad de contar con recursos humanos calificados para comprender y manejar las innovaciones.

Otros desafíos no menos importantes corresponden a la organización misma del sistema de comercialización y de la coordinación de la cadena láctea, con mayor libertad y movilidad de los recursos para su asignación más eficiente.

La adecuación regulatoria para encuadrarse dentro de las normas de la OMC, de los exigentes estándares de calidad internacional, así como para lograr una genuina competitividad internacional con una menor intervención gubernamental, constituyen fuertes desafíos para el sector lácteo del país, lo que requerirá tiempo.

Bibliografía

Baranova M. 2010. "Approaches of the Belarusian Dairy Industry towards Innovations" 6th International Scientific Conference, Vilnius, Lithuania.

Nivievskiy O. and S. von Cramon-Taubadel. 2011. "Dairy Supply Chain in Belarus". GFA Consulting Group, Germany, December.

Nivievskiy O. 2012. "Dairy Trade Dispute between Ukraine, Russia and Belarus: the Beginning of a New Trade War?". *Agri-Food Policy Review*, vol 2, March.

Samasiuk V. "Food Wars' in Post-Soviet Space: New Episodes." 2012. www.foodsafetynews.com/2012/04/food-wars-in-post-soviet-space-new-episodes

Swinnen E.M., L. Dries and H. Gow. "Dairy Markets, Policies, and Trade in Eastern Europe and the Former Soviet Union". *International Trade Symposium*, Auckland, NZ.

World Bank. 2009. "Belarus. Agricultural Productivity and Competitiveness". Report No. 48335-BY. September.

5.2. UCRANIA

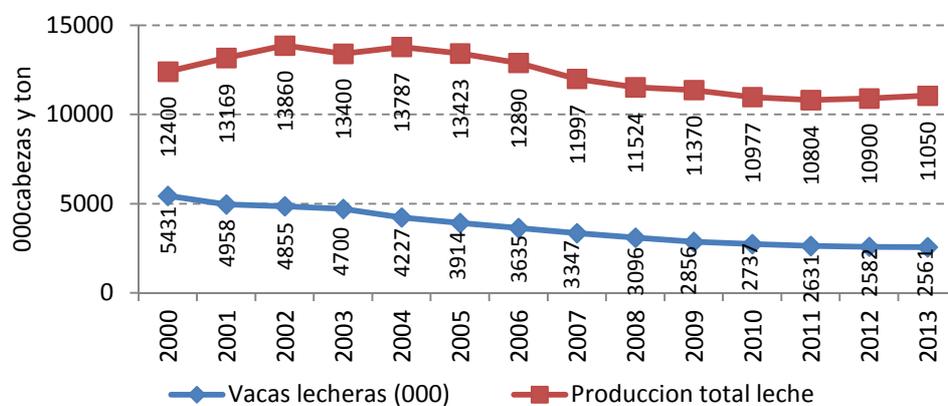
Al igual que ocurre con Bielorusia, Ucrania tiene un reconocido potencial para incrementar su participación como exportadora, pero muchos desafíos a vencer para hacerlo.¹⁷⁰ Mientras tanto, en el mediano plazo su inserción seguirá asociada a las exportaciones a Rusia y a algunos de los países que conformaron la República Socialista Soviética (CIS).

5.2.1. EVOLUCIÓN DEL SECTOR DESDE 2000

La producción lechera ucraniana disminuyó estrepitosamente después de la independencia, tanto de los pequeños productores, como de las granjas más grandes, que fueron que sufrieron mayormente con la transformación a economía de mercado. A diferencia de lo que ocurría en Bielorusia, en Ucrania la mayor parte de la leche cruda proviene de las pequeñas granjas, habiendo alcanzado el 78% de la producción que llega a las plantas industriales en 2012.

El número de vacas lecheras también disminuyó significativamente después de la independencia, llegando a 2,5 millones en 2013. La tendencia ha sido a una disminución más pronunciada en las granjas más grandes que en las familiares, lo que ha aumentado la fragmentación de la producción. El rendimiento por vaca ha tenido un incremento desde 1588 kg por vaca/año en el 2000 a 3131 kg en 2007.

Gráfico 33. Evolución de la producción total de leche y del número de vacas



Fuente: Elaboración propia con datos de U.S.D.A.

La producción lechera es en su mayor parte no especializada. En 2007 el 90% de los productores lecheros derivaban menos del 40% de sus ingresos totales de esta actividad. Por otra parte, la gran mayoría son productores pequeños, teniendo el 23% hasta 10 vacas, y el

¹⁷⁰ Incluyendo las dificultades de encontrar estadísticas oficiales, por lo que deben utilizarse datos que no siempre concuerdan ni se encuentran debidamente actualizadas.

58% menos de 100 vacas. Solamente el 5% de las granjas lecheras tienen más de 500 vacas.¹⁷¹ En total en 2012 el grupo de pequeños productores aporta el 78% de la producción nacional, y el resto el 22%.

La calidad de la leche, especialmente en el sector pequeño, es baja y muy heterogénea (2011). Solamente el 26% corresponde al tipo I, lo que ha llevado a la industria a establecer centros de recolección regionales con equipos de fríos, programas educativos para los productores, así como de entrenamiento para el uso de ordeñadoras. En cambio, aunque los volúmenes totales son mucho menores, en el sector de mayor escala, hay un 33% de leche categorizada como calidad Premium y un 57% de tipo I.¹⁷²

Aún así, los requerimientos son muy diferentes a los de países como Estados Unidos y la Unión Europea. Una comparación nos ayuda a comprender las distancias.

Tabla 18. Normas de calidad de leche

	UE	USA	Ucrania		
		California	Premium	1er grado	2do grado
Conteo bacteriano 30°C (‘000 per ml)	≤100	≤50	≤300	≤500	≤3000
Células somáticas (‘000 per ml)	≤400	≤600	≤400	≤600	≤800

Fuente: EU Council Directive 92/46/EEC, Chapter IV, A; Grade “A” Pasteurized Milk Ordinance revised 2003, Press releases; DSTU2 3662-97; citado en Nivievskyi (2008).

El costo de producción en 2007-08 se ha estimado similar o levemente superior a los de Nueva Zelanda.

En la industria, en los 90’s arribaron algunos procesadores internacionales, comprando y modernizando viejas instalaciones, pero su acción está muy limitada por la baja calidad de la leche.

Las características previamente mencionadas ponen algunas limitaciones a la eficiencia productiva, ya que las pequeñas explotaciones no pueden capturar economías de escala, tanto en relación a las ventas como con respecto a los insumos; tampoco incorporar toda la tecnología que asegure la mejor calidad y la disminución de la tan marcada fluctuación estacional; la productividad por lactancia es baja, y se agregan costos a la cadena de valor por la pequeña dimensión y gran dispersión que debe cubrir el acopio.

Por otra parte, los altos aranceles a las importaciones de insumos, las regulaciones excesivas, carencias de información de mercado, pobre infraestructura y de recursos humanos

¹⁷¹ Iliencko 2008.

¹⁷² GAIN 2011.

capacitados para la actividad lechera no contribuyen a aliviar la problemática.¹⁷³

El consumo per capita de lácteos oscila alrededor de los 220-230 kilogramos por año.¹⁷⁴ Los consumidores de lácteos ucranianos han probado ser altamente sensible a los cambios en los ingresos, especialmente en los segmentos de menores ingresos de las áreas urbanas y rurales. La mayor caída del consumo ocurre por la sustitución de los productos industriales hacia aquéllos provistos por los productores pequeños, mayormente en el sector de leche fluida, queso fresco y crema.

Tabla 19. Consumo per capita de los principales productos

Producto (kg/hab/año)	2008	2009	2010	2011	2012
Fluida	76,54	76,19	117,54	120,42	118,94
LPE	0,20	0,26	0,20	0,20	0,22
LPD	0,46	0,70	0,90	0,51	0,65
Manteca	1,78	1,97	1,85	1,75	2,02
Queso	4,02	3,50	3,17	2,59	2,47

Nota: El consumo per capita se obtiene dividiendo el consumo total (Fuente FAS-USDA y * ZMB) por la población (fuente FAO) http://www.clal.it/en/?section=tabs_consumi_procapite

Exportaciones

Debido a que la leche producida en Ucrania no cumple con los estándares de calidad occidentales, la mayor parte de las exportaciones se destinan a Rusia y los países de las ex repúblicas soviéticas (CIS). La menor fracción de leche en polvo descremada que se vende a algunos otros países generalmente no son aptos para consumo humano.

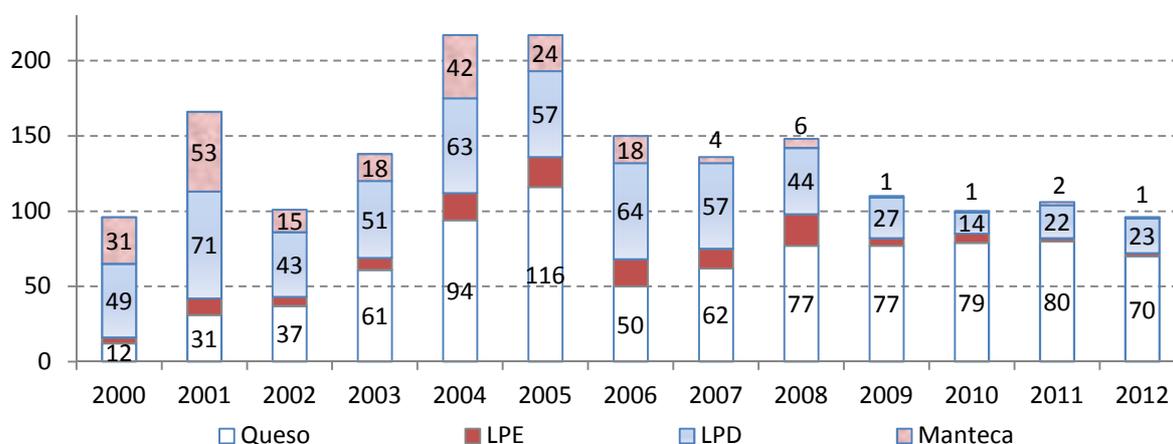
El queso ha sido la mejor alternativa exportadora en términos de rentabilidad, pero con barreras por problemas sanitarios en muchos de los países. La segunda alternativa es la leche en polvo, a la que se deriva la leche que queda.

Las importaciones de lácteos son muy pequeñas, y solamente ocurrieron en 6 años de los 12 analizados. En su mayoría corresponden a manteca proveniente de Nueva Zelanda, Bielorusia y la Unión Europea, las que llegan al consumidor a alto precio debido a los altos costos aduaneros y la logística que involucra.

¹⁷³ Nivievsky y otros 2008.

¹⁷⁴ Iliencko 2008

Gráfico 34. Evolución de las exportaciones ucranianas de los productos más relevantes



Fuente: Elaboración propia con datos USDA, <http://www.fas.usda.gov/psdonline/psdDownload.aspx>

5.2.2. POLÍTICAS LECHERAS

El 16 de mayo de 2008 Ucrania entró como miembro de la Organización Mundial del Comercio (OMC), después de haber realizado numerosos ajustes en sus políticas externas e internas.

Hasta 2011 el gobierno mantenía un sistema de ayuda a los productores lácteos mediante la devolución de la tasa de valor agregado. El valor de la tasa que recibían los industriales en sus ventas se acumulaba en cuentas especiales y los montos se destinaban a incrementar el precio de la leche cruda, y a pagar una bonificación por la leche de mejor calidad. Pero al entrar a la OMC, esta práctica fue observada y debió ser modificada. El nuevo sistema destinaría ese fondo con el objetivo de compensar por inversiones en infraestructura o la compra de animales, pero hasta 2011 no se había implementado.

También en 2011 se anunció la asignación de fondos para reactivar la producción láctea, dadas las pérdidas que se venían registrando desde la independencia, así como el diseño de un plan nacional para un "Sector Ganadero Moderno", que en una primera etapa permitiera estabilizar los rodeos lecheros.¹⁷⁵

En su política de comercio exterior, Ucrania y Rusia tienen un acuerdo de libre comercio, pero reiteradamente surgen conflictos en torno al comercio de productos lácteos. Por ejemplo, en enero de 2006 Rusia prohibió la importación de productos de origen animal con el fundamento que las exportaciones ucranianas violaban normas veterinarias. Dado que en ese momento alrededor de un 60% de las exportaciones ucranianas tenían ese destino, el impacto fue muy fuerte, y aunque el conflicto comenzó a solucionarse unos meses después, puso de manifiesto el gran riesgo y la inestabilidad que acarrea la concentración de

¹⁷⁵ <http://www.blackseagrains.net/photo/ukraine.-government-allocates-uah-3-b-to-support-dairy-industry>

exportaciones con ese destino.¹⁷⁶

En febrero de 2012 ocurrió otra crisis, con la prohibición rusa de importar queso ucraniano debido al incumplimiento de regulaciones técnicas. Después de acordar el testeo obligatorio de cada envío, se reinició en parte el comercio, pero solamente unos meses después se volvieron a imponer nuevas restricciones, incluyendo la desautorización de algunos exportadores. Una auditoría rusa determinó que solamente 28 industrias estaban en condiciones sanitarias de exportar a ese país.

Uno de los problemas recurrentes es la cuestión de la información y falta de control con respecto a la cantidad de aceite de palma usado en la elaboración de los productos lácteos, ya que ha habido reportes de productos sin contenido de leche ni proteína, así como queso con alto contenido de aceite de palma.¹⁷⁷

Por su parte, las importaciones de lácteos a Ucrania han estado protegidas, sujetas a restricciones técnicas, demoras en autorizaciones o errores que se alegan actúan como barreras de entrada.

En julio de 2012 Ucrania ratificó el Acuerdo de Libre Comercio con siete países que pertenecen a la comunidad de Estados Independientes (CIS): Rusia, Kazajistán, Bielorusia, Kirgizistán, Moldavia, Tadjikistán y Armenia. El mismo se considera una herramienta para mantener abierto el comercio de productos lácteos ucranianos.¹⁷⁸

Por otra parte, en Julio de 2012 se inicializó un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea, pero sin apertura para los productos lácteos ucranianos. Y en junio de 2012 se había puesto en vigencia el de Libre comercio con los países del EFTA (Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza).

5.2.2.1 Determinación de precios

A pesar de los avances realizados en la desregulación del sector lácteo, el gobierno mantiene precios mínimos para la leche para asegurar se cubran los costos promedios de producción y un mínimo margen de ganancia para la industria. También regula el precio de otros productos lácteos, como la leche en polvo y manteca.¹⁷⁹

¹⁷⁶ http://www.kmu.gov.ua/control/en/publish/article?art_id=30539276&cat_id=244315154

¹⁷⁷ GAIN 2011.

¹⁷⁸ GAIN 2012.

¹⁷⁹ Resolution "On Approving the List of Objects of State Price Regulation with the Determination of the Regulatory Period in 2012-2013" No.180 dated March 5, 2012. <http://www.sk.ua/en/news/international-trade-news-march-may-2012>

5.2.3. DESAFÍOS Y POSIBILIDADES FUTURAS

De acuerdo a un estudio de la OECD (2013), muchas son los desafíos a enfrentar para hacer el sector más competitivo. Entre ellos se citan:

- escasez de capacitación técnica para mejorar la productividad y la calidad de la leche a estándares internacionales;
- excesivas regulaciones de seguridad y muy antiguas, las que resultan ineficaces y muy pesadas en su cumplimiento; bajos estándares en la calidad de la leche y dificultades de monitoreo para su implementación;
- duplicación de cobertura de organismos públicos y falta de coordinación;
- fragmentación de la producción primaria, lo que no permite economías de escala, incrementa los costos de recolección y la gran heterogeneidad en la calidad del producto;
- dificultad de acceso al financiamiento crediticio para las inversiones requeridas;
- limitada información y heterogeneidad de precios pagados por las características de los mercados locales;
- barreras a las importaciones limitan el acceso a insumos y recursos, tanto para la alimentación como para las inversiones.

Otros factores incluyen la escasa participación pública en las actividades de extensión así como la carencia de sistema estadístico de datos sectoriales sobre la evolución de la oferta y demanda.¹⁸⁰

Con respecto a las posibilidades futuras, según la OECD/FAO las perspectivas de crecimiento del sector son buenas, sobre todo si se da un crecimiento del ingreso, ya que la población doméstica demandará productos con mayor valor agregado. Sus posibilidades de incrementar las exportaciones de commodities son favorecidas por su localización cercana a países importadores aunque muy limitadas a países en desarrollo hasta que no mejore la calidad de los mismos.

Todo ello dependerá de que se cambie el clima hostil a la inversión y se creen incentivos apropiados para la inversión en producción de leche, se logre estabilidad financiera, y se corrijan las inconsistentes políticas gubernamentales.

Bibliografía

Hager R. and O. Tarasseych. 2011. "Ukraine Dairy and Products Annual Report". USDA-FAS GAIN Report Number UP1132.

Hess S., Voget B. and M. Ryzhkova. 2008. "The EU Dairy Market – Real Opportunities for

¹⁸⁰ Illenko 2008

Ukraine?”. Policy Paper Series [AgPP No 19], Kyiv, Septiembre.

Illienko I. 2008. “Cattle Sector and Dairy Chain Development in Ukraine”. Vilnius. Disponible en: <http://www.cattlenetwork.net/docs/workshop/vilnius/ppts/Illienko.pdf>

Nivievskiy O., S. von Cramon-Taubadel. 2008. “The Determinants of Dairy Farming Competitiveness in Ukraine.” Policy Paper Series [AgPP No 23]. Kyiv, Septiembre.

Nivievskiy O, Illienko I. and M. Ryzhkova. 2008. “Dairy Supply Chain in Ukraine: Bottlenecks and Directions for Development”. Poster Paper presented at IAMO Forum.

TERCERA PARTE

IMPORTADORES MUNDIALES DE RELEVANCIA

En la primera parte de este trabajo hemos visto el doble rol de exportadores e importadores que cumplen la Unión Europea y los Estados Unidos en el mercado mundial de lácteos, y los cambios que están teniendo lugar en sus políticas sectoriales. En esta parte relevaremos sintéticamente la situación de otros de los principales importadores mundiales: China, Japón, Rusia y México.

CAPITULO 6

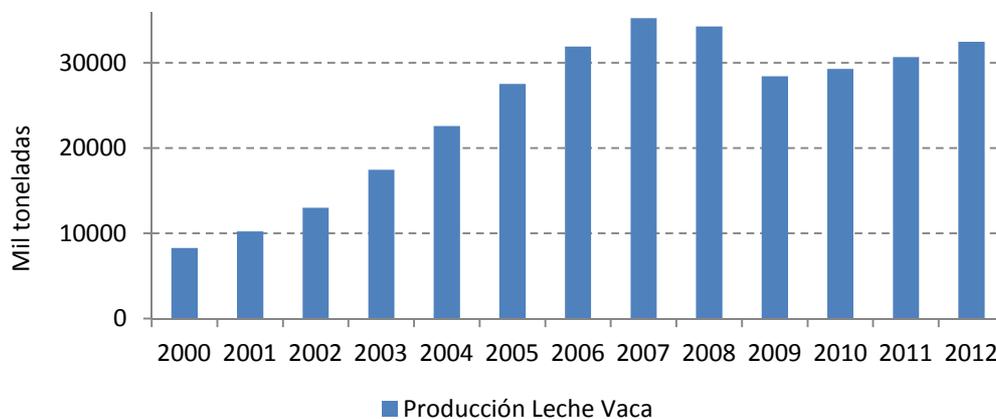
IMPORTADORES SELECCIONADOS

6.1. POLITICAS LECHERAS EN CHINA

6.1.1. EL SECTOR LÁCTEO Y SU EVOLUCIÓN DESDE 2000

La producción de leche de China ascendió en 2012 a 32,5 millones de toneladas, lo que no alcanza para abastecer a su población de 1.400 millones de personas, por lo que ha venido incrementando su participación en las compras mundiales.

Gráfico 35. Evolución de la producción de leche



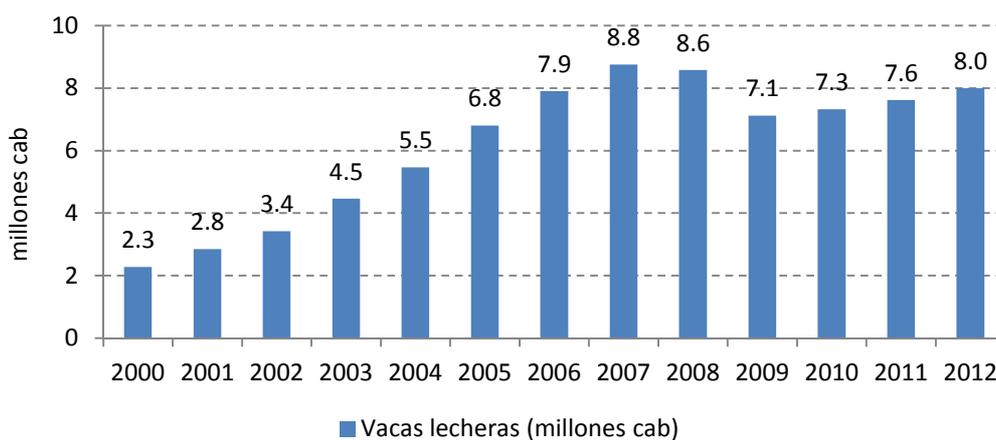
Fuente: Elaboración propia con datos de FAS, USDA

El rodeo lechero es de alrededor de 8 millones de vacas (2012), con un rinde de 3.500 kg de leche por vaca/año.¹⁸¹ La mayor parte de la producción se destina al autoconsumo, vendiéndose para su industrialización alrededor del 30% en 2002.¹⁸²

¹⁸¹ FAS, USDA.

¹⁸² Yang y otros 2004.

Gráfico 36. Evolución del número de vacas lecheras



Fuente: Elaboración propia con datos de FAS, USDA

La producción proviene de: 1) pequeñas unidades familiares, llamada “lechería de patio”, con menos de 10 vacas; 2) pequeñas granjas con 10 a 50 vacas; 3) medianas con entre 50 y 500 vacas; y 4) grandes, con más de 500 vacas, que suelen ser las granjas cooperativas o colectivas. En 2004 las primeras concentraban más de la mitad del total de vacas lecheras, mientras que las más grandes solamente el 5%. Estas cifras han ido cambiando, ya que en 2008 bajó el porcentaje de las primeras en un 24% y se incrementó la última en un 106%.

Tabla 20. Porcentaje de vacas según tipo de explotaciones lecheras

Período	≤10 Vacas %	10 < Vacas ≤50 %	50 < Vacas ≤500 %	>500 Vacas %
2004	56.6	23.5	15.0	4.9
2005	52.6	25.0	17.4	5.0
2006	51.0	25.4	17.8	5.7
2007	49.0	24.6	19.0	7.4
2008	42.9	27.2	19.8	10.1
Cambio % (2004-2008)	-24.2	15.7	32.0	106.1

Fuente: China Dairy Statistical Yearbook, 2005-2009 citado en Ma y otros 2011.

La evolución de la cantidad producida también ha tenido un comportamiento similar. Mientras que en 2004 la producción “de patio” aportaba el 49%, esa proporción disminuyó al 35% en 2008. Igualmente, las más grandes pasaron de un 7,5% a un 13,3% en el mismo período.

Aunque la producción total de leche se duplicó entre 1996 y 2002 con la importación de genética de los Estados Unidos, Canadá y la UE, así como la introducción de prácticas de alimentación del ganado y técnicas de manejo, persisten numerosos factores que limitan su desarrollo, incluyendo problemas con tierras de pastoreo degradadas, alto costo de los insumos importados, acceso a fuentes de energía e infraestructura.

Tabla 21. Porcentaje de leche producida según tipo de tambo

Período	≤10 Vacas	10 < Vacas ≤ 50	50 < Vacas ≤ 500	>500 Vacas
	% Leche	% Leche	% Leche	% Leche
2004	49,0	24,9	18,6	7,5
2005	44,2	27,5	20,3	7,9
2006	42,5	28,0	20,8	8,7
2007	40,2	26,8	22,2	10,8
2008	35,3	28,3	23,0	13,3
Cambio % (2004-2008)	-28,0	13,7	23,7	77,3

Fuente: China Dairy Statistical Yearbook, 2005-2009 citado en Ma y otros 2011.

La mayor parte de la industria láctea produce leche fluida, que representa cerca del 80% del valor minorista de las ventas lácteas, y dentro de ellas, las de UAT. Luego le siguen en importancia las leches en polvo, siendo su mayor uso en fórmulas de infantes.

Se estima que unos 2000 operadores están en el mercado de la leche fluida, pero en el total la industria está muy concentrada. Unos “5 grandes” concentran casi el 40% del valor de ventas de lácteos, con dos de ellos llevando casi el 30%.¹⁸³

A nivel país, el consumo per capita es muy bajo, siendo el mayor el de leche fluida y de leche en polvo entera.

Tabla 22. Consumo per capita

Kgs/año	2008	2009	2010	2011	2012
Leche Fluida	10,73	8,63	8,79	9,14	9,72
LPE	0,72	0,85	1,01	1,05	1,08
LPD	0,08	0,09	0,10	0,13	0,18

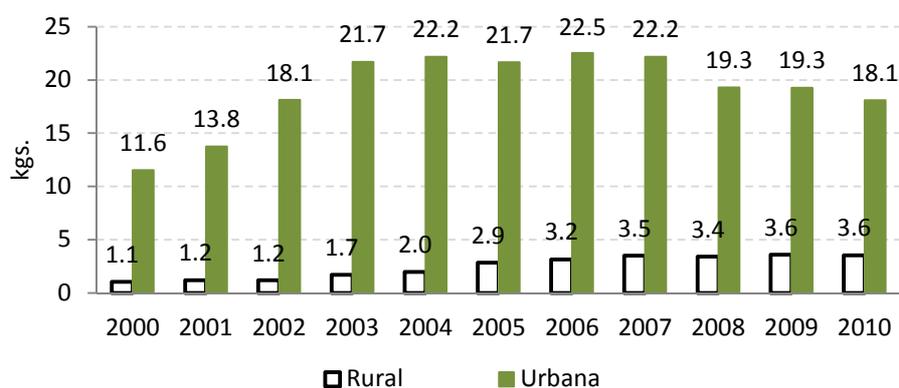
Nota: el consumo per capita se obtiene dividiendo el consumo de cada país (fuente FAS-USDA) por la población (Fuente FAO). http://www.clal.it/en/?section=tabs_consumi_procapite

Por la localización regional, existe una enorme diferencia en el consumo en las regiones urbanas (que alcanzó 18,1 kg por persona en 2010) a las rurales del país (3,55 kg en el mismo año)¹⁸⁴ (Gráfico 37).

¹⁸³ Dobson y otros 2011.

¹⁸⁴ Zhou y otros (2012)

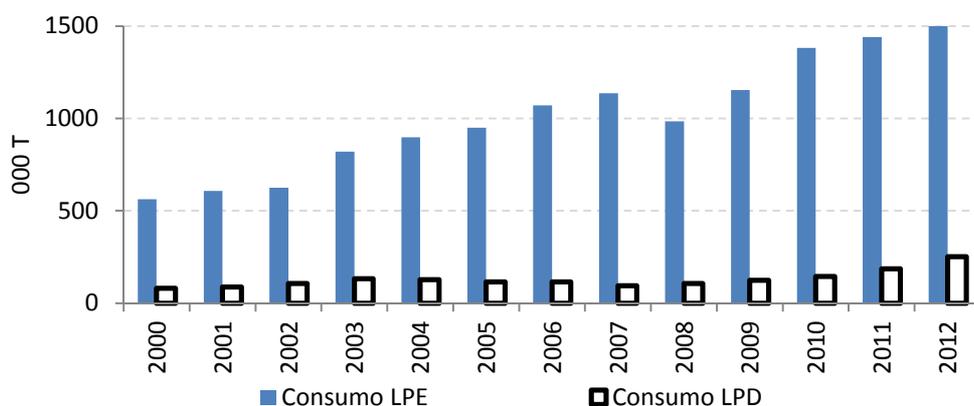
Gráfico 37. Evolución del consumo per capita de lácteos en áreas urbanas y rurales



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Zhou y otros (2012)

En el total la leche fresca absorbe el 73% del consumo, seguida por leche en polvo y yogur. En cambio, aún es menor en quesos y otros lácteos. Las cantidades consumidas de leche en polvo entera han sido las que tuvieron el incremento más marcado.

Gráfico 38. Evolución del consumo total de LPE y LPD



Fuente: Elaboración propia en base a datos de FAS; USDA

El consumo de productos frescos está en rápido crecimiento, ayudado por el aumento del ingreso y de la disponibilidad de tecnología de frío, tanto para el transporte como para la conservación, ya sea a nivel de distribución, minorista, como en los hogares.

El consumo de queso se ha expandido en particular por la difusión de comidas fuera del hogar con el desarrollo del sistema de las cadenas occidentales.

Las innovaciones en los canales de comercialización también han influido, ya que anteriormente las compras de lácteos estaban fuertemente concentradas en los mercados locales sin cadenas de frío. Con la expansión de las cadenas de supermercados también se ha mejorado la logística ampliando su cobertura y mejorado la distribución interregional.

También las estadísticas han demostrado que el crecimiento de las ventas de lácteos en China

está directamente relacionado con las inversiones en publicidad, por lo que las mayores empresas invierten grandes sumas en promoción, etiquetado y en construir una reputación.¹⁸⁵

Tabla 23. Canales de distribución de lácteos (% por categorías, 2009)

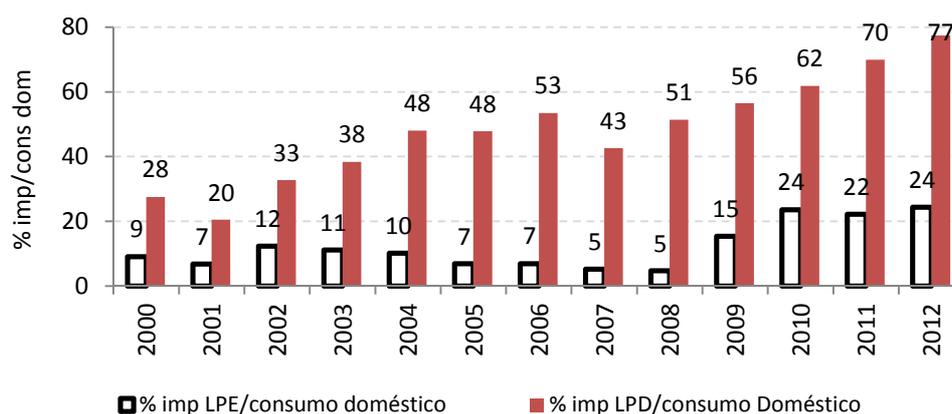
	% Supermercados/ hipermercados	% Almacenes Independiente s	% Tiendas de conveniencia	Otros
Leches Fluidas y en Polvo	32.5	27.5	14.1	25.9
Queso	93.2	4.9	-	6.8
Yogurt/bebidas lácteas	78.2	2.8	14.3	4.7
Otros productos	78.6	3.0	14.0	4.4

Fuente: Euromonitor

En 2011 China se convirtió en el mayor comprador mundial de lácteos, con el 7,5% de participación en los valores de las importaciones totales, del 1,4% que tenía en 2000, y el primero en LPE en el mismo año con el 15% de participación, del 3,4% en 2000; el tercero en LPD y el quinto en manteca.

La pérdida de confianza de la producción local con el problema de adulteraciones con melanina ha incrementado la demanda de marcas extranjeras.¹⁸⁶ Las importaciones de LPE pasaron de 59 a 332 mil toneladas entre 2007 y 2012, habiendo sido el principal destino de las exportaciones de este producto de Nueva Zelanda (34% en 2012), con la que ahora tiene un acuerdo de libre comercio.

Gráfico 39. Porcentaje de importaciones de LPE y LPD sobre el total del consumo doméstico



Fuente: Elaboración propia en base a datos de FAS, USDA

¹⁸⁵ GAIN 2010.

¹⁸⁶ Una encuesta en abril de 2013 del Diario Nanfang y la Red de Madres de Guangzhou reveló que solo el 2,59% de las madres confiaban y seguían comprando producción nacional (<http://www.lecherialatina.com/noticias/argentina-esfuerzos-por-aumentar-confianza-en-consumo-de-leche-en-polvo-china-26278/>).

Igualmente se incrementaron las importaciones de LPD de 55 a 180 mil toneladas, representando para Nueva Zelanda el 26% de sus colocaciones externas (primer lugar también para este producto en 2012). Se espera un crecimiento del 12% y 18% en 2013.¹⁸⁷

También es un fuerte importador de sueros, habiendo sido el principal destino de la UE (30% del total exportado por ese bloque en 2012) e igualmente de los EEUU (34%). Los pronósticos indican que la demanda de lácteos crecerá entre 3,4 y 4,7% por año.¹⁸⁸

El consumo de quesos ha venido creciendo con la adopción de algunos hábitos occidentales, como ya se mencionó. Las importaciones se triplicaron en los últimos 10 años, con alrededor del 41% de sus importaciones de quesos desde Nueva Zelanda. Las mayores corresponden a quesos del tipo de mozzarella, cheddar y parmesano.¹⁸⁹

Como el PBI se espera continúe en crecimiento, la importación de lácteos continuará en la medida que se expanda la clase media, y se vayan corrigiendo las deficiencias regulatorias del sistema de seguridad de los alimentos.

6.1.2. POLÍTICAS LECHERAS

6.1.2.1. Políticas Domésticas

Las reformas llevadas a cabo por el gobierno chino desde 1980, y profundizadas en los '90, incluyeron la liberalización de los mercados mayoristas y minoristas de los lácteos, dejando sin efecto el control de precios de la leche y los subsidios que aún subsistían. Al permitir la llegada de empresas multinacionales a participar en el sector, muchas de ellas, con la necesidad del insumo, apoyaron el mejoramiento de la producción de sus proveedores. Además, tanto los gobiernos nacionales como locales han estado realizando inversiones críticas para la expansión de la producción y el mejoramiento de la oferta de lácteos.¹⁹⁰

Una de esas áreas ha sido la del mejoramiento de la genética, para aumentar el rendimiento por vaca lechera. En 2005 se implementó un programa que subsidió el uso de inseminación artificial cubriendo 675.000 cabezas de Holstein (dos pajillas de semen congelado por vaca). Con algunas variantes el mismo ha continuado hasta el presente. También se favoreció el uso de trasplantes embrionarios en varias provincias con el "Proyecto Diez Mil Embriones". Aunque Canadá y Australia han sido inicialmente los principales proveedores, la dimensión del mercado requiere otras fuentes para acelerar la expansión productiva, oportunidades que podría incluir a Argentina.

Las acciones anteriores tienen como apoyo actividades educativas y de extensión, incluyendo la asignación de fondos para subsidiar un Programa de Construcción de Granjas

¹⁸⁷ <http://www.fas.usda.gov/psdonline/circulars/dairy.pdf>.

¹⁸⁸ Dobson 2011.

¹⁸⁹ <http://www.bordbia.ie/industryservices/information/alerts/Pages/Chinesedairyimportslikelytomaintaingrowthpattern.aspx?src=home>

¹⁹⁰ http://www.card.iastate.edu/iowa_ag_review/summer_04/article5.aspx

Demostrativas para la Cría Estandarizada de Ganado y Aves, instaurado por el Ministerio de Agricultura. En otra iniciativa, el modelo de los productores asociados a Fonterra se usa como efecto demostrativo, y para identificar la escala apropiada de la aplicación al país.

Otros proyectos productivos implementados a partir de enero de 2003 incluyeron el uso eficiente del forraje, monitoreo de la calidad de la leche, diagnóstico de enfermedades y prevención de epidemias. Una preocupación ha sido el control de la aftosa (FMD), con brotes esporádicos como el oficialmente reportado en nueve provincias a fines de agosto de 2010.¹⁹¹ También en ese año se modificó la “Ley de Pasturas” para limitar el sobrepastoreo y la degradación de las tierras y llegar a una mejor cobertura forrajera en el futuro.

En la Planificación Regional para Productos Agrícolas Superior (2003-2007) el Ministerio de Agricultura incluyó a la producción lechera en el reajuste de localización territorial a las que se le daría mayor asistencia. Las mismas quedaron concentradas en la región nordeste, norte y las áreas urbanas de Pekin, Shangai y Tianjin.

La expansión de la producción lechera fue expresamente incluida en el Plan Nacional de Desarrollo de China de 2009-2013. El objetivo fue incrementar tanto el rodeo como la productividad para lograr producir 48 millones de toneladas, lo que representaría un aumento de dos tercios comparado con 2010. Sin embargo, el mismo no parece posible en ese lapso debido a muchas razones como problemas de gerenciamiento en las grandes granjas lecheras de tipo feedlot y el alto costo de la alimentación importada.¹⁹²

Además de las políticas de ayuda a la producción, también se implementaron algunas para promocionar el consumo de lácteos, como el “Programa Nacional de Leche Escolar” a fines de 2000. El objetivo fue de proveer 7 millones de paquetes entre 2006-2007 y llegar a los 10 millones en 2010.

Después del problema de contaminación con melanina de las fórmulas para infantes, se puso de manifiesto la dispersión de regulaciones sobre la calidad de productos lácteos por diferentes organismos públicos. En 2010 desde el Ministerio de Salud se determinaron nuevos estándares nacionales para la leche cruda y productos, así como metodología de testeo e inspección, que si bien han sido considerados menos estrictos que los occidentales, responden a la realidad sectorial del país¹⁹³ y a la necesidad de compatibilizar y actualizar el sistema.

Desde 2011 la oficina de Administración General de Supervisión de Calidad, Inspección y Cuarentena (AQSIC) condujo inspecciones para verificar que la industria contara con el equipamiento que permitiera testear la presencia de 64 aditivos, incluyendo melanina. El costo de esos equipos es alto, por lo que se esperaba que solamente compañías con producción superior a las 20 toneladas diarias podrían afrontarlo. En abril de 2011, 643 firmas habían pasado las inspecciones, mientras que 426 habían fallado y 107 estaban

¹⁹¹http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Dairy%20and%20Products%20Annual_Beijing_China%20-%20Peoples%20Republic%20of_10-22-2010.pdf

¹⁹² <http://babcock.wisc.edu/sites/default/files/documents/productdownload/IDN-2011-3.pdf>

¹⁹³ GAIN 2010

suspendidas mientras hicieran las adecuaciones necesarias.¹⁹⁴

En 2013 desde la Comisión Nacional de Salud y Planificación Familiar (CNSPF), encargada de formular, controlar y evaluar los reglamentos, se anunció que China ya ha promulgado 303 conjuntos de normas nacionales sobre seguridad alimentaria, aditivos alimentarios y suplementos nutritivos, tomando en consideración tanto la salud de los consumidores como el desarrollo de la industria alimentaria.¹⁹⁵

6.1.2.2. Políticas de Comercio Exterior

Con la entrada de China a la OMC en diciembre de 2001, hubo ajustes en sus políticas de comercio internacional. China redujo sus aranceles de importación, sin llegar a adoptar el sistema de contingentes arancelarios (TRQ), aunque con gran diferencia de los niveles de tarifas entre productos.

Previa a la situación de adulteraciones encontradas en los últimos años, la calidad de los productos lácteos chinos ya había tenido cuestionamientos. En 2002, la Unión Europea prohibió las importaciones de leche y productos lácteos procedentes de China por no cumplir con las normas de seguridad, lo que se reiteró en 2008. Todos los productos con un contenido de más del 15% de leche en polvo deberían ser chequeados para entrar en cualquier país de la UE. Otros países tomaron decisiones similares, incluyendo un aliado tradicional como Birmania (Myanmar).¹⁹⁶

La gran desconfianza de los consumidores sobre la producción nacional, por una parte contribuyó al gran aumento de las importaciones. También lo hizo una reducción en la tasa de valor agregado (VAT) y el fortalecimiento de su moneda (Yuan) contra el dólar americano.¹⁹⁷ Por otra parte, la Administración General de Supervisión, Inspección y Cuarentena de Calidad China (AQSIQ), puso en práctica algunos de los nuevos controles de calidad en la industria y licencias de importación, lo que ha llevado a la concentración porque muchas pequeñas industrias abandonaron la producción.

Con el nuevo sistema, todos los exportadores deben registrarse con el gobierno chino para acceder a un certificado de análisis en el que se consta que cumplen con todos los requisitos de seguridad exigidos para la leche en polvo, lactosa, queso, manteca, suero en polvo y proteína de suero en polvo.

El sistema de Regulaciones de Supervisión y Gerenciamiento de la Inspección y Cuarentena de productos Lácteos Importados (AQSIQ), vigente desde Mayo 2013, además contempla misiones de expertos a los países a los que compra para evaluar directamente el sistema de manejo y de seguridad de los alimentos. Solamente así permitirá el ingreso. Adicionalmente se implementará un sistema de registro de empresas extranjeras que le exportan para ver si

¹⁹⁴ Dobson y otros 2011

¹⁹⁵ <http://spanish.china.org.cn#sthash.GReGnRU5.dpuf>

¹⁹⁶ <http://www.lagranepoca.com> y www.lecherialatina.com/noticias/argentina-esfuerzos-para-aumentar-confianza-en-consumo-de-leche-en-polvo-china-26278/#sthash.Swn1GaTy.dpuf

¹⁹⁷ <http://www.bordbia.ie/industry/services/information/alerts/Pages/Chinesedairyimportslikelytomaintaingrowthpattern.aspx?src=home>

cumplen con las reglas de la AQSIQ. Un ejemplo de la práctica de estas regulaciones ha sido la misión que llegó a Argentina en marzo de 2013 para recorrer centros de genética inscriptos en el país para proveer material genético.

Como resultado del acuerdo de Libre Comercio con Nueva Zelanda en 2008, se redujeron los aranceles en los productos lácteos, los que llegarán a 0 en 5-6 años para fórmula para bebés, caseína, yogur y sueros; 10 años para quesos, manteca y leche fluida; y 12 años para LPE y LPD. Sin embargo, ha incluido salvaguardias especiales en caso de que las importaciones excedan ciertos niveles, con la posibilidad de aplicar restricciones o mayores aranceles temporariamente hasta los niveles permitidos por la OMC.

Otros acuerdos de libre comercio se han realizado con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN),¹⁹⁸ en vigencia desde enero 2010; con Chile; con Hong Kong (*Mainland and Hong Kong Closer Economic Partnership Arrangement* (CEPA)); con o (*Mainland and Macau Closer Economic Partnership Arrangement* (CEPA)); con Paquistán (*China – Pakistan Free Trade Agreement*), con Perú (*China–Perú Free Trade Agreement*), con Tailandia; con Singapur y Costa Rica; con Taiwan (*Economic Cooperation Framework Agreement*).

6.1.2.3. Determinación de Precios

La desregulación de precios ha dejado la determinación de los mismos a las condiciones de oferta y demanda. No obstante, el gobierno viene avanzando en nuevas disposiciones para que el mercado sea competitivo, como la ley anti-monopólica aprobada hace cinco años. Como resultado de su aplicación, recientemente se han impuesto multas a seis proveedores que admitieron fijar los precios que deberían cobrar los distribuidores, lo que elevó el costo a los consumidores.¹⁹⁹

6.1.3. TENDENCIAS Y OPORTUNIDADES

Aunque China no ha sido un tradicional consumidor de lácteos, el fuerte y sostenido crecimiento de la demanda de los últimos años ofrece una ventana de oportunidades para todos los países que estén en condiciones de colocar sus productos y encuentren la forma de hacerlo, particularmente a través de la posibilidad de acuerdos comerciales.

Aunque Nueva Zelanda ya ha conseguido su desembarque, y otros grandes oferentes del mercado mundial están desarrollando sus propias estrategias, la dimensión del mercado es una invitación para no desaprovechar.

Mientras tanto, diversas políticas domésticas tratan de apuntalar el desarrollo de aspectos claves de la lechería, fundamentalmente parámetros productivos, pero también en la

¹⁹⁸ ACFTA Acuerdo de Libre Comercio ASEAN (siglas en inglés por Association of Southeast Asian Nations)-China.

¹⁹⁹ La multa fue de 668.7 millones de yuanes (\$108 million) a las unidades locales de las compañías Mead Johnson Nutrition Co., de Illinois; Hong Kong's Biostime International Holdings Ltd.; Dumex, de la francesa Danone SA; Abbott Laboratories de Illinois; Fonterra Co-operative Group Ltd.; y la holandesa FrieslandCampina NV. http://www.japantimes.co.jp/news/2013/08/07/asia-pacific/china-fines-six-dairy-suppliers-after-price-fixing-probe/#.UiR-MdgU_Fw

organización del sistema para llegar a ser más eficiente. Se están realizando inversiones locales y, aunque los resultados llevan tiempo, constituyen las bases esenciales de un sector lechero sustentable. Pero también hay inversiones directas extranjeras asociadas al procesamiento, distribución y mercadeo minorista. No obstante, subsisten limitantes en relación a la protección ambiental, a la disponibilidad de agua, tierra afectada al sector e incrementos en los costos laborales.

Las cuestiones de calidad de la producción interna constituyen desafíos que por el momento, colocan en situación ventajosa a las importaciones. Pero el proceso de crecimiento exigirá prontas adecuaciones por los mismos eslabones anteriores o posteriores de la cadena láctea.

La alta elasticidad ingreso de la demanda de lácteos hace prever un crecimiento sostenido de la misma en la medida en que no decaiga la actividad económica. Además, algunas estimaciones ofrecen un panorama más optimista en relación a la posibilidad de incremento del ingreso en las áreas rurales, que en los últimos años lo han hecho en mayor proporción que las urbanas, las que podrían tornarse mercados más atractivos que lo que han sido hasta ahora.

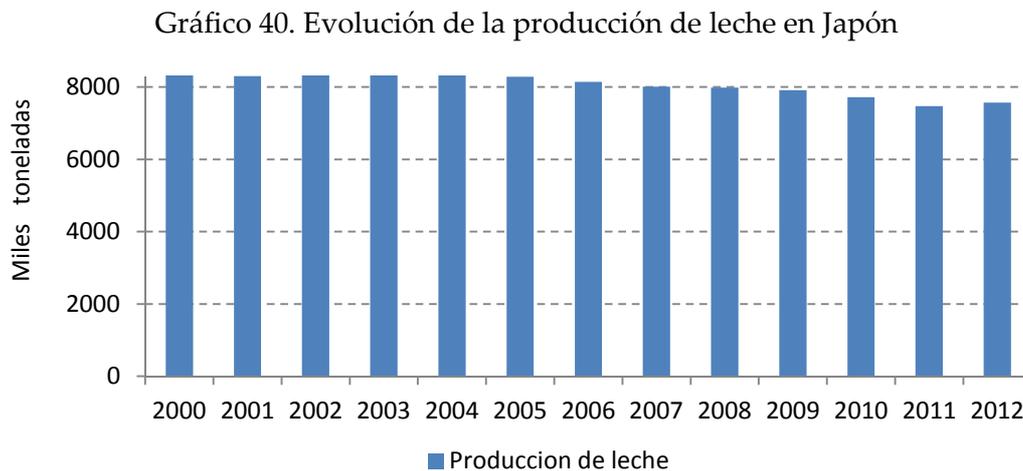
Bibliografía

- Dobson W, Dong F. and E. Jesse. 2011. "The Dairy Sector of China: a Country Study". Babcock Institute Discussion Paper No. 2011-2.
- Fuller F. H., Huang J., Ma H., and S. Rozelle. 2005. "The Rapid Rise of China's Dairy Sector: Factors Behind the Growth in Demand and Supply." *Working Paper 05-WP 394*. Center for Agricultural and Rural Development, Iowa State University
- Hunter T. 2013. "Huge Potential in Dairy Growth". Fairfax Business Bureau. <http://www.stuff.co.nz/business/farming/dairy/8629027/Huge-potential-in-dairy-growth>
- GAIN Report 2013, USDA, preparado por R. Scott and Z. Jianping. China - Peoples Republic of. "Livestock and Products. Semiannual". Report No. 13009. Abril.
- GAIN Report 2010, USDA, preparado por M. Woolsey, J. Zhang, S. Zhang. China - Peoples Republic of. "Dairy and Products Annual". Report No. 10058. Octubre.
- Ma Hengyun, Les Oxley, Shanmin Guo, Huacang Tang, Yiping Wu, Jikun Huang, Allan Rae and Scott Rozelle. 2011. "Chinese Dairy Farm Performance and Policy Implications in the New Millennium". Working paper No. 21/2011, Department of Economics and Finance, College of Business and Economics, University of Canterbury, NZ.
- Yang J, T. Gordon MacAulay, Wenhua Shen. 2004. "The Dairy Industry in China: An Analysis of Supply, Demand and Policy Issues." 48 th Annual Conference of the Australian Agricultural and Resource Economics Society. 11-13 February, Melbourne, Victoria.
- Zhou Z., Tian W, Wang J, Liu H and L. Cao. Food Consumption Trends in China, 2012. Report submitted to the Australian Government Department of Agriculture, Fisheries and Forestry. April.

6.2. POLITICAS LECHERAS EN JAPON

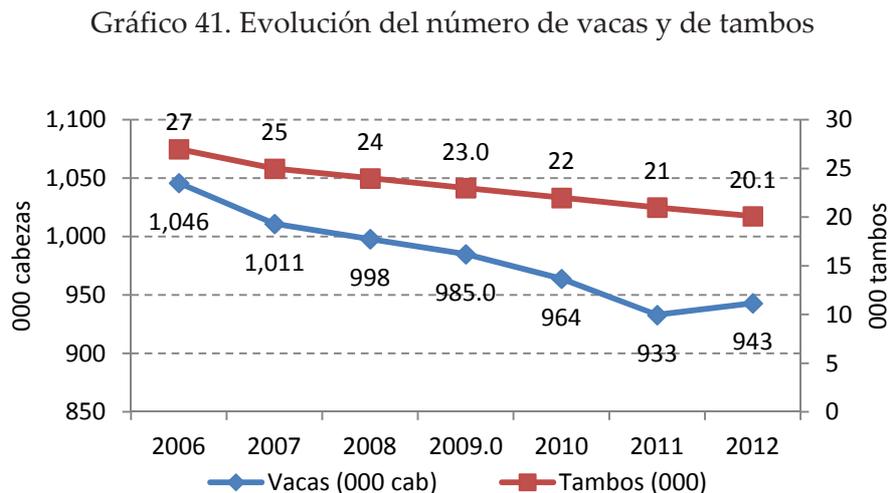
6.2.1. EL SECTOR LÁCTEO Y SU EVOLUCIÓN

La producción de leche de Japón ha disminuido en los últimos años, llegando a 7,6 millones de toneladas en 2012 (Gráfico 40).



Fuente: Elaboración propia en base a datos de FAS, USDA²⁰⁰

Proviene de un total de 20 mil explotaciones, las que también vienen disminuyendo en cantidad, así como el número de vacas (Gráfico 41). El 40% de los animales se localiza en la isla de Hokkaido. Sin embargo, la productividad por vaca figura entre las mayores del mundo.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de FAS, USDA. www.clal.it

²⁰⁰ <http://www.indexmundi.com/agriculture/?country=jp>

Entre el 46% y 50% de la producción de leche se consume como leche fluida, mientras que el resto se destina a la elaboración de productos. Para satisfacer la demanda total se recurre a las importaciones.

Tabla 24. Evolución del consumo per capita

Consumo Per capita (kg)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Leche	36,75	35,73	35,10	33,69	32,80	32,08	31,72
Queso	1,95	2,12	1,85	1,81	1,95	2,09	2,21
Manteca	0,70	0,73	0,66	0,58	0,67	0,64	0,62
LPD	1,78	1,86	1,56	1,37	1,48	1,42	1,42

http://www.clal.it/en/index.php?section=stat_giappone

Aunque el consumo per capita de queso no es alto, por la cantidad de población Japón es el segundo gran consumidor de quesos del mundo, después de EEUU y el tercero de productos lácteos.

Tabla 25. Importaciones de las principales líneas lácteas (en miles de toneladas)

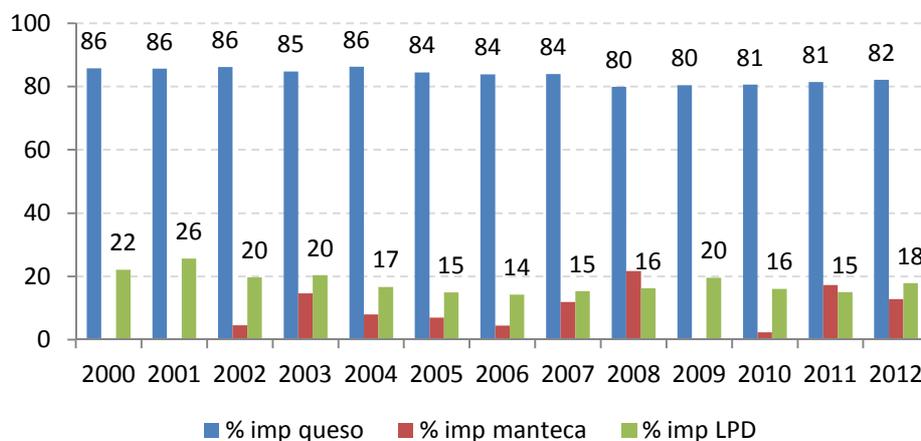
Importaciones (000 ton)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Queso	207	225	187	184	199	215	235
Manteca	4,6	14,5	20,1	0,4	3,5	16,8	10,6
Grasas edibles preparadas	29,3	26,5	21,9	18,8	17,4	19,0	21,1
Otra Leche en Polvo**	52	57	51	53	52	53	51
LPD	32,0	36,0	30,4	35,4	28,2	30,6	31,0
Caseína	6,1	6,4	6,4	6,4	5,6	5,2	4,4
Caseinatos	10,2	10,9	9,3	8,5	9,2	8,8	9,0
Lactosa farmacéutica	82	75	57	63	68	66	59
Lactosa edible	4,5	8,3	3,7	1,5	4,1	2,6	3,9

Fuente: www.clal.it

Las importaciones de queso son por lejos las más significativas, superando el 80% del consumo doméstico de ese producto, proporción que se ha mantenido bastante estable a través de la década, bajando un poco con la crisis de 2008.

Las importaciones de manteca, en cambio, oscilan alrededor de un 15-20% del consumo, y las de LPD tienen una fluctuación bastante mayor, sin importaciones algunos años y alcanzando 15-16% en otros.

Gráfico 42. Porcentaje que representan las importaciones de queso, manteca y LPD sobre el consumo doméstico total de cada uno de esos productos



Japón constituye el principal destino de los quesos exportados por Nueva Zelanda, habiendo representado el 21% en 2012.; el tercer destino de los de EEUU, con el 10% y el cuarto de la UE (6%).

6.2.2. POLÍTICAS GUBERNAMENTALES

Varias son las políticas aplicadas al sector lácteo japonés, tanto en el orden interno como en el comercio exterior. Entre las políticas domésticas aparecen: 1) los programas voluntarios para control de la oferta, y subsidios gubernamentales a la producción y al ingreso; 2) exigencias de etiquetamiento de productos; 3) subsidios mediante las compras o ventas gubernamentales así como otros relacionados al medio ambiente, consumo de leche en las escuelas y seguros. En relación al comercio exterior Japón mantiene un sistema de contingentes arancelarios (TRQ) con altos picos fuera de ella.

6.2.2.1. Políticas Domésticas

En 2001, hubo algunos cambios en los programas gubernamentales que se venían aplicando al sector lácteo para darle una mayor orientación al mercado. Desde entonces subsistieron algunos en relación a la situación doméstica y otros a las importaciones:

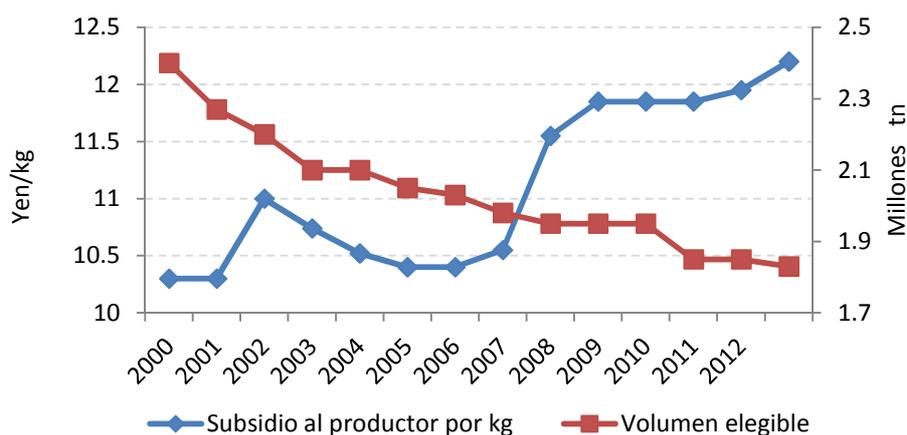
1) El sistema de control de oferta para leche fluida. Implementado para evitar excedentes e inestabilidad de precios. Sobre las estimaciones de demanda, se establecen los volúmenes anuales requeridos, los que son asignados a cada prefectura y luego, a las cooperativas y productores. El sistema de control de oferta con cuotas de producción es voluntario, establecido por los mismos productores a través de su propia organización privada, el Consejo Lechero Japón, incluyendo penalidades para su incumplimiento.

En el caso de la leche para industria, si bien también hay una cuota voluntaria, no cubre la destinada a quesos y crema, que cae bajo otro programa. Una empresa pública comercial, la Corporación de Industrias Agrícolas y Ganaderas (ALIC) administra la cuota de leche

industrial.

2) Un pago fijo por cantidad entregada, que se revisa anualmente en función de la situación de la oferta y demanda, y de los costos de producción, habiéndose abolido los precios garantizados y diferenciales previos. El precio que reciben los productores corresponden a los de mercado más ese pago fijo mencionado (Gráfico 43).

Gráfico 43. Evolución del subsidio al productor (kg) y volúmenes elegibles



Fuente: GAIN 2013, USDA.

3) Se estableció un fondo de estabilización conformado por deducciones por kilogramo de leche y en función de la cuota asignada, que luego son completados en los mismos montos por dinero gubernamental para prever casos de caída de precios pronunciados. En caso de que el precio caiga por debajo del promedio de los tres años anteriores, los productores reciben el 80% de la diferente entre el precio corriente y el promedio.

4) Desde el ámbito de protección al consumidor, desde 2002 se tomaron nuevas medidas relacionadas con el etiquetamiento de productos lácteos, el correcto uso de la terminología técnica utilizada, y la definición de tipos de productos, debido a problemas suscitados en el 2000. La nueva precisión requerida parece haber afectado la demanda de leche en polvo, incrementando la de leche fresca.

5) Subsidios para cuidados ambientales, en particular para el manejo de desechos de la producción lechera.

6) Subsidios a los productores para asegurar sus rodeos lecheros, ya que el seguro es obligatorio.

7) Subsidios efectuados por ALIC para la compra de leche para escolares primarios y secundarios, como también para jardines de infantes, geriátricos y otras instituciones a través de ALIC.

Tabla 26. Uso de las importaciones de ALIC de LPD (en 000 kilolitros)

Uso (en 000 kilolitros)	2010	2011	2012
Para Programas Escolares	1.983	1.969	1.966
Para alimentación de ganado	24.909	22.264	26.886
Para Otros Usos	3.292	3.014	3.436
Total	30.184	27.237	32.288

Fuente: ALIC, citado en GAIN 2013.

6.2.2.2. Políticas de Comercio Exterior

Acceso al Mercado. Después del Acuerdo de la RU Japón aplicó tarifas y TRQ. Las tarifas fueron para productos como quesos, las que oscilan entre el 22% y 40%; yogurt congelado (rango de 26-20%), helados (21-29%), albúminas lácteas (2,9%); sin arancel para la caseína.

Se aplicaron contingentes arancelarios (TRQ) a 10 productos, con prohibitivos aranceles fuera de los mismos ²⁰¹ ALIC tiene derechos exclusivos a dos de las mayores TRQ. La más importante de ellas, de 137.202 toneladas se aplica para LPE, LPD, leche condensada, aceite butírico en polvo, manteca y 4.500 toneladas de suero para consumo humano. La corporación decide qué productos se importan y en qué cantidades.

La segunda en importancia, en la que puede participar el sector privado es de 133,940 toneladas y comprende leche y crema, yogur, suero de manteca en polvo,²⁰² variados ingredientes lácteos, preparaciones para consumo infantil, y otras preparaciones en polvo, como para helados.

Hay otras ocho TRQ con definiciones más específicas, algunas de las cuales no siempre se completan.

Uso de Salvaguardias. Como lo prevé la OMC, Japón ha hecho en varias oportunidades uso de salvaguardias en lácteos.

Con su intervención, y en particular a través de la ALIC, el gobierno puede determinar volúmenes a importarse así como el precio al que se revenden los productos en el mercado interno.²⁰³

En las relaciones comerciales externas, Japón ha firmado acuerdos de libre comercio con los siguientes países y bloques: ASEAN (firmado en Hanoi el 1 Abril 2008); Chile (en 2006); Brunei (en 2007); Indonesia; Malasia (*Japan-Malaysia Economic Partnership Agreement* en 2005); Mexico (en efecto en 2005); Perú; Filipinas en 2006); Tailandia (*Japan-Thailand Economic*

²⁰¹ En 2006 el promedio tarifario del HS capítulo 4 ha sido de 77,4%, con máximos de 544%, y con un 87 % de líneas triplicando el promedio (OECD 2009).

²⁰² buttermilk

²⁰³ <http://www.ers.usda.gov/topics/international-markets-trade/countries-regions/japan/policy.aspx#UexaaayTud8>

Partnership Agreement en 2007); Singapur (en 2002); Vietnam (en 2008); Suiza (en 2009)^[15]

6.2.2.3. Determinación de Precios

Existe diferencia entre la determinación de precios del mercado de la leche fluida de consumo, provista por la producción doméstica, y el de otros productos en los que la importación es predominante.

Como se ha dicho, para la primera hay cuotas voluntarias para limitar la cantidad ofrecida y mantener precios estables. Los precios son altos debido al elevado costo de producción de la leche, así como los de procesamiento y distribución. El gobierno agrega un pago directo fijo a la leche de cuota, y además se mantiene un fondo estabilizador para cuando el precio anual cae por debajo de un promedio histórico.

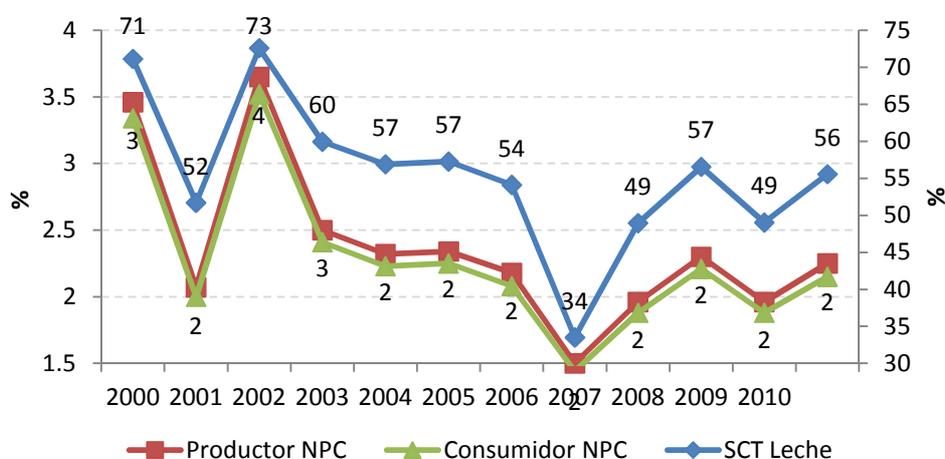
En cuanto a los precios de los productos importados, como se dijo, la empresa estatal ALIC es la que tiene la mayor TRQ, definiendo la cantidad y el margen que se carga en los productos que se colocan en el mercado doméstico. Para otros productos importados en los que pueden participar los privados, el valor interno variará según el contingente arancelario correspondiente. Fuera de ellos, los aranceles son muy elevados.

6.2.3. IMPACTO DE LAS POLÍTICAS

Como resultado de las políticas mencionadas, el nivel de protección al sector lácteo continúa siendo alto. Según la OECD, las Transferencias al Productor Lechero (SCT por leche) ha sido de 71% en 2000, con una disminución al 56% en 2011.

Por otra parte, el Coeficiente Nominal de Precios al Productor indica que los precios recibidos en 2000 eran 3 veces más altos que los de frontera, bajando a dos veces en los últimos años. Los Precios Pagados por los consumidores han seguido un comportamiento similar, indicando que sobre ellos ha pesado el mayor costo de mantener el esquema.

Gráfico 44. Evolución de las Transferencias a los Productores Lecheros y Coeficientes de Precios



Fuente: Elaboración propia con datos de OECD.

Bibliografía

Bull T. and Roberts I. *Agricultural Trade Policies in Japan. The Need for Reform*. ABARE Research Report 01.5. Australia.

Clague C. 2011. "Japan, the TPP, and Agriculture" Special Report Promar Consulting. http://www.promarconsulting.com/site/wp-content/uploads/files/Special_Report_03_Japan_TPP_Agriculture.pdf

GAIN Report 2012. Preparado por Kakuyu Obara. 2012. "Japan Milk and Dairy Products Market Outlook and 2011 Situation". Summary Updated. Report JA 2011. Mayo

Obara K., Dyck J and J. Stout. "Dairy Policy in Japan". USDA- ERS- Electronic Outlook Report LDP-M-134-01 - August 2005.

OECD – *Evaluation of Japan Agricultural Policy Reform*. 2009.

Schluep C. I. and J.C. Beghin. "Dairy Food Consumption, Production, and Policy in Japan". Working Paper 05-WP 401. Center for Agricultural and Rural Development. I.S.U.

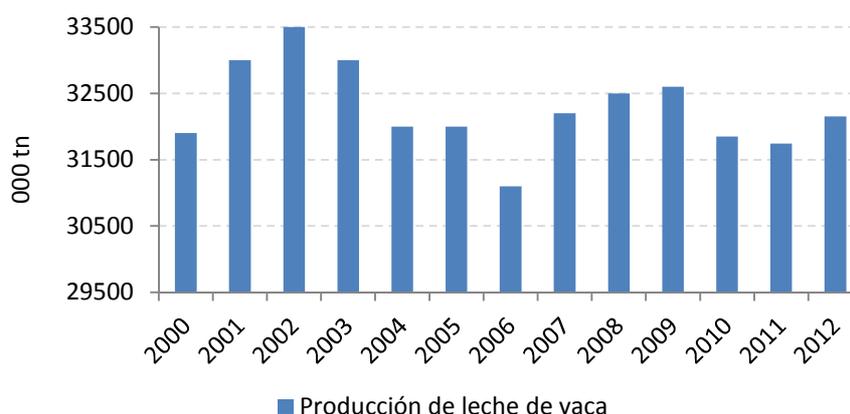
6.3. POLITICAS LECHERAS EN RUSIA

6.3.1. EL SECTOR LÁCTEO Y SU EVOLUCIÓN DESDE 2000

Rusia ha sido un histórico importador de lácteos, dado que a pesar de su importante producción (en 2008 fue el quinto mayor productor) nunca llegó al autoabastecimiento.

La producción rusa de leche de vaca cayó significativamente con los problemas anteriores y posteriores a la ruptura del sistema soviético. Mientras que en 1990 producían 55,7 millones de toneladas, pasaron a 32 millones en 2000, apenas superando ese valor en 2012

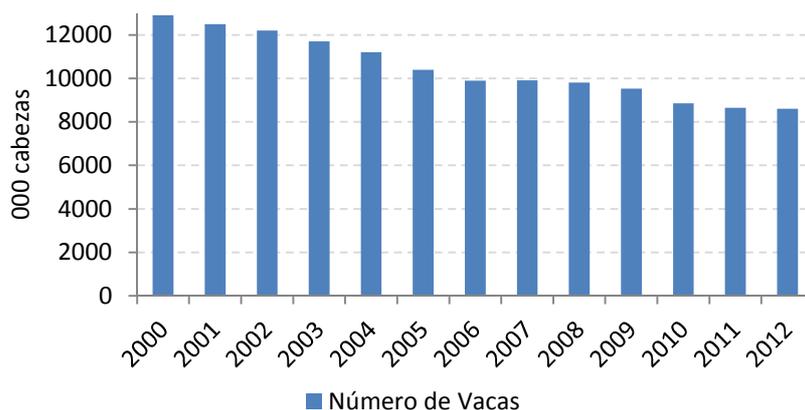
Gráfico 45. Evolución de la producción de leche de vaca



Fuente: Elaboración propia en base a datos de FAS; USDA

Este resultado devino de la caída en el número de vacas, que pasó de 20,6 millones cabezas en 1990 a 12,9 millones en 2000 y finalmente 8,6 millones en 2012.

Gráfico 46. Evolución del número de vacas



Fuente: Elaboración propia en base a datos de FAS; USDA

La producción varía entre regiones, concentrándose mayormente donde hay condiciones naturales para pasturas y ciudades cercanas que concentran fuertes puntos de demanda. La tendencia en los últimos años ha sido la creación de zonas de producción intensiva.

Se distinguen tres categorías de explotaciones lecheras: las granjas familiares, las privadas y

las empresas comerciales. Las primeras son de subsistencia, con la mayor parte de la producción consumida en el mismo hogar, y algún excedente vendido en los mercados locales. El 80% tiene una vaca y el 20% dos vacas. Sin embargo, proveen el 51% de la producción lechera rusa (2009), manteniendo esa proporción desde el 2000. Cumplen un rol importante en la provisión de lácteos localmente y entre la población de bajos ingresos, aunque la gran dispersión y heterogeneidad de la calidad constituye un serio problema para su integración en el sistema formal de comercialización.

Las explotaciones individuales tienen alrededor del 7% del total de vacas y proveen alrededor del 4,4 % de la leche (del 1,5% en 2000), siendo las únicas que incrementaron su participación en la oferta total. En el otro extremo están las explotaciones comerciales que tienen más de 500 vacas, entre ellas un 2-3% que constituyen los mega-tambos con más de 1000 cabezas. En el conjunto proveen el 44 % de la producción total, y han perdido algo de participación de mercado ya que el mismo era de 47% en 2000. No obstante, su productividad es mayor, producen leche y productos de mayor calidad y están más organizados en la venta, los que les da mayores precios.

De esta manera, contrariamente a lo que ocurría en Bielorusia, tanto en Ucrania como en Rusia son las explotaciones pequeñas las que aportan la mayor proporción de leche.

La modernización y el incremento de la productividad del sistema para poder competir con el retiro de los subsidios gubernamentales presenta numerosos obstáculos, por diferentes razones; y ello ya ha provocado la desaparición de pequeñas explotaciones, tendencia que posiblemente continuará en el futuro.

La industria procesadora recibe el insumo básicamente de las empresas comerciales e individuales, lo que significa que entran en los canales menos de la mitad de la leche total producida en el país. Para utilizar su capacidad han sido las propias industrias las que contribuyen a proveer insumos para mejorar la calidad.

La industria más importante está integrada por empresas multinacionales y concentradas, con 6 de ellas responsables por el 60% del mercado. La mayor tiene una porción del 25% del mercado, aunque en algunas regiones llega al 40-50%.²⁰⁴ Solamente una de ellas tiene certificación como para entrar al mercado europeo.

El consumo de lácteos ha sido históricamente muy alto en Rusia, declinando fuertemente después de las reformas de 1992. En los últimos años ha declinado el consumo de la leche en polvo y manteca, con una leve tendencia creciente en el consumo de quesos.

Tabla 27. Consumo per capita de lácteos

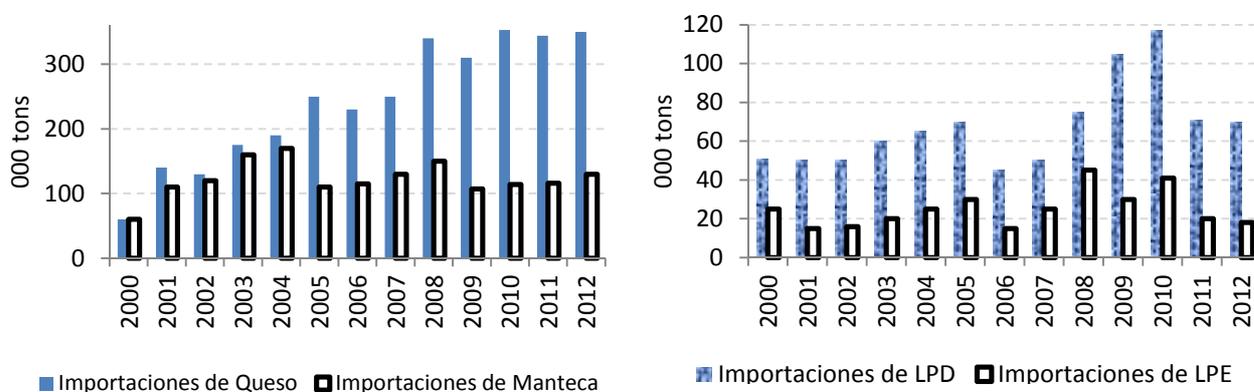
	2008	2009	2010	2011	2012
Fluida	84,52	84,68	82,37	81,91	78,52
LPE	0,91	0,50	0,55	0,62	0,57
LPD	1,26	1,22	1,11	0,90	0,88
Manteca	3,16	2,44	2,24	2,31	2,38
Queso	5,24	4,82	5,46	5,31	5,54

Nota: el consumo per capita se obtiene de dividir el consumo total (*Fuente FAS-USDA y * ZMB*) por la población (*Fuente FAO*). Fuente: http://www.clal.it/en/?section=tabs_consumi_procapite

²⁰⁴ Serova y Karlova 2010

Las importaciones más relevantes en volúmenes han sido las de queso, que han aumentado durante todo el período analizado, mientras que las de manteca se estabilizaron desde 2005.

Gráfico 47. Evolución de las importaciones

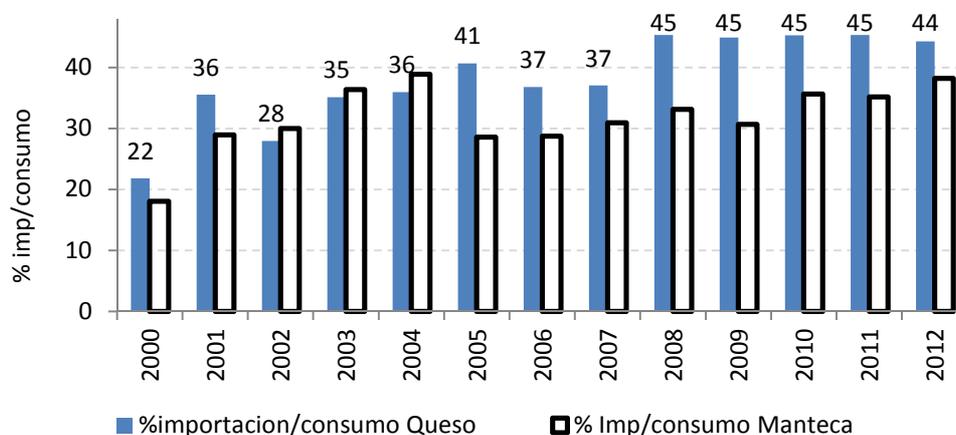


Fuente: Elaboración propia en base a datos de FAS; USDA

Rusia ha sido el principal destino de las exportaciones de queso de la UE en 2012, representándole el 32% de las mismas, así como también de las de manteca, con el 20%; también han sido las más importantes para Australia (13%) y menores para NZ (7%). Para la UE también Rusia es el mercado más relevante para sus exportaciones de grasa anhidra de leche (AMF) (15%), y el quinto para los sueros (5%).

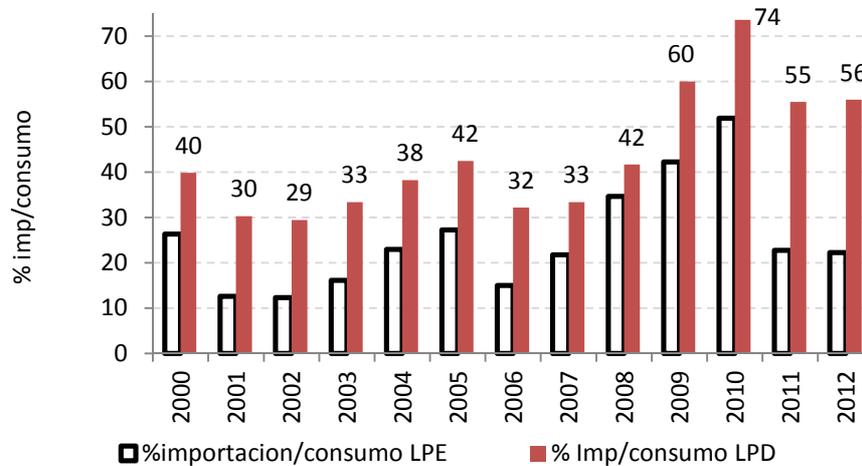
Comparadas con el consumo doméstico, las importaciones más relevantes han sido las de LPD, que llegaron a representar el 74% del total consumido en 2010, decayendo al 56% en 2012. Las segundas en importancia han sido las de queso, con alrededor del 45% del consumo doméstico en los últimos 5 años. La proporción importada de manteca estuvo por encima del 35% del consumo interno y la de LPE cayó al 22% en 2012 (Gráfico 48 y 49).

Gráfico 48. Porcentaje de importaciones de queso y manteca sobre el consumo doméstico de cada producto



Fuente: Elaboración propia en base a datos de FAS; USDA

Gráfico 49. Porcentaje de Importaciones de LPE y LPD sobre el consumo doméstico de cada una



Fuente: Elaboración propia en base a datos de FAS; USDA

6.3.2. PROGRAMAS GUBERNAMENTALES

6.3.2.1. Para la Producción Primaria e Industrial.

Desde la mitad de la década del 2000 se implementaron tanto nuevos programas federales como regionales con subsidios para incrementar la producción de leche y carne.

Entre los primeros en 2006-2007 se implementó el proyecto “Prioridad Nacional para el Desarrollo del Complejo Agroindustrial”. Particularmente con los problemas de 2008/2009, se tomaron diversas medidas que incluyeron una mayor intervención estatal.

El “Programa para el Desarrollo de la Agricultura y Regulación de Mercados para Productos Agrícolas, Materia Prima y Alimentación Ganadera” se estableció para el quinquenio 2008-2012 con el propósito de desarrollar las áreas rurales, incrementar la competitividad agrícola y preservar la tierra y los recursos naturales. En este marco los productores lecheros recibieron subsidios para mantener el stock ganadero, comprar reproductores y animales jóvenes.

El “Programa para el Desarrollo del Stock Ganadero Lechero e Incremento de la Producción de Leche en la Federación Rusa 2009-2012” reforzó el anterior con subsidios similares y con el agregado de compensaciones para el costo de la alimentación.

También incluyó medidas de intervención en el mercado de leche en polvo para rectificar los desbalances entre la oferta y demanda y aumentar el precio de la leche al productor. Consiste en la compra de leche en polvo en Mayo y Junio (verano) para su reventa desde Diciembre a Febrero (invierno). Sin embargo, hay problemas para el cumplimiento de los objetivos propuestos, dado que los precios de importación son menores a los locales, lo que hace difícil

la reventa interna, y más aún la exportación, dado que no cumplen con los estándares internacionales de calidad. El sector ha propuesto la inclusión en las compras de leche UHT, manteca y queso duro que podría tener otras ventajas que la de la leche en polvo.

El “Desarrollo de un Programa Piloto de Granjas Lecheras Familiares 2009-2011” subsidiaba la construcción y modernización de granjas lecheras y plantas procesadoras, de infraestructura y equipamiento en ambas, así como la posibilidad de alquiler de equipamiento y vehículos.

El Ministerio de Agricultura asignó fondos para un “Proyecto de Producción de Leche Familiar” en 2012 como una extensión de ese programa para favorecer que granjas lecheras familiares de tipo de autoconsumo se manejen como granjas individuales más integradas al mercado formal.

Para el período 2012-2020, se propuso el programa “Desarrollo de la Agricultura en 2012-2020” para mejorar la competitividad sectorial. En el mismo se introduce un sistema de trazabilidad para el hato lechero; apoyo para la certificación de ganado y empresas para exportar a otros países; intervención gubernamental en la recolección y comercio de productos lácteos (leche en polvo) como mecanismo de regulación del mercado; creación de un fondo especial para la compra gubernamental de productos y la formación de una logística para la elaboración, almacenajes y venta de productos comprados por el gobierno; fechas y montos de la intervención a determinarse según la necesidad estacional en el mercado doméstico.

A nivel regional, algunos de los subsidios otorgados fueron para la entrega y recolección de leche a las plantas procesadoras, para la compra de equipamiento y otras inversiones para pequeños productores y en particular para el Programa de Leche Escolar. Este último fue implementado en 2005 y adoptado por 29 regiones.

A nivel federal se han implementado programas de publicidad en televisión como servicios públicos para incrementar el consumo de lácteos.

Finalmente, también a nivel federal ha habido avances en las Regulaciones Técnicas para la Leche y Productos Lácteos en 2008 y 2009, con algunos problemas en las definiciones que acentuaron la caída en el consumo de leche en polvo. Además, por la carencia de acceso al financiamiento requerido para cumplir con los nuevos estándares, su cumplimiento ha venido muy lento.

Algunos de los múltiples problemas que existen en la interacción de la cadena de valor agregado desde los productores a los minoristas, han intentado ser subsanados con una Ley Federal sobre los Principios de la Regulación Gubernamental de la Actividad Comercial en 2009. La misma apunta a aspectos tales como establecer el plazo de pago por los productos provistos a los minoristas; prohibir restricciones de exclusividad de las cadenas; abolir el pago por espacio en las góndolas así como pagos por la expansión en la variedad de los bienes provistos y otros más.

6.3.2.2. Comercio Exterior

Rusia debía completar algunos cambios administrativos y regulatorios para su participación activa en la OMC, incluyendo algunos compromisos relacionados con el comercio agropecuario. Se espera que en el futuro mejore sus tarifas para una mayor apertura del comercio de lácteos, así como requerimientos y regulaciones con respecto a los procedimientos de importación.²⁰⁵

Mientras tanto, para proteger la producción doméstica, el gobierno mantiene una política de aranceles a las importaciones que han ido variando según los períodos, así como barreras no arancelarias varias, entre ellas la rutinaria exclusión temporaria de plantas en países exportadores, particularmente de países vecinos.²⁰⁶

Los aranceles en quesos han sido los más relevantes. Sin embargo, los mismos no se aplicaban a las importaciones de Bielorusia, por el acuerdo de unión aduanera, y éstas, junto con las de Ucrania (que no participa del mismo), representaban alrededor del 50% de todas las importaciones de queso, lo que ha provocado tensiones en los últimos años. En 2011 se arribó a un acuerdo con el primero con la suspensión temporaria de importaciones, la fijación de cuotas y de precios mínimos.

De relevancia también es el sistema arancelario para la importación de aceites tropicales, que se utilizan como sustitutos más baratos de las grasas animales. Esto ha motivado reclamos varios, incluyendo los de la Unión Rusa de Productores Lácteos (*SoyuzMoloko*) de que se agregan a los productos grasas vegetales de origen tropical sin indicaciones en las etiquetas como lo establecen las regulaciones técnicas. Algunas inspecciones han encontrado estos problemas en más del 30% de la muestra de manteca, el 50% de leche condensada con azúcar, más del 50% de la crema agria y el 20% de los quesos untables, lo que ha sido justificado por representantes de las cadenas minoristas por la importancia de asegurar la disponibilidad de los productos a ciudadanos pobres que no pueden comprar otros más caros.²⁰⁷ Como resultado, se están revisando algunas regulaciones técnicas para incluir la categoría de “productos vegetales-lácteos”, con contenidos de grasa butírica menor al 50%.

Nueva Zelanda y Rusia tienen negociaciones avanzadas para concretar un acuerdo de libre comercio. Los aranceles en productos como los lácteos, ovinos, y bienes manufacturados se liberarían de forma inmediata, mientras que para otros productos sensibles la desgravación se haría en un término de 10 años. Las conversaciones incluyen a Bielorusia y Kazajistán, como parte de la unión aduanera que mantienen.

Otros dos acuerdos son con Armenia, y un segundo con Serbia. También con la UE.

6.3.2.3. Determinación de Precios

Por la desregulación del sector, los precios surgen de las condiciones de la oferta y demanda del mercado. En períodos de profundas fluctuaciones, como ocurrió con la caída de precios

²⁰⁵ http://www.nmpf.org/washington_watch/trade/FTAs

²⁰⁶ Rusia euclait_en.pdf

²⁰⁷ <http://www.thedairysite.com/articles/2950/russian-federation-dairy-and-products-annual-report-2011>

de 2009, la intervención gubernamental para estabilizar la situación consistió en medidas para limitar las importaciones, estimular la demanda doméstica e incrementar la eficiencia productiva, lo que contribuyó a mejorar el precio de la leche cruda al productor.

6.3.3. DESAFÍOS Y TENDENCIAS

A pesar de las inversiones, tanto públicas como privadas que se han venido realizando, los problemas en el sector lechero ruso requerirán tiempo para su solución: recuperar el stock perdido con mejoras genéticas y modernización productiva en todas las explotaciones; disminuir las fluctuaciones estacionales; incrementar la calidad de la leche y estándares regulatorios que lo incentiven; desarrollo de un sistema eficiente de comercialización, incluyendo puntos de recolección adecuados a la alta fragmentación de pequeñas granjas lecheras e infraestructura; acceso al crédito de largo plazo tanto para productores como industriales; incentivos para las empresas procesadoras y el mejoramiento del sistema de distribución; relaciones entre la industria y los minoristas.

Los desafíos que enfrenta el sector lácteo ruso para su crecimiento, ordenamiento y posibilidades de competir internacionalmente son muchos y muy diversos. Todos los niveles de la cadena tienen problemas, tanto desde el punto de vista del marco institucional como organizativo y económico. A pesar del apoyo gubernamental que se está dando para promover su despegue, la necesidad de continuar importando productos lácteos parece ser una realidad en el mediano plazo. La cercanía de algunos de los ex integrantes de la URSS que han realizado acuerdos tendrán ventajas para proveer algunos productos de menor valor y calidad. Otros productos de mayor calidad seguirán siendo demandados de otros proveedores, lo que puede ser una oportunidad para aprovechar por Argentina.

Bibliografía

The Dairy Site. 2011. "Russian Federation Dairy and Products Annual Report 2011". November.

GAIN REPORT 2011. Preparado por Haas M. and Mikhail Maksimenko. "Russian Federation Dairy and Products Annual Report". USDA GAIN Report Number RS 1146. Noviembre.

Haas M., Maksimenko M. and Stephen Therrien. "Russian Federation Dairy and Products Semi- Annual Report" GAIN Report Number 1124. Mayo.

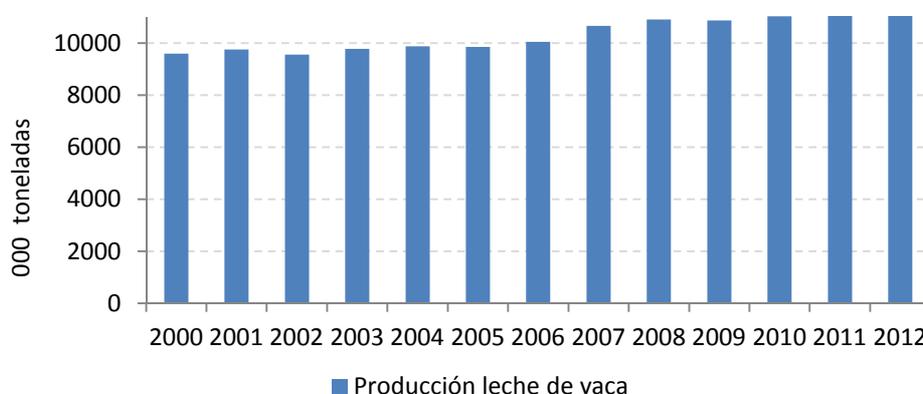
Serova E and Karlova N. 2010. *The Russian Federation. Review of the Dairy Sector*. FAO Investment Center, Country Highlights Paper. Rome.

6.4. POLITICAS LECHERAS EN MEXICO

6.4.1. EL SECTOR LÁCTEO Y SU EVOLUCIÓN DESDE 2000

La producción de leche de México se ha venido incrementando muy lentamente, pasando de 9,6 mil millones de litros en 2000 a 10,8 mil millones en 2012.²⁰⁸ La misma proviene de unos 7.000 productores comerciales y 150.000 pequeñas fincas no comerciales.²⁰⁹ Hace 20 años había en el país 790 mil pequeños y medianos productores. Alrededor de 640 mil desaparecieron por la incosteabilidad del producto.²¹⁰

Gráfico 50. Evolución de la producción de leche cruda de vaca



Fuente: Elaboración propia con datos de FAS; USDA

El número de vacas, que en 2000 era de 6,3 millones, llegó a mediados de la década a un máximo de 6,8 millones, para luego descender y tener en 2012 casi los mismos valores del comienzo. La productividad ha tenido un lento crecimiento, pasando de 1,37 toneladas por vaca en 2000 a 1,78 toneladas en 2009.

El rodeo lechero en un 49% corresponde a vacas especializadas, 41% con doble propósito y un 10% para consumo propio.²¹¹ La crisis financiera, la devaluación de su moneda, falta de crédito y las importaciones a precios competitivos han provocado la salida de muchos pequeños productores. Su costo de producción es alto por la incidencia del costo de la alimentación en el tipo de sistema productivo, lo que necesita mejoras. La escasez de agua en algunas regiones y la competencia por la tierra son otros de los factores que limitan el desarrollo de la actividad productiva.

La producción se realiza en tres tipos de sistemas: a) estabulados, localizados mayormente en

²⁰⁸ Hernández y Salcido 2013.

²⁰⁹ Dobson y Jesse 2009.

²¹⁰ Portal lechero.

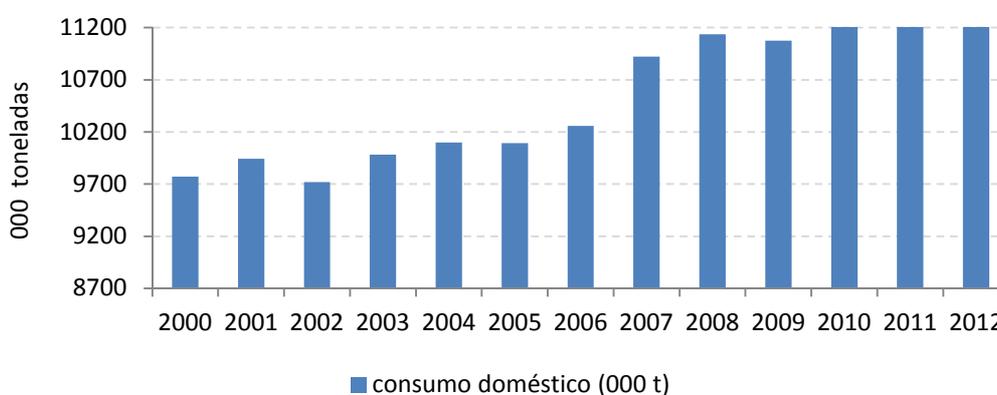
²¹¹ <http://agriexchange.apeda.gov.in/MarketReport/Reports/Mexico%20dairy%20and%20products%20report.pdf>

el norte, con altos rendimientos (28-30 kg por vaca por día); b) semi-estabulados, en los estados de centro, con la mitad de la productividad de los anteriores; y c) de doble propósito, en el sur, que concentra el 75% de las vacas y solamente el 30% de la producción total de leche del país.²¹²

El incremento de la producción ha sido insuficiente para cubrir la demanda del mercado interno, que ha crecido en forma significativa (Gráfico 51) a partir del incremento de los ingresos de los hogares, de nuevos hábitos alimentarios y de la introducción de nuevos productos. Los consumidores se vuelcan a productos frescos y preparados que ofrecen una gran variedad de sabores, mayor duración en góndolas y beneficios nutritivos y funcionales.

²¹³

Gráfico 51. Evolución del consumo doméstico de leche



Fuente: Elaboración propia con datos de FAS; USDA

El consumo per capita es aún muy bajo, estimado en aproximadamente 140 kilogramos por persona por año,²¹⁴ (Tabla 28), superior al promedio mundial de 103 kg (2010) pero muy inferior al de otros países

Tabla 28. Consumo per capita de productos lácteos

México	2008	2009	2010	2011	2012
Fluida (kg)	38,53	46,47	45,56	35,72	35,89
Manteca (kg)	2,07	2	2,04	1,94	1,98
Queso (kg)	2,27	2,78	2,98	3	3,07
LPD (kg)	1,59	1,7	1,48	1,8	2,04
LPE (kg)	1,67	1,65	1,6	1,66	1,52

Nota: el consumo per capita se obtiene dividiendo el consumo total (Fuente FAS-USDA) por la población (Fuente FAO). http://www.clal.it/en/?section=tabs_consumi_procapite

²¹² Dobson y Jesse 2009.

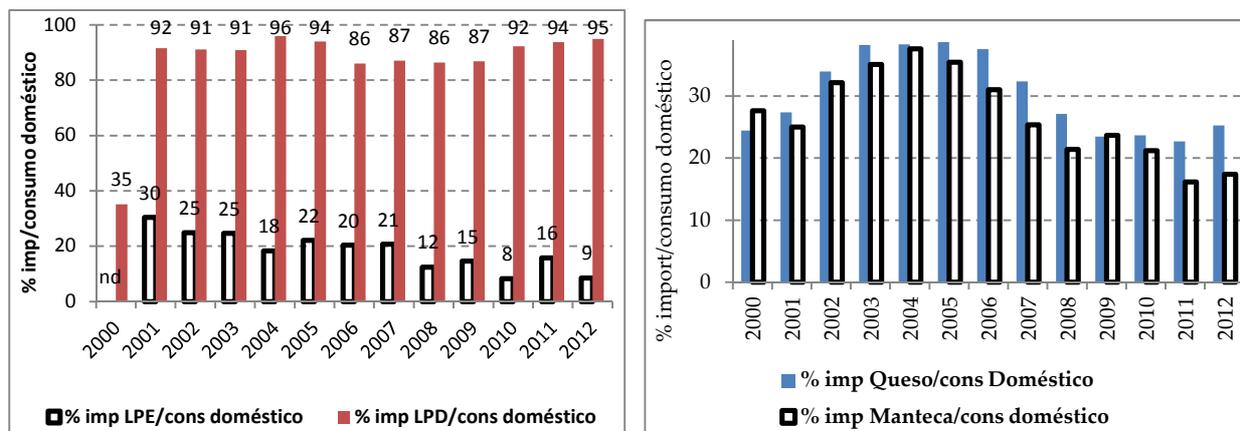
²¹³ GAIN 2013.

²¹⁴ GAIN Report 2012

A pesar de que se han logrado algunos avances en el sector, el consumo ha superado el crecimiento de la producción nacional, situación que se traduce en una mayor necesidad de importación. Desde el Instituto Babcock se ha estimado una elasticidad ingreso de 0,7 para los productos lácteos en México, lo que se traduciría en un crecimiento anual de la demanda del 2-3%, el que sería cubierto por productos importados.²¹⁵

El 66% de la leche utilizada por la industria va a consumo fluido y el resto a la elaboración de productos. Como es insuficiente, se importa un alto porcentaje de LPD, y en menor medida de quesos, LPE y manteca.

Gráfico 52. Porcentaje que representaron las importaciones sobre el consumo doméstico.



Fuente: Elaboración propia con datos de FAS-USDA.

Aunque siguen predominando los productos tradicionales, el mix de importaciones también ha cambiado incorporando productos con mayor valor agregado como especialidades en quesos, helado y fracciones proteicas utilizadas en la elaboración de fórmulas para bebé, para las cuales no hay sustitutos domésticos.²¹⁶

México representa el principal destino de las exportaciones de LPD de los EEUU (44% en 2012), así como de las de quesos (25%) y el segundo lugar de las de sueros (12%). Para Nueva Zelanda y Australia el mercado mexicano es el tercero en importancia para sus exportaciones de grasa anhidra de leche (AMF), habiendo representado el 8% y 12% en el mismo año.

En el sector formal del procesamiento, se contabilizan 310 empresas lácteas, de las cuales el 10% son grandes, 33% medianas y 57% pequeñas. Las tres mayores concentran el 68% de la leche procesada.²¹⁷

Uno de los mayores retos que actualmente tiene el sector lechero en México es elevar su competitividad. Para ello resulta de particular importancia fomentar la consolidación de las unidades de producción a través de la asociación de pequeños ganaderos. Se requiere

²¹⁵ http://www.agmrc.org/commodities__products/livestock/dairy/international-dairy-profile/

²¹⁶ Ramírez y Wold, 2008

²¹⁷ Dobson y Jesse 2009.

también mejorar la productividad en las unidades de producción mediante un uso mayor y más eficiente de las nuevas tecnologías, así como producir más y mejores productos con valor agregado. Otros desafíos comprenden superar las dificultades de incorporación de nuevas tierras para el pastoreo; los mayores riesgos que acarrea el cambio climático, y problemas como los de la erosión; y, por último, en varias regiones del país el problema de escasez de agua.

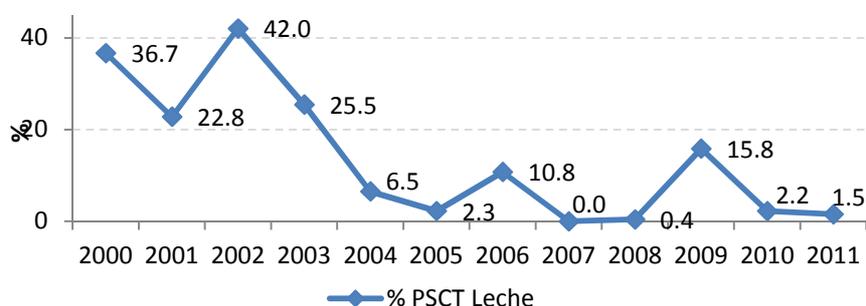
6.4.2. POLITICAS LECHERAS

6.4.2.1. Políticas Domésticas

Históricamente el gobierno mexicano tuvo fuerte intervención en el mercado lechero, con protección arancelaria y no arancelaria, con instrumentos como monopolio de importaciones, licencias, aranceles; e internamente con controles de precios, subsidios al consumo de los grupos de menores ingresos; y subsidios a algunos insumos productivos.

Con su integración en NAFTA y siendo signatario de la OMC, produjo cambios que se manifestaron en una menor intervención gubernamental. En el aspecto productivo, las políticas redundaron en una menor ayuda a los productores de leche, como lo indican los coeficientes de Transferencia a la Producción de Leche (Gráfico 53), que disminuyeron fuertemente.

Gráfico 53. Transferencias a la producción de leche en México (en %).

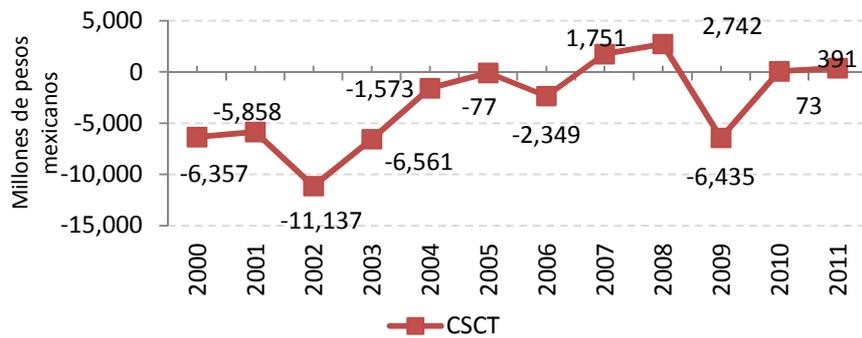


Fuente: OECD 2012, TABLE 3.8. MILK: Producer Single Commodity Transfers

En 2002 había concluido el Programa Lechero para inversiones en edificios, infraestructura básica y equipamiento de ordeño. También concluyó la ayuda para mejoramiento genético del rebaño. A partir de 2008, a través del Fondo Estabilizador para la Comercialización de Leche, se otorgó un pago por tonelada a los productores para compensar por los bajos precios.

Por el lado de los consumidores, también se redujo la transferencia a la que habían estado sujetos. Solamente en 2007 y 2008, con la reintroducción de los pagos mencionados, fueron positivas y muy pequeñas en 2010 y 2011.

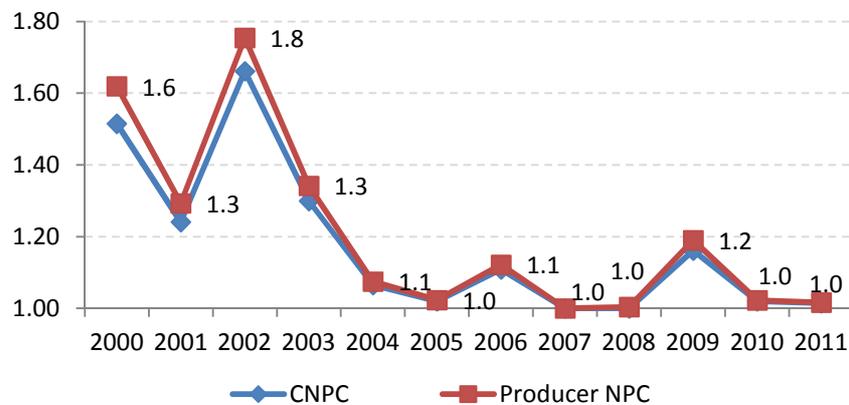
Gráfico 54. Transferencias de los consumidores de lácteos (CSCT) en México, (en millones de pesos mexicanos)



Fuente: Elaboración propia con datos de la OECD

Como resultado, los precios recibidos por productores y pagados por los consumidores han estado cercanos a los internacionales. Los coeficientes de protección nominal de precios indican que han caído hasta 2004, manteniéndose cercanos a la unidad, con un pequeño incremento en 2009 (Gráfico 55).

Gráfico 55. Coeficientes de Protección Nominal de Precios al Productor (Producer NPC) y Consumidor de Leche en México (CNPC)



Fuente: OECD 2012, Elaboración con datos de TABLE 4.8. MILK: Market Price Support and Consumer Support Estimate

Nuevas regulaciones gubernamentales han ido incrementando los estándares de sanidad requeridos.

Una herramienta importante de la política mexicana ha sido la empresa paraestatal LICONSA ²¹⁸ actualmente en el ámbito de la Secretaría de Desarrollo Social. Uno de los programas centrales ha sido el de abastecer de leche a grupos de la población más vulnerable

²¹⁸ Leche Industrializada Conasupo, S. A

y de menores recursos (Abasto Social de Leche). La otra, la de reducir las importaciones con materia prima comprada a los productores locales (Adquisición de Leche Nacional). Tiene 49 plantas para recibir la leche de los productores, con una capacidad para manejar 1,1 millón de litros diarios, y 10 plantas para procesar la leche fluida.²¹⁹

Entrega aproximadamente 3,3 millones de litros por día a un precio subsidiado para el consumo de 3 millones de familias.²²⁰ En 2009 compró 640 millones de litros, lo que representaría un 6% del total de leche cruda comprada en el país, y acercaría el uso al 65% doméstico versus 35% importado. En 2012, ascendió a 712 millones de litros. El precio pagado por LICONSA sirve como referencia en el mercado doméstico, y en los últimos años se quejan que es menor que el costo de producción.²²¹

Como parte de la “Cruzada contra el Hambre” del gobierno federal, LICONSA centrará su acción en la población carenciada de entre 6 meses y 5 años. Además, en un esfuerzo por reducir el sobrepeso y obesidad infantil de los sectores de menores ingresos, la empresa ha eliminado el 50% del contenido de grasa en leche fluida y leche en polvo pero manteniendo el contenido nutritivo.²²²

El congreso mexicano está debatiendo una propuesta para modificar el gerenciamiento de LICONSA, lo que podría llevar a su privatización.

6.4.2.2. Políticas de Comercio Exterior

Desde los '90 México ha implementado una política de intensificación de su comercio exterior, habiendo sus exportaciones totales crecido un 475% entre 1994 and 2011, sobrepasando el incremento de sus importaciones totales de un 342%.²²³

El Acuerdo de Libre Comercio Norteamericano (NAFTA) con EEUU y Canadá es por lejos el más relevante para el país, y ha convertido al primero en el socio más importante. Casi el 80% de las exportaciones mexicanas van a EEUU y casi el 50% de las importaciones vienen de ese país.²²⁴ Sin embargo, México ha perdido el primer lugar en las importaciones de EEUU, ya que desde 2003 China pasó a ocuparla.

Por NAFTA, México ha otorgado a EEUU acceso libre a las importaciones, incluyendo las de preparaciones lácteas (1901.90.05). EEUU se ha transformado en el principal vendedor, sobrepasando a las de UE, con el desafío de las de Oceanía y residuales de América Latina. Sin embargo, anualmente anuncia la apertura de cuotas arancelarias (44.200 tn), las que pueden ser cubiertas por compras directas o licitaciones públicas.²²⁵

²¹⁹ Ramirez y Wald 2008.

²²⁰ <http://www.liconsa.gob.mx/programa-de-abasto-social/abasto-social-de-leche-en-mexico/>

²²¹ portal lechero Liconsa.

²²² GAIN 2013.

²²³ Villarreal M.A. 2012. Mexico Free Trade Agreements. CRS Report for Congress 7-5700. Washington, Congressional Research Service

²²⁴ Villarreal M.A. 2012.

²²⁵ [Http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Mexico%20Announces%202011%20Import%20TRQ%20for%20Dairy%20Preparations_Mexico_Mexico_12-20-2010.pdf](http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Mexico%20Announces%202011%20Import%20TRQ%20for%20Dairy%20Preparations_Mexico_Mexico_12-20-2010.pdf)

México es considerado un mercado sensible a los precios, siendo los Estados Unidos el mayor proveedor de quesos importados, con una participación del 71,5% en 2012 y de 94% de leche fluida; en términos de volúmenes las mayores compras corresponden a LPD (204.178 toneladas en 2012), e ingredientes de suero (69.521 tn).²²⁶

En la búsqueda de intensificar su comercio exterior, y reducir su alta dependencia de las de EEUU, México ha firmado 12 acuerdos de libre comercio que cubren 44 países::

- *Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Costa Rica*, que entró en vigencia enero de 1995, cubriendo alrededor del 70% de los bienes mexicanos y del 80% de los de Costa Rica. En 1999 se agregaron productos en la lista de desgravación, que incluyeron para México varios tipos de leche fluida (0401) y leche evaporada (0402). La adecuación para la liberalización arancelaria fue de 15 años, y para 2009 casi todos han sido eliminados.

- *Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Nicaragua* a partir de julio de 1998, eliminando el 76% de los aranceles de las exportaciones de Nicaragua y 45% de las de México. El resto se lo haría en un período de 15 años. Este acuerdo entrará a formar parte del nuevo acuerdo multilateral con Centro América firmado a partir de 2011.

- *Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y México*, a partir de Agosto de 1999, reemplazando uno anterior de 1991. Algunos lácteos fueron incluidos en las listas de excepciones.

- *Acuerdo de Asociación Económica, Coordinación Política y Cooperación (conocido como Acuerdo Global) entre la Unión Europea y México*²²⁷, a partir de julio de 2000 para bienes y de octubre de 2000 para servicios. Las negociaciones arancelarias de ciertos productos sensibles, incluyendo los lácteos, fueron diferidos.

- *Tratado de Libre Comercio México-El Salvador, Guatemala y Honduras (Triángulo del Norte)*²²⁸, a partir de junio 2001.

- *Acuerdo de Libre comercio entre el Estado de Israel y los Estados Unidos mexicanos*, en bienes, a partir de julio de 2000

- *Acuerdo de Libre Comercio entre los Estados del EFTA*²²⁹ y los Estados Unidos Mexicanos, a partir de julio 2001.

- *Acuerdo de libre Comercio Uruguay-México*, a partir de julio 2004. En 2011 las exportaciones uruguayas a México representaron el 2% del total, y dentro de éstas, los lácteos ocuparon un 45%.²³⁰ En 2012 hubo una modificación y se aprobó una preferencia arancelaria del 100%

²²⁶ GAIN 2013

²²⁷ Incluye Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Holanda, Polonia, Portugal, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia, y Reino Unido.

²²⁸ . Incluye El Salvador, Guatemala, y Honduras. Entró en vigencia en marzo 15, 2001 para El Salvador y Honduras, y en Junio 1, 2001 para Guatemala.

²²⁹ Incluye Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

²³⁰ <http://www.presidencia.gub.uy/Comunicacion/comunicacionNoticias/tlc-incremento-comercio-entre-uruguay-y-Mexico-un-15-de-promedio-anual-desde-2004>

para la leche en polvo uruguayana. Comenzando con 5000 toneladas anuales, con un incremento de 500 toneladas anuales hasta un máximo de 11.000 toneladas. También se eliminó la necesidad de permiso previo para la importación.

- *Acuerdo entre Japón y los Estados Unidos Mexicanos* para el Fortalecimiento de las Relaciones Económicas, a partir de abril de 2005.

- *Acuerdo de Libre Comercio Colombia²³¹-México* a partir de enero de 2011. Previamente se había firmado en 1994 un acuerdo que incluía a Venezuela, la que se retiró oficialmente en 2006. El Acuerdo permite a Colombia exportar determinadas cantidades de lácteos y carne.

- *Acuerdo de Libre Comercio Perú-México* a partir de febrero de 2012, ampliando el Acuerdo de Cooperación Económica (ECA) que existía desde 1987. Los aranceles se liberarán sobre un período de 10 años.

- *Acuerdo de Libre Comercio entre América Central²³²-México*, firmado en noviembre de 2011, pendiente su entrada en vigencia. En este acuerdo convergerá y reemplazará los que individualmente mantienen con Costa Rica, Nicaragua, y el Triángulo del Norte, previamente mencionados.

- *Acuerdo Económico de Complementación con Bolivia*, firmado en 2010. Reemplazó el Acuerdo de Libre Comercio que tenían en vigencia desde 1995, mucho más ajustado que éste, cuando el gobierno boliviano consideró en 2009 que no se ajustaba a los términos de la nueva constitución.

Otros Acuerdos en negociación.

México ha sido formalmente invitado a participar del Acuerdo Transpacífico, con Estados Unidos, Australia, Brunei, Chile, Malasia, Nueva Zelanda, Perú, Singapur, y Vietnam.

También ha firmado una declaración para constituir la Alianza del Pacífico, en 2012, con Chile, Colombia, México, y Perú, para permitir el libre flujo de inversiones, comercio y personas

Costa Rica y Panamá han declarado su interés en unirse a la Alianza.

México también mantiene un número de acuerdos parciales de cooperación económica con una menor cobertura de productos.

6.4.2.3. Determinación de Precios

En la determinación de los precios promedios pagados a los productores se distinguen dos situaciones. La primera corresponde a los productores que entregan la leche a LICONSA, cuyo precio lo determina el gobierno anualmente. Este es un precio máximo, que se ajusta posteriormente en función de la calidad del producto y de la distancia a los centros de

²³¹ El acuerdo original fue firmado con Colombia en 1994 e incluía a Venezuela. Venezuela se retiró en 2006. En agosto 2009, México y Colombia acordaron profundizar su relación y se implementó un nuevo acuerdo en 2011.

²³² El Acuerdo de Libre Comercio México-América Central reemplazará el México-Triángulo del Norte, México-Costa Rica, y México-Nicaragua.

acopio. El resto de los productores lecheros recibe un precio que surge de las condiciones del mercado y tomando como referencia el precio de LICONSA. En general se han detectado diferencias entre regiones, con precios más altos recibidos por los productores más grandes del centro y norte del país, y menores a los de LICONSA para los pequeños productores de la zona tropical. El precio al consumidor de la leche distribuida por LICONSA también es determinada por el gobierno.

6.4.3. CAMBIOS Y TENDENCIAS

En el orden internacional, después de sus políticas proteccionistas previas, en los '90 México cambió hacia una fuerte apertura internacional. La membresía a la OMC y su integración regional con el NAFTA fueron acompañados con la búsqueda de nuevas asociaciones para incrementar y diversificar su comercio. Esta política continúa y su participación en acuerdos de libre comercio, ya sea bilaterales como multilaterales, se ha intensificado.

Con la apertura externa, también hubo cambios en las políticas domésticas. En el sector lácteo hubo un retiro bien marcado, con nuevas intervenciones solamente en casos de crisis, pero con términos acotados.

La asistencia gubernamental continúa para los sectores de menores ingresos a través de la leche social de LICONSA, y mediante programas específicos refuerza su acción con determinados segmentos etarios o de mayor riesgo.

En los grupos de ingresos medios y altos, como ocurre en otros países, cambios en los hábitos alimenticios y mayor cuidado de la salud están llevando a una mayor demanda de productos frescos y especializados, como libre de lactosa, con incorporación de vitaminas, con menor contenido grado y más funcionales. Se prevé también una mayor demanda de quesos sofisticados, tales como los importados Brie, Camembert, Roquefort, Gruyere, etc.) con precios más altos.²³³

Para satisfacer esa demanda, México continuará importando lácteos, y por su cercanía y asociación en NAFTA, se asume EEUU seguirá siendo su principal proveedor, seguido de la UE. Desde las asociaciones de productores de EEUU, como el U.S. Dairy Export Council (USDEC), se realizan activas promociones y misiones en el país para reforzar esta situación.

No obstante, es posible que alcance algún grado de mayor diversificación con lácteos provenientes de países con los que ha firmado acuerdos (caso reciente de Uruguay).

Bibliografía

Alvarez Moran S. 2011. Situación del Sector Lechero en Mexico. Confederación Nacional de Organizaciones Ganaderas. Septiembre.

Dobson W. and E. Jesse. 2009. The Dairy Sector of Mexico: A Country Study. Babcock Institute Discussion Paper No. 2009-2.

²³³ GAIN 2013

GAIN REPORT 2012. Hernandez G. and Adam Branson. "Mexico Dairy and Products Semi-annual". Report MX2028. FAS, USDA. Mayo.

GAIN REPORT 2012. Preparado por Gabriel Hernandez and Vanessa Salcido. Mexico Dairy and Products Annual." Report MX2074. FAS, USDA.

<http://www.oecd.org/agriculture/agricultural-policies/producerandconsumersupportestimatesdatabase.htm>

<http://www.indexmundi.com/agriculture/?country=mx&commodity=butter&graph=domestic-consumption>

Ramirez M. y Wold C. (2009). "Source Differentiated Mexican Dairy Import Demand". IAMA, vol 11, No. 1, 2008.

Villarreal M.A. 2012. "Mexico Free Trade Agreements." CRS Report for Congress 7-5700. Washington, Congressional Research Service

CUARTA PARTE

CONCLUSIONES

CAPITULO 7

7.1. CONCLUSIONES ACERCA DE LOS IMPACTOS DE LAS POLÍTICAS LECHERAS

Como se ha expuesto a lo largo del trabajo, los mayores exportadores e importadores incluidos en el análisis han tenido antecedentes de fuerte intervención gubernamental mediante políticas lecheras que abarcaron medidas tanto en el ámbito doméstico como de comercio exterior. En la Unión Europea (UE), en Estados Unidos (EEUU), en Nueva Zelanda (NZ) y Australia, junto con Canadá (otro país con menor inserción internacional, no analizado en este trabajo), existieron políticas domésticas de control de la oferta, apoyadas por subsidios a las exportaciones y barreras a las importaciones. Con el Acuerdo de la Ronda Uruguay y la creación de la Organización Mundial del Comercio, se produjeron ajustes en algunos de ellos, particularmente en la UE, EEUU y Canadá, y cambios profundos en otros, como fue la liberalización del comercio de lácteos para NZ y Australia.

Por el lado de tres de los netos importadores analizados: China, Japón, Rusia, la intervención gubernamental y protección continúa, con variantes y mayor o menor injerencia en cada uno. En México, en cambio, se liberalizó el control doméstico, manteniéndose con terceros no asociados medidas de acceso al mercado, ayuda al abasto de leche para el consumo de la población más necesitada y compras directas para la provisión a pequeños productores.

En el período 2000-2012, foco de nuestro análisis, tanto en la UE como en EEUU, se avanzó y se siguen debatiendo aspectos centrales del nivel de intervención gubernamental, como lo fue en el primero la abolición del sistema de cuotas de producción y cambios en otras herramientas del sistema de control de oferta láctea. En EEUU también se viene discutiendo una nueva Ley Agrícola, con retención de algunos programas y cambios hacia una mayor orientación al mercado en otros. No obstante, la alta volatilidad de precios en la década y particularmente la caída de 2009, reavivó los reclamos por una marcha atrás. En cambio, NZ y Australia, operaron ya abiertamente en la economía de mercado, con el gobierno comprometido a garantizar un marco político y regulatorio estable, previsible y favorable.

En esos debates y análisis de las políticas lecheras, resulta muy ilustrativo un estudio ²³⁴ sobre el impacto comparativo que han tenido las políticas de manejo de oferta en algunos de los países mencionados, lo que se pasará a comentar.²³⁵

²³⁴ Preparado por la International Dairy Foods Association (IDFA) reúne representantes de la industria y el comercio lácteo de EEUU que en conjunto cubren el 85% de los productos lácteos comercializados en el país. <http://www.idfa.org/about-idfa/>

²³⁵ Se sigue en esta sección los resultados de IDFA, *An International Comparison of Milk Supply control Programs and Their Impacts*, 2010. Pero los resultados para la UE son consistentes con los análisis planteados por organizaciones del sector privado, con los de la propia Comisión Europea

7.1.1. Impacto de las Políticas que Incluyen el Manejo de la Oferta

El análisis concluye que si bien los programas de manejo de oferta en distintos países han tenido cinco modalidades diferentes, incluyendo en algunos casos cuotas de producción (como en la UE y Canadá), los resultados sobre los puntos analizados han sido muy similares.²³⁶ Ellos son:

- 1) Los programas de control de oferta no han evitado la salida de la actividad de los productores.

Si bien uno de los justificativos de los programas es el apoyo a los pequeños productores y sus familias, ha habido un porcentaje muy similar de disminución de las explotaciones lecheras en la UE, EEUU y Canadá. En los últimos 17 años el número de explotaciones en los tres países ha disminuido alrededor del 60%, con un aumento en el número promedio de vacas por tambo del 83-149%. NZ, sin ese control, ha tenido una reducción de tambos del 20% y un aumento promedio de vacas por tambo del 98%. Se concluye que en la medida en que el crecimiento de la productividad supere el crecimiento de la demanda, habrá necesidad de un menor número de granjas lecheras y se producirán salidas de la actividad.

- 2) Los precios cayeron en todos los países en 2008/2009

Con el crecimiento de la demanda mundial por encima del de la oferta, escasos inventarios y menores subsidios a las exportaciones, los precios mundiales alcanzaron niveles muy altos en 2007-2008. La crisis económica y el aumento de la producción a fines de 2008 y principios de 2009, presionaron los precios hacia abajo en todos los países, tuvieran o no control de oferta. Previamente a 2007, la producción excedente y el mantenimiento de stocks podían usarse como protección ante los cambios de precios mundiales. Desde 2007 los precios se han vuelto más volátiles en todos los países.

- 3) La volatilidad de precios ha aumentado en todos.

Desde 2007 los precios mundiales han sido más altos que los de períodos previos, pero también más volátiles, como producto de los aspectos señalados anteriormente, además de eventos climáticos adversos, que disminuyeron la producción en algunos de los mayores participantes, de la sostenida demanda y de los menores precios sostenidos en otros.

- 4) El control de la oferta aumenta los precios al consumidor doméstico.

En los últimos 13 años, los precios promedios de lácteos al consumidor en EEUU aumentaron 1,4% por año, mientras que en Canadá y la UE, con limitación de oferta mediante cuotas de producción, lo hicieron en 3% anual. Los programas de control de oferta se ven como regresivos en su naturaleza ya que fuerzan a los consumidores de menores ingresos a pagar un mayor porcentaje de sus ingresos por los productos lácteos. Otras formas de apoyo a los productores pueden ser más progresivas.

- 5) El control de la oferta limita el crecimiento del consumo.

Como resultado de los precios más altos, el crecimiento del consumo de leche fluida, queso y

(Europa Press2008) y la Evaluación realizada por Jongeel et al, Universidad de Wageningen, 2011.

²³⁶ El estudio realizó la comparación entre los sistemas de la UE, EEUU y Canadá (no incluido en el presente trabajo), comparándolo con la situación de Nueva Zelanda. Los resultados sobre Canadá también se citan ahora para reflejar más fielmente los mismos.

manteca desde 1991, en EEUU ha sido del 11%, del 9% en la UE y solamente del 1% en Canadá, con un programa más rígido de manejo de la oferta. Adicionalmente, los mayores precios de lácteos incentivan el consumo de sustitutos, como margarina en lugar de manteca.

6) El control de la oferta incentiva las importaciones.

En la medida en que los precios domésticos estén por encima de los internacionales, existirá un mayor incentivo para importar, lo que lleva a los gobiernos a tener que imponer aranceles altos para impedirlo. Aún así, se generan formas variadas de soslayar los controles, e incrementar el consumo de productos externos más baratos.²³⁷

7) El control de la oferta limita el crecimiento de las exportaciones.

La demanda global de lácteos está en crecimiento, sobre todo por el crecimiento del ingreso de países en desarrollo y cambio de hábitos en sus dietas. Esta situación abre nuevas oportunidades para muchos países, excepto aquéllos cuya producción está restringida por el control de la oferta. Tanto NZ como EEUU han incrementado su participación en el mercado mundial, mientras que la UE y Canadá la han visto reducida, dada la falta de flexibilidad para ajustarse a las cambiantes condiciones que tienen los programas. La participación de Australia también ha disminuido, pero con otros aditamentos, como años de sequía que dejan secuelas y demoran la recuperación.

8) El control de la oferta con cuotas no incentiva las inversiones industriales locales y la competitividad.

Altos precios al consumidor, poco crecimiento de la demanda doméstica y materia prima limitada, no resultan de mayor interés para el crecimiento de la industria local, que sale a buscar posibilidades en otros países. Ejemplos son las canadienses Agropur y Saputo, que reportan sus mayores inversiones buscando oportunidades fuera del país. Numerosas empresas europeas han tomado el mismo camino.

Las acotaciones anteriores demuestran que la rígida intervención gubernamental, con las actuales condiciones del mercado, no se percibe como una alternativa ganadora, y tiene efectos no deseados. Al igual que en el caso de algunos de los resultados de estudios recientes de impactos en la UE, mencionadas en el primer capítulo, la experiencia ha dado fundamentos para realizar cambios volcando más responsabilidades al sector privado, que previamente habían sido asumidas por el estado.

7.1.2. Políticas Lecheras en los Países Exportadores de la ex Unión Soviética

Los sectores lácteos de los dos países exportadores analizados, Bielorusia y Ucrania, constituyen casos especiales, dado que se encuentran insertos en sistemas que estuvieron fuertemente centralizados y que aún se están estructurando después de la independencia. En

²³⁷ Como ejemplo podemos citar el caso de las importaciones en Canadá desde EEUU de mozzarella en la forma de "pizza topping kits", en la categoría de "preparaciones alimenticias", sin aranceles. Si se importara como "quesos", deberían pagar aranceles de 245.5%; de esta manera se estima que entran 4,000 toneladas de mozzarella por año, representando cerca de 12% del mercado de quesos para pizza. <http://www.theglobeandmail.com/report-on-business/cheese-battle-a-big-threat-to-canadas-cloistered-dairy-market/article11186326/>.

ambos, el apoyo gubernamental persiste mediante programas específicos para el desarrollo sectorial, aunque con modalidades y alcances diferentes.

La problemática sectorial de estos países es mucho más profunda que los mencionados previamente, debido a que no solamente la organización y funcionamiento de las relaciones entre niveles de la cadena está en evolución, sino también sus propias variables estructurales y de desempeño. El impacto de los programas debe medirse en aspectos básicos como crecimiento y mejoramiento de los rodeos lecheros, en su genética y productividad, en la calidad de la leche, en lograr compatibilidad de los estándares con los de países potencialmente compradores de sus productos, y otros. En la medida en que el contexto político económico no ofrezca incentivos genuinos y posibilidades para las inversiones sectoriales, será difícil lograr competitividad y desarrollo sin prescindir de la asistencia estatal.

7.1.3. Políticas Lecheras en los Países Importadores

Por el lado de los importadores seleccionados: China, Japón, Rusia y México, tienen diferentes situaciones desde el punto de vista de sus políticas. Mientras que en los tres primeros es aún fuerte la intervención gubernamental, en México ha disminuido su injerencia doméstica, manteniéndose la provisión de leche subsidiada a sectores de menores recursos, y contingentes arancelarios para el acceso de las importaciones fuera de NAFTA.

La política lechera en China está fuertemente concentrada en el crecimiento y desarrollo sectorial. Con el incremento de los ingresos de la población y de la demanda de lácteos, son muy necesarias las importaciones, las que se acentuaron al aparecer problemas por falta de controles de la calidad de los productos nacionales. Hubo cambios en los estándares y nuevas medidas para generar confianza en los consumidores.

Japón continúa con su política proteccionista y control voluntario de oferta.

Rusia sigue teniendo problemas a pesar del apoyo gubernamental, con un alto porcentaje de sus importaciones provenientes de Bielorusia y Ucrania. La asociación con algunos de sus ex miembros a través de uniones aduaneras y áreas económicas comunes le continuará ofreciendo la posibilidad de importar los lácteos que esos países no pueden enviar a otros más exigentes.

En síntesis, en la mayoría de los principales países participantes del mercado internacional de lácteos tienen aún peso las políticas gubernamentales, tanto en sus ámbitos domésticos como de comercio exterior. Sin embargo, la tendencia general y en particular de los más grandes como la UE y EEUU, es hacia una mayor liberalización, abandonando medidas restrictivas tradicionales del manejo de la oferta en pos de una mayor utilización de las herramientas de mercado.

7.2. DESAFÍOS GLOBALES QUE MOTIVAN LOS CAMBIOS

En el período 2000-2012 se reconocieron cambios relevantes en el contexto global que requerían acciones estratégicas del sector público y privado para estar debidamente preparados. Algunos de ellos ya venían teniendo lugar y cobraban más fuerzas, como el proceso mundial de globalización, mientras que otros se preveía emergerían como para

impactar al sector lácteo. Entre ellos, se pueden mencionar: ²³⁸

1. Continuidad de la tendencia a la globalización de la industria láctea. La evolución del mercado mundial será tan fuerte que impactará a todos los actores de la cadena láctea de los países y a los precios, ya sea que participen o no del comercio internacional.
2. La demanda de productos lácteos se incrementará más que la oferta disponible por el crecimiento de los países emergentes, lo que al menos en un mediano plazo, ofrecerá una ventana de oportunidades a quienes, con bajo costo, puedan proveer mayores cantidades. Hay, por lo tanto, una necesidad de tomar acción para construir ventajas competitivas para asegurar un lugar en el mercado global.
3. Aún cuando los mayores exportadores tradicionales como NZ y Australia puedan incrementar su oferta, su capacidad encontrará límites básicamente causados por las limitantes de tierras y agua. En el corto plazo la UE mantendrá su oferta hasta que tenga efecto la abolición de las cuotas y los cambios en su política, con perspectivas de que el incremento de su propia demanda reduzca los saldos exportables. La “brecha latente de demanda” será una oportunidad para economías en desarrollo de Asia, América Latina, Norte de Africa y Medio Oriente que sepan aprovecharlo.
4. La creciente demanda global, ajustada oferta e incremento de los precios de los insumos ha resultado en mayor volatilidad de precios internacionales, la que probablemente se acentuará según el comportamiento de esas variables en las diferentes regiones. Dado el impacto sobre los precios domésticos, la identificación de herramientas para mitigar los efectos de la volatilidad resulta crucial en cualquier estrategia sectorial futura. En la medida en que se mantenga una mayor presencia exportadora, más importante será este requerimiento.
5. Las oportunidades de crecimiento externo pueden derivarse de la consolidación de la presencia en mercados ya trabajados, como de la entrada a otros insatisfechos, según el tipo de productos. No obstante, resulta imperativo apoyar el crecimiento en el propio mercado doméstico, mejorando las propias capacidades, la oferta de productos y la posición competitiva sectorial.
6. Las capacidades se focalizan en un enfoque de mercado centrado en el consumidor, que contemple: capacidad de crecimiento; costos suficientemente bajos, consistencia en la producción anual y reducida estacionalidad, mantenimiento de especificaciones precisas de calidad (incluyendo la trazabilidad), productos que los consumidores buscan, servicios al cliente y de ventas, compromiso de relaciones de largo plazo, consistencia de la oferta en el ámbito internacional, innovación tecnológica, reducción de los efectos de la volatilidad de precios en la contratación. Y, muy importante, el desarrollo de diferenciación comercial y al cliente para mantener en el largo plazo la competitividad que se gane.
7. La inacción en reaccionar a las condiciones cambiantes del mercado y sus riesgos, tendrán serias consecuencias para la competitividad sectorial, incluyendo fuertes

²³⁸ Se sigue en esta enumeración al estudio de Toland et al., encargado en 2009 por el Centro de Innovaciones Lácteas de EEUU (*Innovation Center for U.S. Dairy*) con la asistencia del *Dairy Management Inc.* (DMI) y el *U.S. Dairy Export Council* (USDEC). El estudio fue aplicado al caso de EEUU, pero es ilustrativo como referencia.

variaciones de precios en el mercado doméstico, inversiones esporádicas, un portafolio estático de productos, solamente un desarrollo oportunista de la capacidad comercial, limitadas oportunidades de crecimiento, aletargamiento del crecimiento doméstico, menor crecimiento de las exportaciones, llegando al riesgo de que en el largo plazo otros exportadores focalicen su llegada al mercado doméstico, a medida que desaparecen las barreras comerciales.

8. En un par de décadas algunos países emergentes como Brasil y Ucrania pueden superar sus actuales limitaciones y expandir su capacidad productiva de bajo costo, convirtiéndose en competidores relevantes del mercado mundial. El plazo puede acortarse en la medida en que se mantengan altos precios mundiales, lo que requiere que quienes puedan estar en condiciones actualmente, hagan el esfuerzo para tomar una posición competitiva sin pérdida de tiempo.

Una revisión posterior,²³⁹ en líneas generales, reafirmó las conclusiones previas, incluyendo la acotación de que tanto Bielorusia como Argentina tienen aún que emerger como jugadores globales en este nuevo escenario.

Sin embargo, para que Argentina se llegue a posicionar en ese carácter se requieren opciones estratégicas apropiadas, inmediatas y firmes. No conduciría a ese resultado la de convertirse en una “fortaleza” centrada en el propio mercado doméstico, con fuerte regulación; como hemos visto, la producción ya supera con creces la demanda doméstica; además, quedan muy pocos casos en el mundo, y sería difícil mantenerla contra la tendencia que se da en el contexto internacional. Tampoco el mantener el “status quo”, como están las cosas, sin mayores cambios regulatorios, siendo oportunísticamente un participante según conveniencias del mercado interno o externo.²⁴⁰

Emerger como jugador global implicaría primeramente lograr el reconocimiento de “exportador consistente”, con esfuerzos de todos los integrantes de la cadena y acompañamiento gubernamental, para posicionarse competitivamente en forma estable y continuada.

7.3. ASPECTOS DE RELEVANCIA PARA LA FUTURA COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL DEL SECTOR LÁCTEO ARGENTINO

El análisis de las experiencias y cambios que están teniendo lugar en las políticas lecheras de los mayores participantes para adecuarse mejor al contexto mundial, así como los desafíos globales que visualizan, creemos pueden rescatarse para reflexionar sobre los requerimientos para la futura competitividad argentina, sin ser únicos ni excluyentes. Pero constituyen aspectos claves a considerar en la definición de un marco político de promoción sectorial y regulatoria.

²³⁹www.usdairy.com/Public%20Communication%20Tools/Globalization%20Refresh%202011%20White%20Paper.pdf

²⁴⁰ Se toman las recomendaciones realizadas para EEUU por Bain & Company, sobre un trabajo encargado por el Dairy Management Inc. & U.S. Dairy Export Council.2009-2011.

7.3.1. Aspectos a Destacar de los Cambios Observados

De esta manera, hecha una opción estratégica para una “Argentina lechera”, “exportadora consistente” algunos otros aspectos válidos (sin que constituya una enumeración exhaustiva) que pueden rescatarse de las experiencias analizadas son:

- Permanente adecuación de los cambios al nuevo contexto de la OMC. Las modificaciones que se van realizando en el marco político regulatorio toman permanentemente como referencia el contexto de los compromisos multinacionales, y las negociaciones en marcha en ese ámbito.
- Pro-activa participación del sector público y privado de países exportadores promoviendo la realización de acuerdos comerciales para facilitar la colocación de productos lácteos, como una forma de suplir la falta de avances en el ámbito multilateral. Esta característica se observa en países que desde hace mucho tiempo propician la liberalización; de otros, como la UE que se prepara para un futuro más desregulado,²⁴¹ así como en el caso de Rusia y sus ex socios.
- Aunque en los acuerdos continúa habiendo inicialmente exclusiones de productos lácteos como productos sensibles, en todos los acuerdos de libre comercio se han encontrado inclusiones de algunas líneas, así como reducciones tarifarias y/o acuerdos de reducción gradual en el tiempo.²⁴² Igualmente, también a menudo se encuentran los lácteos en cláusulas de salvaguardia.
- Búsqueda de coherencia y ajustes entre el comportamiento de variables macroeconómicas y el logro de los objetivos de las políticas sectoriales.
- Reconocimiento y valoración de la importancia de establecer ventajas de posicionamiento inicial (*first move advantage*) como estrategia para contribuir a cubrir la “brecha latente de demanda”. Si un país logra establecerse como proveedor confiable de bajo costo, no habrá incentivos para que nuevos jugadores realicen las enormes inversiones requeridas para entrar a competir.²⁴³
- Reafirmación de medidas de seguridad alimentaria, higiene y altos estándares de calidad para la propia producción y para la aceptación de importaciones en otros países.
- Explícitas medidas referentes a los aspectos de cuidados ambientales, protección de los recursos naturales y otras como bienestar animal, como condición y justificativos para recibir asistencia gubernamental.
- Preocupación por la mayor volatilidad de precios que trae una mayor orientación al mercado, y la necesidad de mecanismos de intervención flexibles que puedan responder rápidamente en períodos de crisis.
- Transferencia de la responsabilidad de manejo de riesgo a los mismos productores con apoyo estatal, impulsando diversos mecanismos de cobertura de riesgos.

²⁴¹ Un ejemplo lo constituye el comportamiento agresivo de la UE en el acuerdo realizado con Centroamérica así como Perú y Colombia, para ampliar las posibilidades de colocación futura de sus productos lácteos.

²⁴² Fulponi y otros.

²⁴³ http://www.agmrc.org/commodities__products/livestock/dairy/international-dairy-profile/

- Necesidad de compatibilización entre los objetivos formales gubernamentales de desarrollo sectorial y las regulaciones que deben cumplirse en todos los procesos de la cadena, incluyendo previsibilidad y simplicidad de trámites, eficiencia en su gestión y dinámica en su evolución.
- Reconocimiento de la importancia de la transparencia de la cadena para el funcionamiento eficiente de los mecanismos de mercado y adecuado marco jurídico que lo garantice.
- Preocupación por el posible desbalance de poder de mercado entre los actores, y de la necesidad de una efectiva transmisión de precios en la cadena.²⁴⁴
- Reconocimiento de tendencias mundiales a la internacionalización y concentración de la industria, y previsión de mecanismos para contrabalancear poder de negociación.
- Impulso de estrategias diferenciadas por regiones para encontrar nichos de competitividad, como en el caso de la UE, que lo está haciendo para productos con mayor valor agregado y para desarrollar nuevas indicaciones geográficas (en particular para quesos).

7.3.2. El Proceso de los Cambios de Políticas

Por otra parte, y no menos importante, las experiencias analizadas no solamente pueden ser útiles por sus resultados, sino también para tener en cuenta el proceso que llevan los cambios realizados. Estos aspectos también fueron observados previamente con los cambios que resultaron en la liberalización del sector lechero de Nueva Zelanda y Australia, anteriores al 2000.

Todos los cambios que se vinieron realizando en las políticas lecheras:

- Se realizaron con años de anticipación para dar a los actores previsibilidad y realizar los ajustes necesarios con la debida planificación. Por ejemplo, como resultado del Chequeo 2008 en la UE se decidió abolir las cuotas lecheras en 2015; los cambios actuales se basan en la Planificación 2013-2020.
- El proceso de toma de decisiones para los cambios se da en base a cronogramas muy difundidos y detallados, con tiempos para la presentación de propuestas, discusión con las entidades representativas de todos los actores de la cadena, audiencias para conocer las opiniones de las mismas, y finalmente difusión de las versiones finales de los documentos que serán discutidos en el congreso.
- En cada situación de cambios, se previeron períodos en los que deberían hacerse chequeos de la marcha de las modificaciones, y necesidades de ajustes si se encontraran. Así las modificaciones de la PAC de 2003, fueron seguidas por el Chequeo de Salud de 2008.
- Las propuestas de reformas y evaluaciones de impactos, tanto las que provienen de la

²⁴⁴ En países como la UE y Estados Unidos existen leyes de defensa del consumidor y de la competencia, con herramientas poderosas para intervenir en casos de denuncias, y altas penalidades en casos de comprobación de violaciones, lo que no siempre puede garantizarse en otros sistemas.

administración gubernamental, como de las partes interesadas, se realizan en base a serios estudios, simulaciones y análisis de la temática a tratar, con la participación de expertos independientes como consultoras privadas y universidades.

- Los cambios propuestos usualmente contemplan medidas de apoyo durante varios años para un “aterrizaje suave”²⁴⁵ para quienes tienen que hacer los ajustes, de manera de no cargar en algunos actores todo el peso de las decisiones políticas, por elecciones de lo que “es deseable” para el país.
- Las políticas lecheras, si bien se van adaptando a las necesidades del contexto y a la compatibilidad con otras políticas macroeconómicas, tienen continuidad y persisten a través de los diversos colores políticos y gobiernos de turno.
- En el caso de la UE, o de los EEUU, las consultas incluyen la participación de cada estado, dados los intereses diversos por la situación que presenta cada uno con respecto a las características de la actividad y posibles desigualdades regionales.
- En las últimas reformas de la UE se observa una mayor flexibilidad en las regulaciones para tomar mejor en cuenta esta situación, y la posible adecuación regional; así como preocupación para simplificar los trámites y disminuir la burocracia que conlleva.

Las opciones y elecciones que han hecho otros competidores están disponibles para su discusión. Pero el ritmo de la dinámica de los cambios externos exige rápida acción pública y privada para no perder la oportunidad que el mercado mundial presenta.

Bibliografía

International Dairy Foods Association. 2010. “An International Comparison of Milk Supply Control Programs and Their Impacts”. Eagan, Minnesota.

Jongeneel R. (coordinador), Burrell A. and A. Kavallari. 2011. *Evaluation of CAP measures applied to the dairy sector*. Contract 30-CE-0382055. Directorate-General for Agriculture and Rural Development. Wageningen University.

Toland K. (Chair Task Force). 2009. “The Impact of Globalization on the U.S. Dairy Industry: Threats, Opportunities, and Implications. Innovation Center for U.S. Dairy.” October. Disponible en: http://future.aae.wisc.edu/publications/bain_report_summary.pdf

Toland K. (Chair Task Force). 2011. Dairy Globalization Refresh: an Update. Innovation Center for U.S. Dairy. Disponible en

<http://www.usdairy.com/Public%20Communication%20tools/Globalization%20Refresh%20011%20White%20Paper.pdf>

²⁴⁵ Denominado “Soft landing” en las reformas de la UE.

(página en blanco)

SOBRE LOS AUTORES

Edith Depetris Guiguet

Directora del Instituto de Economía Aplicada Litoral (IECAL) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Litoral (FCE-UNL). Profesora titular de Microeconomía y Organización Industrial de la FCE-UNL. Ha cursado estudios de especialización de posgrado en el Reino Unido y los Países Bajos, y una maestría en economía agrícola en la Universidad de Wisconsin-Madison (Estados Unidos), obteniendo su doctorado (Ph.D.) en la misma universidad. Ha dirigido programas y proyectos de investigación en temas de economía regional, siendo autora de números artículos científicos en revistas nacionales y del extranjero.

Gustavo Rossini

Miembro Pleno del Instituto de Economía Aplicada Litoral (IECAL-FCE-UNL). Profesor asociado de Econometría de la FCE-UNL. Ingeniero Agrónomo con una Maestría en Economía Agrícola (INTA-Universidad de Buenos Aires), obteniendo su doctorado (Ph.D.) en la Universidad de Missouri-Columbia (Estados Unidos). Ha sido becario doctoral y posdoctoral en CONICET, y dirigido programas y proyectos de investigación con el financiamiento de la propia universidad y de organismos nacionales, con énfasis en estudios del complejo lácteo y cárnico.

Rodrigo García Arancibia

Profesor asociado de Organización Industrial (FCE-UNL), miembro pleno del IECAL y actualmente becario en CONICET. Licenciado en economía y magíster en estadística aplicada (Universidad Nacional de Córdoba), y doctorando en economía (Universidad Nacional de Rosario). Director de proyectos de investigación financiados por la provincia de Santa Fe. Ha publicado numerosos artículos en revistas nacionales y del exterior sobre competitividad sectorial y análisis econométricos de consumo y demanda aplicados.

Jimena Vicentin Masaro

Integrante del IECAL, Jefe de Trabajos Prácticos en Microeconomía Superior (FCE-UNL) y becaria en CONICET. Licenciada en Economía, ha cursado la Maestría en Estadística Aplicada (Universidad Nacional de Córdoba) y se encuentra realizando un Doctorado en Ciencias Económicas en la misma universidad. Sus trabajos de investigación han sido presentados en numerosos congresos nacionales e internacionales, publicando artículos con énfasis en las problemáticas del sector lácteo argentino.

Mariano Coronel

Jefe de Trabajos Prácticos en Organización Industrial (FCE-UNL), integrante del IECAL y becario de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica. Licenciado en Economía (Universidad Nacional del Litoral) y Doctorando en Economía (UNR). Sus investigaciones sobre el sector lácteo han estado focalizadas en el rol de variables cambiarias y macroeconómicas sobre las exportaciones sectoriales de argentina.