CICLOS SECTORIALES Y POLITICAS MACROECONOMICAS

REFLEXIONES ACERCA DE LOS CICLOS EN LA LECHERÍA ARGENTINA A LA LUZ DE LAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

Graciela E. GUTMAN *
Edith GUIGUET**
Pablo LAVARELLO***

Ponencia presentada a las Terceras Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales, Facultad de Ciencias Económicas, UBA

Eje temático: Complejos agroindustriales y relaciones intersectoriales

RESUMEN

El complejo lácteo argentino se ha caracterizado históricamente por la recurrencia de ciclos económicos asociados a las alzas y bajas en la demanda interna, y a la existencia de mercados internacionales distorsionados por subsidios y prácticas proteccionistas. Estos ciclos, presentes en distintos contextos macroeconómicos, se han expresado en sucesivos excesos y déficits en la oferta de leche, que impactaron de manera asimétrica a los actores, recayendo los ajustes, las mas de las veces, en los productores primarios. Este comportamiento ha estado en la base de frecuentes conflictos intersectoriales, en un complejo caracterizado por una débil regulación estatal y por la ausencia de mecanismos de coordinación sistémica intersectorial. La experiencia de los noventa, con una dinámica expansiva asentada en el mercado interno y en el mercado regional (Mercosur), y en formas individuales y asimétricas de coordinación y articulación; la crisis desatada a fines de la década con los cambios en el contexto macroeconómico, llevan a nuevos replanteos en las relaciones entre los actores y a incipientes innovaciones institucionales. Al mismo tiempo, señalan la necesidad de ahondar en la reflexión sobre las articulaciones entre el ciclo sectorial, las variables macroeconómicas y los ciclos internacionales, y sobre las principales trabas que dificultan la creación de nuevas instituciones en este sector. La presente ponencia se propone contribuir a esta discusión.

(*) Economista, Investigadora del Conicet, Profesora de la UBA ggutman@movi.com.ar
(**) Economista, Profesora de la Universidad del Litoral, eguiguet@fce.unl.edu.ar
(***) Economista, Profesor de la Universidad Nacional de Quilmes y de la UBA, p.lavrello @free.fr

1. Introducción[1]

El complejo lácteo argentino se ha caracterizado históricamente por la recurrencia de ciclos económicos asociados a las alzas y bajas en la demanda interna, y a la existencia de mercados internacionales distorsionados por subsidios y prácticas proteccionistas. Estos ciclos, presentes en distintos contextos macroeconómicos, se han expresado en sucesivos excesos y déficits en la oferta de leche, que impactaron de manera asimétrica a los actores, recayendo los ajustes, las mas de las veces, en los productores primarios. La presencia de fluctuaciones, común en todos los sectores lácteos a nivel internacional, en la Argentina se ve agudizada tanto por la inestabilidad macroeconómica como por la debilidad de la institucionalidad pública y privada a nivel sectorial. Este comportamiento ha estado en la base de frecuentes conflictos intersectoriales, en un complejo caracterizado por una débil regulación estatal y por la ausencia de mecanismos de coordinación sistémica intersectorial. La experiencia de los noventa, no eliminó dicho conflicto sino que lo redujo y lo postergó, gracias al contexto expansivo asentado en el mercado interno y en el mercado regional del Mercosur (Gutman, 1998; Guiguet y Capellini, XX). Sin embargo, la generalización de formas individuales y asimétricas de coordinación y articulación, muestran la incoherencia del modelo local con un crecimiento sustentable del sector. La crisis desatada a fines de la década de los 90, con los posteriores cambios en el contexto macroeconómico, llevan a nuevos replanteos en las relaciones entre los actores y a incipientes innovaciones institucionales.

Esta ponencia se propone reflexionar sobre los aspectos críticos sectoriales que permiten la ocurrencia de los ciclos en la lechería argentina, presentando, para enriquecer la discusión, las políticas implementadas en otros países para evitar o minimizar la ocurrencia de los mismos. En el punto siguiente se presenta en forma resumida los rasgos principales de los ciclos de la lechería en Argentina desde los años 80. Luego, se puntualizará la situación actual del sector

[1] Esta ponencia resume libremente y desarrolla la investigación presentada en Gutman, Guiguet, Rebolini, Lavarello et al, 2003.

para analizar a continuación algunas de las características de los modelos de gestión lechera en países desarrollados que permitieron controlar/minimizar la ocurrencia de ciclos y los condicionantes regulatorios y organizativos que han posibilitado el éxito de tales intervenciones. Tomando como base ambos aspectos se derivarán, en las conclusiones, algunos puntos críticos de la lechería argentina que deben tomarse en cuenta para el diseño de una política lechera sostenible.

2. Ciclos de la Lechería en Argentina

La lechería argentina ha evidenciado a lo largo de su evolución importantes fluctuaciones productivas. Las mismas pueden descomponerse en dos tipos de ciclos: estacionales (anuales) y plurianuales. Mientras los primeros obedecen a determinantes específicos del modelo productivo local (su carácter semi -extensivo, basado en pasturas, con una baja intensidad relativa de raciones y suplementos), los segundos responden a la evolución de la demanda, en conjunción con la evolución de las variables macroeconómicas en un contexto de debilidad y fuerte variabilidad institucional. La inestabilidad macroeconómica y los vaivenes en la modalidad de inserción internacional del complejo han explicado, en buena medida, el ritmo y el destino de la producción láctea. Estos ciclos plurianuales, presentes en distintos contextos macroeconómicos, se han expresado en sucesivos excesos y déficit en la oferta de leche, que impactaron de manera asimétrica a los actores del complejo.

Así, en las últimas dos décadas, se evidencian diferentes patrones de comportamiento cíclico que pueden resumirse en los siguientes períodos (Gutman, Guiguet, y Lavarello, 2003).

Década de los 80's

Comienza esta década con la etapa descendente consecutiva a la fase expansiva 1978-82, con una baja en la producción y una contracción del mercado interno. La misma puede explicarse por el colapso de la primera experiencia de apertura comercial con sobrevaluación del peso.

La apertura comercial indiscriminada, que se implementó en estos años, se tradujo en una significativa importación de productos lácteos, con picos en 1979, 1980 y 1981, básicamente de leche en polvo, importaciones que alcanzaron a representar el 30% de la producción nacional de este rubro. Por su parte, el excedente de oferta resultante de la contracción de la demanda interna no logra colocarse como exportaciones a precios favorables, dadas las condiciones desfavorables en los mercados internacionales derivadas de políticas de subsidios de los países competidores. Esta dinámica explica el bajo crecimiento de la producción primaria durante el sub-periodo entre 1980 y 1986, la que llegó a 5.900 millones de litros en 1985; por su parte, las industrias lácteas crecen en estos años a una tasa de apenas el 0,5% anual. El consumo interno de productos lácteos en este subperíodo se ubicó en un promedio de 5.400 millones de litros de leche.

En la segunda mitad de la década, después de un corto periodo de expansión coyuntural asociada al éxito transitorio del plan Austral, se produjo una fuerte contracción del mercado interno a partir de los desequilibrios macroeconómicos resultantes de dicho plan de estabilización, con un agravamiento de la situación en 1989, con la hiperinflación.

Como consecuencia de esta evolución, ya desde 1986 se registra un excedente importante en la producción primaria que, junto con la existencia de regulaciones sectoriales y la política de precios máximos, contribuyó a la caída de precios. En 1991 los niveles de producción de leche, de unos 5.940 millones de litros, eran apenas superiores a los registrados en 1988.

En dicho contexto de alta inestabilidad macroeconómica, se sanciona Ley de Lechería No. 23.359 (1986) dándose un nuevo paso regulatorio con la creación de la Comisión de Concertación de Política Lechera, (COCOPOLE) y el Fondo de Promoción de la Actividad Lechera (FOPAL) para la promoción de las exportaciones lácteas como medio de salida a los crecientes excedentes de la producción sobre el consumo. Sin embargo, el conflicto entre dichas regulaciones y el establecimiento de precios máximos dejará sin efecto dicha iniciativa

de desarrollo institucional del sector. No obstante, los efectos sobre la concentración de la producción primaria de dichas regulaciones sentaran las bases de la significativa reestructuración durante los años 90. (Gutman G., 1998)

Década de los 90's

A partir de 1991 se produce un cambio significativo en el modo de regulación de la economía y en los modos de coordinación sectoriales. Los cambios en el régimen monetario, las formas de competencia y en la modalidad de inserción en la economía internacional inciden significativamente en la expansión del sector durante el periodo.

La implementación de un régimen monetario basado en la convertibilidad tiene efectos inmediatos en la estabilización de los precios. Dicha estabilización genera un efecto riqueza inicial en la población que se traduce en un aumento de la capacidad de compra de la población hasta 1995.

La modalidad de inserción internacional tiene particular relevancia a la hora de explicar la duración de la fase expansiva y los efectos sobre la reestructuración del complejo a ella asociada. Agotado la fase expansiva motorizada por el consumo interno, el aumento de la demanda en el Mercosur explica el alargamiento de la fase expansiva hasta 1999, mas allá de los efectos iniciales del ciclo corto de la convertibilidad. Se produce así un fuerte y sostenido aumento de la producción de leche, que después de un corto periodo de crecimiento centrado en la demanda interna, permite una incipiente reorientación exportadora del complejo. A partir de entonces se reinicia el comportamiento cíclico de la lechería argentina, con una caída en los precios que persiste hasta bien entrado el milenio (2002).

Durante el periodo de crecimiento 1991-1999, los cambios en las formas de competencia tuvieron importantes impactos en la organización de las relaciones entre los actores. La apertura comercial, que al inicio del ciclo permitió el crecimiento de las importaciones, modifica las formas de competencia en las cuales las grandes cadenas de supermercados e

hipermercados juegan un rol fundamental como importadores de productos para el consumo final. En este contexto de rebalanceo del poder hacia la distribución minorista y de creciente rivalidad entre grupos industriales nacionales y trasnacionales, las empresas encaran significativos cambios en sus estrategias de innovación tecnológica y organizacional. En particular, los cambios organizacionales no se limitan al espacio interno de las empresas sino que incluyen una reconfiguración de las formas de coordinación inter-sectoriales.

El nuevo marco de desregulación sectorial, que suprime la COCOPOLE y las leyes y decretos que regulaban la actividad promueve la consolidación de formas individuales de articulación entre la industria y la producción primaria. Dichas relaciones se establecen en cada caso particular, plasmándose en acuerdos contractuales o informales, en los cuales se negocian niveles de precio, bonificaciones y castigos por calidad, condiciones de entrega y plazos. Dichos acuerdos, no exentos de fuertes asimetrías de información y de poder de negociación, permiten ciertos efectos de complementariedad entre actores explicando el crecimiento simultáneo de la producción primaria e industrial.

La agudización de la crisis económica a partir de 1998 pone fin a la etapa expansiva del ciclo, disminuyendo los precios internacionales. En enero de 1999 se produce la devaluación del real, afectando las exportaciones a Brasil. Frente al regreso de los ciclos, se pone nuevamente en evidencia los limites de los modos de coordinación en la lechería argentina: el carácter individual de los acuerdos intersectoriales se traduce en importantes distorsiones de precios relativos e incumplimientos de los contratos entre industriales y productores entre 1998 y 2001. La incertidumbre microeconómica resultante reduce las complementariedades y favorece los efectos sustitución de la producción tambera por actividades agrícolas más flexibles (soja), induciendo una fuerte caída de la producción.

Diciembre del 2001: El colapso de la convertibilidad y la búsqueda de una nueva institucionalidad

A fines del 2001 colapsa el modo de regulación macroeconómico vigente en la década anterior. La larga recesion iniciada en 1998, la crisis financiera y *el default* del 2001 y finalmente, la crisis cambiaria de diciembre 2001-2002, alteran el conjunto de reglas y contratos vigentes durante los 90. En el contexto de fuertes desequilibrios y asimetrías se abre un nuevo periodo de búsqueda de instituciones que permitan salir de la crisis tanto a nivel macroeconómico como sectorial[2].

La lechería argentina enfrenta una fuerte caída en el consumo interno aunque la devaluación, la caída de la producción primaria y el repunte de los precios internacionales motorizan alzas de los precios al productor primario. A pesar de estos aumentos, la producción no aumenta, evidenciando por un lado la inflexibilidad de la oferta en el corto plazo y, por otro, la incapacidad de los agentes de resolver sus conflictos y los desequilibrios macroeconómicos mediante las viejas reglas del juego.

Los conflictos entre sectores persisten, en un complejo caracterizado por una débil regulación estatal y por la ausencia de mecanismos de coordinación sistémica intersectorial. Los participantes reclaman medidas para controlar estas fuertes variaciones cíclicas e instaurar una política que garantice la supervivencia y desarrollo sectorial. En este contexto se retoma el análisis de la problemática de los ciclos y de las políticas que evitarían los efectos adversos que los mismos provocan en el sector lácteo. Este estudio apunta a contribuir con ese propósito.

[2] No es el objetivo de este trabajo interpretar este proceso de búsqueda de nuevas instituciones macroeconómicas y sectoriales. Tarea colectiva a la cual asistimos actualmente, en el marco del abandono de la modalidad financiera de inserción a la economía internacional, de la redefinición de las formas de competencia en el caso de los servicios, de la reestructuración del sistema financiero y de la reforma de la política fiscal en la cual las actividades favorecidas por la devaluación devienen nuevamente el principal objetivo de tributación. En fin, de una redefinición de los roles del Estado y del sector privado en la búsqueda de nuevas instituciones.

La situación de la lechería en la actualidad

El complejo lácteo argentino muestra actualmente una estructura productiva primaria e industrial distinta a la existente a comienzos de la década de los ochenta.

Un sector primario con una estructura heterogénea, dentro de cada cuenca, una importante reducción en el número de explotaciones durante los 90, y la difusión de un modelo tecnológico sustentado en la importación de insumos y genética, provenientes de países con sistemas productivos diferentes y con políticas de subsidios sectoriales. A pesar de que Argentina cuenta con una gran diversidad ecológica que permitiría diferentes alternativas productivas (por ejemplo sistemas de pariciones estacionadas con la temporada de producción según convenga a la rentabilidad), poco se ha estudiado al respecto.

Una industria láctea, en la cual coexisten estrategias globales/ regionales, horizontales y verticales que han profundizado la estructura estratificada que las ha caracterizado históricamente. Las firmas se expandieron en base a un mix de producción que atiende a una demanda interna diversificada, con patrones de consumo similares a los de los países desarrollados, y a la producción de commodities para la exportación. La escasa información disponible sugiere que en función de las limitadas economías de escala y de *scope*, la industria argentina no logra consolidar un posicionamiento al nivel de sus pares en los principales países competidores del mercado internacional.

La industria continúa jugando un rol importante en la difusión de normas de calidad y de innovaciones tecnológicas, aunque su capacidad de comando de la dinámica conjunta del complejo está crecientemente disputada por las grandes cadenas de hiper y supermercados, la Gran Distribución (GD), que tiene un fuerte predominio transnacional. La legislación no ha avanzado aún lo suficiente como para garantizar que desde esta GD no se ejerzan prácticas perjudiciales derivadas del ejercicio de poder de mercado.

La expansión de la capacidad productiva en los noventa, en las etapas productivas del complejo, estimulada por las bajas tasas de interés y la apreciación de la moneda, se tradujo en importantes **niveles de endeudamiento**. Quienes tuvieron endeudamiento interno se beneficiaron con la pesificación, mientras que los que lo hicieron con acreedores extranjeros se enfrentan con la obligación de pago en moneda extranjera.

Nuevas empresas transnacionales, con estrategias globales y regionales (Mercosur), ocupan lugares estratégicos en el complejo: en la provisión de equipamiento e insumos; en el procesamiento industrial; en la GD. La competencia se vuelve globalizada (incluso en los mercados domésticos), y combina inversiones directas, joint-ventures y nuevos flujos comerciales. Los mercados de referencia dejan de ser locales e incluso nacionales, para transformarse en regionales. Cobra importancia Brasil como productor de lácteos (no solo consumidor) y su crecimiento como potencial competidor merece ser analizado con detenimiento.

Una creciente injerencia del contexto internacional, a través de los resultados de negociaciones multilaterales, que pone límites y condicionantes a las políticas internas que tengan efectos sobre los mercados mundiales. Ocurre de igual forma con la integración en bloques económicos y negociaciones de estos bloques con otros países/bloques. A pesar de la importancia que tiene para todos los integrantes del complejo lácteo los resultados de estas negociaciones, sólo el sector industrial ha tenido alguna participación en las mismas, mientras que el sector primario del país, no ha incursionado aún en el terreno de las negociaciones internacionales.

Algunas **iniciativas de constitución de alianzas** (la Alianza Global Láctea) entre participantes del sector lácteo de países de Mercosur y Oceanía, como asimismo la participación de Argentina en el Grupo Cairns para bregar por la liberalización de los mercados internacionales. No obstante, la efectividad de su accionar presupone trabajo de

seguimiento, investigación, elaboración de propuestas y coordinación, que conlleva importantes costos por la necesaria dedicación de recursos humanos y financieros. Queda por verse cómo participarán de los mismos los distintos estamentos de la cadena láctea.

En síntesis, el complejo presenta hoy una capacidad de producción sensiblemente superior a la existente a fines de los 80. Sin embargo, las estrategias individuales de los principales actores resultaron en una importante sobre-inversión y sobre-endeudamiento, dada la fragilidad de las relaciones intersectoriales y de la modalidad de inserción internacional del sector. Con esta caracterización la recurrencia de los ciclos y de sus impactos adversos cobra una nueva dimensión y requiere de soluciones adecuadas no necesariamente coincidentes con las adoptadas en décadas previas. En esta tarea, resulta de interés analizar las políticas y estrategias adoptadas por otros países que permitieron eliminar o minimizar la incidencia de las fluctuaciones cíclicas, y los elementos que intervinieron. Una síntesis de los principales instrumentos y los condicionantes que hicieron posible esos modelos se incluyen en la siguiente sección.

3. Regímenes Productivos en Países Seleccionados

Los modelos nacionales de gestión de la oferta láctea presentados comprenden tanto aquellos en los cuales la protección del mercado interno y los niveles de subsidios a los productores son significativos -como es el caso de la Comunidad Europea, Canadá y los Estados Unidos-; como aquellos que han llevado adelante cambios drásticos en sus regulaciones sectoriales –Australia y Nueva Zelanda-.

3.1. Países con elevados grados de protección

Unión Europea. En la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea (UE), la producción de leche es una actividad agropecuaria de gran importancia. A nivel comunitario, el sector lechero representa por sí solo aproximadamente el 14% del valor total de la producción a nivel de productores, lo que supone unos 38 000 millones de euros.

Además de ser la primera productora y consumidora mundial de estos productos, la UE es un actor importante en el intercambio internacional, siendo el mayor exportador de productos lácteos, con una media 11,8 millones de toneladas en unidades equivalentes de leche durante el periodo 1996-1998.

Este lugar de la UE en la producción y el intercambio mundial es el resultado de una serie de cambios regulatorios que fueron respondiendo a los desequilibrios estructurales de cada momento histórico. La constitución de la Política Agrícola Común (PAC) fue la primera etapa en la cual se establecieron una serie de mecanismos de fijación de precios que apuntaban al sostén de los ingresos del productor y al desarrollo de la industria con aprovisionamientos estables de materia prima.

Una vez alcanzado el autoabastecimiento, la cadena láctea fue el principal sector en acumulación de stocks y gastos presupuestarios de la PAC. Esto requirió ajustes, ante lo cual se estableció un régimen de cuotas. Si bien muchos de los objetivos perseguidos con este régimen fueron alcanzados, la disminución de la competitividad y la mayor concentración de la producción primaria se presentan como los efectos estructurales no deseados de tal política. Estas limitaciones internas al modelo hoy son reforzadas en el marco de las negociaciones de la OMC que abren un abanico de escenarios futuros que van desde la consolidación de un modelo exportador hacia otro basado en la restricción de las exportaciones. Tanto uno como otro parecen apuntar a una estructura altamente concentrada en la etapa primaria y la industrial.

Canadá: El sistema lechero canadiense puede encuadrarse como un sistema que estuvo totalmente orientado al consumo interno con exportaciones limitadas de excedentes hasta el último acuerdo de la Ronda Uruguay del GATT (RU). La concentración en el mercado interno ha requerido por un lado un balanceo de la demanda con la oferta, y por otro, el mantenimiento de un precio elegido que lo haga posible.

El control de la producción interna se hizo por medio de cuotas de producción. Para evitar que ingresaran productos provenientes desde más allá de las fronteras se instauraron fuertes controles a las importaciones, y para que el exceso de producción no produzca una sobreoferta con caídas de precios, o debieran mantenerse costosos stocks que se fueran incrementando, se dispusieron de los excedentes vía exportaciones subsidiadas. Todo este esquema funcionó con una compleja interrelación de instituciones del sector público y privado actuando en forma conjunta.

Ante los compromisos asumidos, a partir de 1995 se realizaron algunas modificaciones que permitieron a la industria una incipiente inserción en el mercado exportador. Ante un fallo desfavorable que condena la metodología utilizada como contraria a las resoluciones de la OMC, Canadá deberá decidir qué hacer en el futuro inmediato.

Estados Unidos: El sector lácteo estadounidense ha estado durante mucho tiempo bastante aislado y altamente regulado, aunque en menor medida que su vecino, Canadá. En los últimos años han aparecido indicios de una mayor internacionalización y marchas-contramarchas desreguladoras.

En 1995 la legislación aprobada hacía presagiar un avance definitivo hacia su liberalización, pero la nueva Ley Agrícola del 2002 retrajo esos indicios y extendió algunos instrumentos, como el de precios sostén, programa de pagos anticíclicos y programa de promoción de exportaciones, por lo que subsisten todavía complejos mecanismos y la intervención de la autoridad ejecutiva federal.

Se avanzó en reformas internas en los programas de órdenes de comercialización y en la modalidad de determinación del precio a los productores, con el propósito de relacionarlos más con el comportamiento de los precios de los productos lácteos y pago por componentes sólidos.

En los dos primeros casos se eliminó el comportamiento cíclico de precios y producción, y en el tercero se redujo muy significativamente, al punto de que no constituye un problema en particular.

El análisis de los modelos de política lechera en países donde se aplica una fuerte regulación estatal permitió destacar la existencia de un conjunto de factores – macroeconómicos, microeconómicos, sectoriales, institucionales y de contexto externo- que en forma conjunta han permitido su implementación y su desarrollo.

Aunque cada uno de los programas nacionales tiene características específicas que los diferencian, el contexto histórico en que se diseñaron y los condicionantes existentes en su oportunidad no son los actuales. Estos han cambiado, y su continuidad dependerá en gran medida de su adaptación a las nuevas reglas de juego. A continuación se rescatan algunos de esos elementos.

Modalidad de inserción en la economía internacional

Debe tenerse en cuenta que cuando se implementaron estos sistemas, no se habían establecido regulaciones internacionales al comercio agrícola, lo que permitió aislar los mercados con barreras a las importaciones y subsidios a las exportaciones. Con la constitución de la OMC, y las negociaciones previas a la nueva Ronda de Doha, aumentan las restricciones, poniendo en riesgo y cuestionando la continuidad de los sistemas como se los ha conocido hasta hoy.

El mantenimiento de las políticas proteccionistas que exigía el aislamiento del mercado interno se hace cada vez más costosa de mantener o incluso más difícil de justificar sin ser objeto de represalias por parte de los rivales. La respuesta de los países ha sido el proceso de integración al bloque comercial de nuevos participantes (Países del Este en la UE; NAFTA, ALCA en las Américas), en el cual se amplían las fronteras del mercado interno y surgen nuevas normas y reglas que condicionan relativamente a aquellos países con menor poder de

negociación. Si bien los países bajo estudio cuentan con elevados grados de libertad en las negociaciones regionales o multilaterales, en algunos casos, como en Canadá, se dejó fuera a la lechería en su acuerdo con NAFTA por un período determinado, pero a su vencimiento deberá acordar con sus socios el tratamiento a dar al sector.

Forma institucional del Estado

En todos los sistemas analizados, ha existido una fuerte estabilidad en el Rol del Estado que se manifiesta en el mantenimiento y el respeto de la política lechera a pesar de los cambios en los sucesivos partidos gobernantes, muchas veces con posiciones muy antagónicas.

En particular, es de destacar la importancia de la estabilidad fiscal que garantiza la capacidad económica del gobierno (federal y de las provincias o estados) para llevar adelante el modelo (subsidios, sistemas de control, sistemas de información, otros), incluyendo el costo de la creación de nuevos organismos encargados de esas funciones. En el caso de Canadá permitió hacer frente a los elevados valores de las cuotas y/o a su financiamiento.

Ello se complementa con una significativa capacidad organizativa y de control, en forma directa, en funciones que no puede delegar el Estado - el desarrollo de la infraestructura logística, tecnológica y de servicios para el sector- y en la coordinación interinstitucional público/ privada. Esto está asociado a una fuerte legitimidad de las instituciones verticales, en particular al acatamiento de las regulaciones nacionales, provinciales y a la homologación por el Estado de las directivas gremiales (de las propias organizaciones de los productores).

Sociedad

Sólo el lugar que ocupa el Estado como forma institucional dominante explica la aceptación por parte de la sociedad de la prioridad otorgada al sector lechero por encima de otras actividades, tanto en relación a la asignación de fondos presupuestarios y de transferencias desde los consumidores, como en relación a la restricción planificada de la oferta de leche (en

los casos de la UE y Canadá), con sus impactos adversos sobre el empleo, sobre los precios y sobre la rentabilidad de las actividades vinculadas.

Demanda

El hecho de ser regímenes de acumulación en los cuales la demanda interna tiene un crecimiento relativamente estable, hizo posible la sustentabilidad de los modelos analizados. En los sistemas de gestión de oferta, la existencia de una demanda estable y creciente facilitó los ajustes de la oferta a la demanda interna, ya que la producción cuotificada no puede ajustarse automáticamente a cambios bruscos en el muy corto plazo.

Suficiente poder adquisitivo de la población y demanda inelástica, lermitió mantener el consumo ante los aumentos que se produjeron en los precios debido a: la limitación de cantidades en el mercado (en la UE y Canadá), la discriminación de precios según destino en EEUU, y la intervención gubernamental (subsidios al productor, restricciones a la importación).

Un tamaño de mercado interno suficientemente amplio que posibilitó – sin necesidad de recurrir fuertemente a las exportaciones- el sostenimiento de un número significativo de productores primarios; y una industria eficiente que pudo aprovechar economías de escala., diversificar y crecer.

En Canadá hasta 1995 las exportaciones fueron básicamente de excedentes planificados. En EEUU la estabilidad en la demanda facilitó el funcionamiento de las Ordenes de Mercado y el constante balanceo requerido entre oferta y demanda. En la UE la reducción de los excedentes de exportación de quesos ha sido posible gracias a una demanda no sólo estable sino con una tendencia creciente de estos productos.

Oferta

La existencia de mecanismos de precios o de subsidios a los productores que les garantizan que el sistema pagaría los precios sostén y metas fijados (con apoyo gubernamental) y que

absorbería la producción, independientemente del comportamiento de la demanda (con apoyo gubernamental) aseguró la rentabilidad adecuada a los productores. De esta forma fue posible mantener el ritmo de inversión, y permanecer en la actividad. En Canadá los productores pudieron aún pagar las cuotas sin expandir la producción. Asimismo, la creciente centralización y concentración industrial permitió mantener normas de rentabilidad adecuadas para las exigencias crecientes de los accionistas, asegurando un elevado ritmo de inversión e innovación y incrementando su eficiencia.

Marco macroeconómico

La posibilidad de planificar inversiones a largo plazo estuvo garantizada por la estabilidad de la forma de competencia en el oligoplio concentrado, y por el marco macroeconómico estable en el mediano, largo plazo, lo que significó reducción de la incertidumbre, y el alargamiento del horizonte de la función objetivo.

Dispositivos institucionales meso-económicos

- Entidades representativas con respaldo institucional de los participantes sectoriales unificadas a nivel nacional con delegados consensuados e interlocutores válidos. En el caso de la UE, en particular de Francia, la homologación del Estado a los acuerdos de tales participantes.
- Capacidad económica de las entidades representativas del sector privado para apoyar sus actividades de *lobby*, de análisis situacional, de seguimiento, de elaboración de propuestas, de participación en diferentes ámbitos, etc. Para ello en el caso de la UE las mismas requieren contribuciones obligatorias a sus socios.
- Fuerte coordinación a nivel nacional-provincial, productores-industria, coordinación vertical de la cadena para una efectiva transmisión de los requerimientos y adecuaciones necesarias.

- Fuerte Coordinación entre estado- sector privado para llevar adelante la política lechera, incluyendo delegaciones de funciones del Estado en organizaciones sectoriales con poder de regulación, control, y otras formas de coordinación
- Preocupación de productores e industriales por elevar propuestas fundamentadas, realizar análisis formales y proveer de información y asesoramiento al sector gubernamental encargado de llevar adelante negociaciones internacionales y seguimiento de los cumplimientos. El reclamo ante la OMC de subsidios realizados por Canadá presentado por Estados Unidos y Nueva Zelanda fue realizado conjuntamente con organizaciones representativas de productores.
- Aceptación del sistema en relación a la participación / exclusión del mismo y al volumen de la cuota (fuertes barreras a la entrada) en la UE y Canadá, y a la modalidad de las Ordenes en EEUU.
- Eliminación de los circuitos marginales en la producción y en la industria.
- Homogeneidad en la calidad de leche. De otro modo no hubiera sido posible el intercambio de leche que requiere el sistema de cuotas para el balanceo.
- Resultados satisfactorios y más o menos equilibrados entre las diferentes provincias/estados que han posibilitado la continuidad del programa.
- Servicios crediticios y financieros accesibles a los productores, particularmente en plazo y tasas de intereses, que les permitieron tomar compromisos de muy largo plazo para el crecimiento e incorporación tecnológica.

3.2. Países con estrategias orientadas hacia las exportaciones

Australia: La industria láctea es la tercer industria agroalimentaria australiana después del trigo y la carne. La misma es un caso de modelo que se reorientó a las exportaciones. Si bien inicialmente esta industria se caracterizó por una importancia relativa del consumo de leche liquida por la demanda doméstica y la exportación de sus co-productos (leche en polvo

descremada y manteca), durante los últimos 20 años cambio fuertemente su inserción internacional, exportando un mix de productos amplio: quesos, leche en polvo entera y leche en polvo descremada con coeficientes de exportación que superan en todos los casos el 60% de la producción.

El complejo lácteo enfrentó un importante proceso de reestructuración tras el ingreso de su principal cliente, el Reino Unido, a la Unión Europea en 1973, proceso que se vio reforzado a partir de 1986, modificando los mecanismos vigentes de fijación de precios de la leche líquida "garantizados" y de cuotas.

El complejo experimento durante los 90 un ambicioso proceso de cambio regulatorio que reemplazó el mencionado sistema por otro en el cual el precio doméstico evoluciona a la par del precio internacional. oinvolucra un costoso programa de ajuste de la estructura lechera que tiene como objetivo modernizar la producción ajustando los parámetros de calidad a las exigencias de una industria exportadora de bienes diferenciados; un programa de retiro de productores de la actividad a fin de consolidar un modelo mas concentrado; y un programa de asistencia regional, que busca desarrollar nuevas cuencas lácteas.

A pesar del corto tiempo transcurrido desde la implementación de las reformas, las mismas evidencian un importante cambio en la estructura productiva, que deviene más concentrada, y una inserción internacional más diversificada a nivel de productos y países.

Nueva Zelanda: Es el caso paradigmático de país netamente exportador. La industria, casi monopólica, exporta el 95% de su producción. Una de las características de este modelo es su eficiencia asignativa (inexistencia de subsidios) así como su eficiencia productiva asociada al desarrollo de economías de escala en la comercialización y la fuerte coordinación intersectorial.

Desde el punto de vista de los cambios regulatorios, aquí se pasó de un modelo de monopolio estatal de comercialización a un modelo monopólico liderado por un sector productor con una

institucionalidad muy desarrollada. Durante los 90, se unificaron las nueve cooperativas de productores que comercializaban la leche, y la transformaron en una sola cooperativa convertida en sociedad anónima con participación accionaria de los productores, que integra las distintas etapas de la cadena de valor excepto la producción. Simultáneamente, los mecanismos de fijación de precios fueron flexibilizados y pasaron a estar complementados por la distribución de dividendos a los productores.

El análisis de los modelos de política lechera en Australia y Nueva Zelanda, países donde se han implementado programas de desregulación en los últimos años, permitió destacar la existencia de un conjunto de factores estructurales, institucionales y de contexto externo, que en forma conjunta han permitido su implementación y su desarrollo.

Como ambos modelos tienen características específicas que los diferencian, se evalúan los condicionantes propios por separado, en tanto existen elementos comunes como el marco internacional, la localización y la historia de estos países.

Modo de inserción en la economía internacional

En tanto antiguos miembros de la Commonwealth del Reino Unido, estos países han contado durante décadas con una estructura institucional muy sólida y apoyos financieros que se suman a oportunidades preferentes en el acceso a mercados europeos y de las ex colonias británicas. Constituyen países miembros de la OCDE (países más desarrollados).

Muy próximos a los países de nuevo desarrollo (tigres asiáticos) y desarrollados del Sudeste Asiático (Corea del Sur, Japón y Hong Kong), y a los países más poblados de bajos ingresos (China, India, Indonesia, Filipinas, Vietnam, etc.), cuentan con mercados demandantes con bajos costos de transacción. Se están integrando en un acuerdo de liberalización comercial con los países más desarrollados del Sudeste Asiático, y cuentan con cuotas preferentes de importación en la mayoría de estos países.

Dado el éxito de sus estrategias exportadoras, no sólo en lechería, sino también en el mercado de trigo y lana, Australia y Nueva Zelanda han defendido con energía la liberalización del comercio agrícola mundial y son miembros del Grupo Cairns (países que no subsidian su producción, aunque Canadá es miembro y lo hace en lácteos).

Forma institucional del Estado

En ambos modelos, se verifica la capacidad económica del gobierno (federal y de los estados) para llevar adelante los procesos de desregulación, privatización y reglamentación del funcionamiento de los nuevos modelos de cadena de valor. El mismo provee un muy elevado apoyo de estructura y financiamiento en el desarrollo de accesos a nuevos mercados y en el marketing de los productos en el exterior.

Asimismo, al igual que en los casos de modelos con alta protección, la capacidad organizativa y de control determina que la comercialización se realice dentro de los canales institucionales y con adecuada coordinación público-privada.

Los drásticos cambios regulatorios recientes contaron con la fuerte participación del Estado a través de su presupuesto en el financiamiento de los procesos de transición al sistema desregulado.

Sociedad

La fuerte complementariedad entre el Estado y la Sociedad explica el compromiso de esta última con un modelo exportador (Nueva Zelanda), que determina flexibilidad de adaptación a los cambios del contexto externo, objetivos de largo plazo en el crecimiento y la rentabilidad, y muchas veces el sacrificio del mercado interno para mantener clientes del exterior.

En el caso de Australia, existe una elevada aceptación de la prioridad otorgada al sector lechero por encima de otras actividades, tanto en relación a la asignación de fondos

presupuestarios como de impuestos a los productos de consumo doméstico para la reconversión del sector.

Demanda

En el caso de Nueva Zelanda el mercado interno es muy reducido, y necesariamente debe volcarse a la exportación de commodities y de productos de valor agregado. Una porción importante de sus exportaciones se dirige a países que tiene cuotas de acceso privilegiadas que otorgan estabilidad en los negocios.

En cambio Australia cuenta con un mercado interno de alto poder adquisitivo que permite mantener un flujo de demanda estable y con creciente participación de productos de alto valor agregado. También ha permitido financiar el programa de desregulación con impuestos al consumo, como antes lo fue con los subsidios a la producción. En el sector exportador se observa una participación creciente y previsiblemente a precios diferenciados a los del mercado interno, pero la industria vuelca los excedentes al mercado externo sin afectar los precios internos.

Oferta

(i) Nueva Zelanda

La rentabilidad del sector industrial es adecuada para mantener el ritmo de inversión y distribuir los excedentes entre los productores –propietarios de los activos industriales y de comercialización. Ello es así porque parte de una situación inicial de monopolio exportador, con una gran concentración (el 95% del procesamiento), manteniendo en los años iniciales de la desregulación el monopolio en las cuotas especiales de acceso a mercados.

Luego, un adecuado ingreso de los productores, que se compone por el precio de la leche que producen más la rentabilidad de la industria de la cual son accionistas.

Esta alineación de incentivos asegura el compromiso de los productores de adecuar su producción en volumen y calidad a las necesidades de la industria, y de mantener la competitividad de la industria para que gane mercados.

(ii) Australia

En el caso de Australia, el Estado garantizó niveles de rentabilidad del sector primario durante la transición de una oferta de leche liquida para el mercado interno hacia una oferta adaptada a las exigencias de calidad de la industria. Programa ambicioso de reconversión del sector primario, que contó con alto apoyo de los productores y del Estado en la implementación de un programa de subsidios para modernizar los tambos, disminuir su cantidad y desarrollar nuevas zonas productoras.

Asimismo, la existencia de subsidios cruzados del mercado interno hacia los productos de exportación aseguró la rentabilidad para el sector industrial, en el mercado interno, y procesos de concentración con ingreso de grandes compañías multinacionales que han buscado crecer en exportaciones.

Marco macroeconómico

Mantenimiento de un marco macroeconómico estable con una política cambiaria que apunta a mantener la competitividad exportadora de la economía y a limitar las importaciones.

Dispositivos institucionales meso-económicos

En ambos países la política lechera ha sido abordada como política central del Estado, con alto apoyo financiero, institucional y de políticas económicas para el sector, para generar sus ventajas competitivas.

(i) Nueva Zelanda

- Concentración en una gran industria exportadora: la industria pertenece a los productores, donde dos grandes cooperativas que concentran el 95% de la industrialización han formado la empresa Fonterra, que administra gran parte del negocio

de la exportación y tiene monopolio por 4 años sobre las cuotas privilegiadas de ingresos a mercados.

- Productores dueños de la industria: Los productores reciben el precio de la leche, más los beneficios que obtiene la industria a través de sus acciones que poseen en función de la cantidad de leche que producen.
- Fortaleza institucional público – privada: Instituciones que trabajan coordinadamente en políticas sectoriales, entre las cuales se destacan la política cambiaria y apoyo al desarrollo comercial externo.
- Acuerdo sectorial institucionalizado: Normas de funcionamiento de los mecanismos de negociación entre la producción y la industria, información y planificación estipulados por ley.
- Unión del sector productor: Más del 75% ha cerrado filas en el desarrollo de una estrategia común.
- Planificación estratégica de la producción: Planificación periódica de la producción en función de precios base para cuota y precios para excedentes, con diferencia estacional anual, además de metas anuales.
- Modelo pastoril, con estabilidad en la producción de forraje, que permite producir con los costos más competitivos a nivel mundial.
- Privatización del monopolio exportador: Se parte de una situación monopólica estatal en las exportaciones, que facilitó la concreción de un proyecto de gran empresa privada exportadora con la privatización. Se le dieron ventajas competitivas con el monopolio de uso de las cuotas de ingreso a mercados selectivos.
- Industria volcada a la exportación: Mercado interno muy reducido, y proximidad a países importadores de altos ingresos o muy poblados en el Sudeste Asiático.

- Industria con valor agregado: Fonterra compite con dos empresas que si bien industrializan sólo 5% de la producción nacional, trabajan en productos de alto valor agregado y pueden pagar precios más altos a los productores no integrados.
- Baja Competencia por la Tierra: Escasas alternativas productivas en las zonas lechera porque no hay competencia de la agricultura. No obstante, muchos productores estuvieron abiertos a mudar sus tambos a tierras más baratas cuando el mercado inmobiliario encareció sus tierras próximas a zonas pobladas en el Norte.

(ii) Australia

- Fortaleza institucional público – privada: Organizaciones regionales por Estados federales, que trabajan en gran coordinación con los gobiernos estaduales y con el gobierno central.
- Planificación Ordenada de la Desregulación: Se parte de un modelo altamente regulado, con un programa de transición y reconversión ordenado y con elevada asistencia económica y financiera al productor.
- Acuerdo sectorial institucionalizado: Normas de funcionamiento de los mecanismos de negociación entre la producción y la industria, información y planificación estipulados por ley.
- Defensa de la rentabilidad de la industria: Importancia del mercado interno donde se defienden los precios al consumidor para no deprimirlo, además de crecientes exportaciones que se fundamentan en precios más competitivos pagados al productor.
- Diversidad regional: Conviven modelos pastoriles y estabulados en una diversificación de abastecimiento del mercado interno y la exportación. Los tambos más intensivos en la producción están más próximos a las industrias que abastecen el mercado interno (principales ciudades).

- Concentración de la industria: que trabaja institucionalmente integrada a los productores en la planificación de la oferta y en las estrategias de negocio. Han ingresado empresas multinacionales absorbiendo empresas locales y concentrando la industrialización.
- Demanda Estable: Estabilidad del consumo interno que permite una sencilla planificación de la producción, y donde el sector concentra esfuerzos en estudiar y crecer en el mercado externo. Definición y variabilidad institucional.

3.3. Costos de las intervenciones en los distintos modelos

A excepción de Nueva Zelanda, el sector lácteo ha sido hasta los años 80 uno de los sectores más protegidos en todos los modelos analizados. El mismo percibe un porcentaje de subsidios mayor que el registrado para el total de la agricultura, esto es, el sector lácteo es el sector agrícola más protegido. Sin embargo, como consecuencia de la liberalización comercial y las reducciones de los apoyos al sector, se registra una tendencia a la disminución de los niveles de ayuda, disminuyendo los sobreprecios pagados por los consumidores y en menor medida, los subsidios al productor. Esto se traduce en una mayor eficiencia asignativa según los indicadores de subsidio estimado al productor (PSE, *Producer Support Estimate*) y de subsidio estimado al consumidor (CSE, *Consumer Support Estimate*) calculados por la OCDE.

Aun cuando se evidencia una caída en valores absolutos de las transferencias de recursos, continuó existiendo una alta diversidad en el nivel y composición de los apoyos agrícolas. Pero las evoluciones no son iguales en todos los países.

Por un lado, se encuentran los casos de Nueva Zelanda y Australia, que desde 1986-88 presentan los menores niveles de apoyo al sector lácteo de la OCDE. Nueva Zelanda es país de la OCDE con menor apoyo a la agricultura y particularmente al sector lácteo; en el 2002 sólo tenía subsidios al productor equivalentes al 1% de la producción. Australia, por su parte,

siendo el segundo país de bajos subsidios, mantiene aún en la lechería porcentajes de subsidios superiores al del conjunto de las actividades agropecuarias: la diferencia de precios absorbida por el consumidor en el caso de los lácteos alcanza al 13 % del consumo (contra 2% en toda la agricultura); y 15 % de subsidios al productor (contra 5 % de toda la agricultura).

En ambos países, las medidas de liberalización han sido mucho más profundas para el *gap* entre precios internos e internacionales que para los subsidios al productor; otorgando luego cierto nivel de compensaciones (mínimo en Nueva Zelanda) a los productores mediante pagos directos.

Cuadro 1. Australia y Nueva Zelanda. Subsidios Equivalentes al Productor y al Consumidor (PSE y CSE)

		Promedio 1986-1989	**Promedio 1990-1993**	**Promedio 1994-1997**	**Promedio 1998-2001**	**2002**
	Australia					
Lácteos	CSE U$S Millones	-198	-301	-227	-140	-114
	CSE en % del consumo	-28	-33	-22	-16	-13
Total	CSE U$S Millones	-302	-431	-318	-185	-115
	CSE en % del consumo	-6	-7	-4	-3	-2
Lácteos	PSE U$S Millones	355	580	516	375	291
	PSE en % de la producción	31	36	25	19	15
Total	PSE U$S Millones	1269	1747	1681	1255	996
	PSE en % de la producción	8	10	8	6	5
	Nueva Zelanda					
Lácteos	CSE U$S Millones	-8	0	0	0	0
	CSE en % del consumo	-6	0	0	0	0
Total	CSE U$S Millones	-88	-68	-97	-67	-77
	CSE en % del consumo	-9	-6	-7	-5	-5
Lácteos	PSE U$S Millones	61	11	15	13	13
	PSE en % de la producción	7	1	1	1	1
Total	PSE U$S Millones	392	101	124	87	93
	PSE en % de la producción	9	2	2	1	1

Fuente: OCDE

Por otro lado, Canadá, la Unión Europea y Estados Unidos continúan caracterizándose como modelos con fuertes apoyos a la actividad láctea (en todos los casos los indicadores PSE y CSE superan el 35% de la producción o el consumo según cual sea el indicador que se utilice).

Aquí se distinguen dos evoluciones marcadamente diferentes. En la Unión Europea y Canadá, la disminución de los subsidios al productor ha sido menos importante en magnitud que la

reducción de la brecha entre precios internos e internacionales. Concretamente Canadá implementó durante los '90 un aumento de transferencias de los consumidores, compensado por una caída en los apoyos directos a los productores. En el caso de Estados Unidos, la evolución ha sido similar a la de Nueva Zelanda y Canadá, en donde la liberalización priorizó la eliminación de las distorsiones de precios, aunque se observa un retroceso en 2002.

Cuadro 2 Canadá. Unión Europea y EEUU. Subsidios Equivalentes al Productor y al Consumidor (PSE y CSE)

		Promedio 1986-1989	**Promedio 1990-1993**	**Promedio 1994-1997**	**Promedio 1998-2001**	**2002**
	Canadá					
Lácteos	CSE U$S Millones	-1555	-1770	-1376	-1506	-1536
	CSE en % del consumo	-61	-62	-50	-54	-54
Total	CSE U$S Millones	-2497	-2747	-1936	-2088	-2210
	CSE en % del consumo	-21	-21	-13	-15	-14
Lácteos	PSE U$S Millones	1759	1967	1481	1606	1524
	PSE en % de la producción	60	61	50	56	55
Total	PSE U$S Millones	5514	6108	3599	3641	4596
	PSE en % de la producción	32	31	17	17	20
	Unión Europea					
Lácteos	CSE U$S Millones	-15503	-20532	-19048	-16798	-14398
	CSE en % del consumo	-57	-60	-50	-48	-44
Total	CSE U$S Millones	92530	118426	119421	107942	100549
	CSE en % del consumo	38	38	36	37	36
Lácteos	PSE U$S Millones	20538	26859	25608	21029	18045
	PSE en % de la producción	55	60	53	50	48
Total	PSE U$S Millones	92530	118426	119421	107942	100549
	PSE en % de la producción	38	38	36	37	36
	Estados Unidos					
Lácteos	CSE U$S Millones	-8120	-7150	-5737	-8383	-5543
	CSE en % del consumo	-51	-45	-32	-42	-32
Total	CSE U$S Millones	-7117	-1571	5030	702	6845
	CSE en % del consumo	-6	-1	3	0	4
Lácteos	PSE U$S Millones	11221	10721	9261	12136	9927
	PSE en % de la producción	57	53	43	52	46
Total	PSE U$S Millones	39324	35691	29115	46104	39559
	PSE en % de la producción	23	19	14	21	18

Fuente: OCDE.

En resumen, tanto los modelos con fuerte protección como los modelos exportadores constituyeron respuestas institucionales a problemáticas iniciales (por ejemplo, garantizar los ingresos a los productores; promover una producción estable; generar capacidades competitivas, etc). Posteriormente, fueron ajustándose con el transcurso del tiempo, tanto para enfrentar desequilibrios sectoriales como para adaptarse a los cambios en las regulaciones

internacionales. En otras palabras, no han sido diseños rígidos y llegan hasta hoy con la incorporación de muchas modificaciones. Sin embargo, **lejos de existir una convergencia hacia un modelo único, existe una fuerte dependencia del sendero institucional elegido en el pasado.**

En todo caso, **si hay un aspecto en el cual todos los modelos muestran un desarrollo compartido es en sus efectos sobre la estructura productiva**. Tanto en los modelos en los que la gestión de la oferta se realizó a través de medidas de protección y subsidios para una producción orientada a los mercados internos, como en los casos en que se estimuló la inserción competitiva en los mercados mundiales, los resultados en términos de las estructuras productivas fueron una profundización de la concentración de los mercados, y la exclusión de numerosos productores primarios e industriales, junto con aumentos de escala y en la productividad. Los procesos de concentración fueron más acentuados en los modelos de integración a los mercados globalizados. En los diversos casos y países, la política sectorial (o la política agrícola general) implementó mecanismos de compensación para los productores que quedaron fuera del sistema, o bien para acompañar los ajustes en los períodos de transición de modelos cerrados a abiertos (o entre las diversas etapas por las que atravesó la política sectorial).

En consecuencia, las medidas de apoyo a los productores en los modelos seleccionados no son iguales; por lo demás, los casos de Australia y Nueva Zelanda se oponen a los de los restantes países considerados, por su política de priorización de su inserción competitiva en los mercados mundiales, dadas las reducidas dimensiones de sus mercados domésticos y su visión de largo plazo de una mayor apertura en el comercio internacional.

No obstante, aún cuando el costo ha sido alto, y el gobierno ha asumido mayor o menor parte del mismo, queda claro que los rasgos previamente citados han condicionado el desarrollo

sectorial. Tomando en cuenta esos elementos, se citarán por contraste, algunos de los puntos críticos de la lechería argentina, que se consideran también condicionantes de su desarrollo.

4. Reflexiones finales: Puntos Críticos de la Lechería Argentina

Desde la perspectiva de una definición de estrategia de desarrollo sectorial de largo plazo, y del análisis realizado pueden señalarse algunos "puntos críticos", sin pretender ser exhaustivos:

- **Carencia de una Política Lechera.** La carencia de una política lechera nacional deja a los actores del complejo la iniciativa de tomar decisiones según la interpretación de su propia situación, sin un marco de referencia global ni apoyo estatal (a través de políticas tributarias, comerciales, sanitarias, de ciencia y tecnología, innovativas y otras) para su desarrollo competitivo.
- **Inserción Local/exportadora según la coyuntura.** Sin una política orientadora, el sector lechero se ha volcado en mayor o menor medida al mercado interno/exportación según las coyunturas, sin contar con un plan estratégico de largo plazo. Esto crea algunas limitaciones importantes. Por ejemplo, proveer el mercado interno lleva a una estructura de costos en la que inciden con peso los gastos en logística y en marketing, y a un mix de producción acorde con los patrones de consumo interno. Ello no mejora las oportunidades competitivas del complejo en los mercados mundiales, con vistas a los cuales se expandió la capacidad instalada de producción de commodities (leche en polvo) desde mediados de los '90.
- **Desarrollo industrial orientado a un mercado interno de tamaño acotado**. Las características multiproducto de las empresas líderes del sector no facilitan la obtención de economías de escala asociadas a una mayor especialización productiva para el abaratamiento de costos.

- **Persistencia de circuitos marginales** (en los aspectos legales, impositivos y sanitarios), los que aumentan en períodos de crisis; conspira contra los necesarios y deseables procesos de coordinación intersectorial, a la vez que afecta el juego competitivo en el complejo, los procesos de transferencia de tecnologías y los esfuerzos innovativos.
- **Ausencia de formas consensuadas de articulación, y de coordinación intersectorial, vertical y horizontal**. Este se visualiza como uno de los mayores "puntos críticos" del complejo, particularmente grave en circunstancias como las actuales, en las que se plantea la tarea, compleja pero insoslayable, de definir una estrategia de largo plazo para el sector. La constitución de las Mesas Provinciales, y de la reciente Mesa Nacional ha sido una contribución valiosa en este sentido.
- **Débil entramado institucional**. La dispersión de organizaciones públicas y privadas juega en contra, las más de las veces, del diseño e implementación de acuerdos intersectoriales, y de su instrumentación política. En el caso de las instituciones públicas, existe superposición de incumbencias, de dictados de normativas, y de sistemas de controles, junto con la ausencia de atribuciones para la definición de políticas en determinadas áreas. La carencia en la asignación de recursos en las áreas control comercial y gestión de información sectorial, limita la posibilidad de establecer políticas. Ello afecta la eficacia y la eficiencia de las intervenciones, tanto en los aspectos económicos como en los relativos a sanidad, higiene e inocuidad de los productos. En el área privada, se conjugan, a la vez, la falta de representatividad y de mandato con la superabundancia de las organizaciones de los productores primarios, restándole capacidad de negociación en las relaciones intersectoriales Una posibilidad de reversión de esta situación la constituye las recientes experiencias institucionales expresadas en las Mesas Provinciales,

Interprovinciales, y Nacional de Lechería, y los recientes proyectos de conformación de cámaras provinciales de productores primarios[3].

- **Localización y fuete competencia por los recursos naturales** (uso del suelo), con otras producciones agropecuarias. La coexistencia de la lechería en las áreas con mejores suelos y más productivas del país con la producción granaria y otras, hace que su competitividad esté indisolublemente asociada no sólo a sus condiciones sectoriales y sistémicas, sino también a la competitividad de producciones alternativas. Ello exige que la definición de políticas para el complejo esté estrechamente articulada con la definición de políticas para las producciones competitivas y para la conservación de los recursos naturales.
- **Información Incompleta**. La falta de información confiable, disponible, homogénea, compatibilizada, accesible, es otro de los puntos críticos centrales del complejo lácteo, que dificulta el estudio y análisis del sector, de su evolución, de los actores presentes en las distintas etapas; la identificación de problemáticas y potencialidades; el análisis regional. Dificulta asimismo la toma de decisiones entre los actores. Las instituciones privadas y los organismos públicos, son los responsables, en forma articulada y coordinada (y en convenios con organizaciones nacionales y extranjeras), de diseñar, generar, implementar, sistematizar la información y de garantizar su acceso a todos los actores y agentes de la cadena y a la sociedad en general.
- **La importancia de contar con un marco macroeconómico estable y previsible** en el mediano y largo plazo, condición imprescindible para el desarrollo sostenible de cualquier sector.

[3] Ver, al respecto, la sección sobre instituciones del Capítulo II)

En la medida en que no se cubran estos aspectos será muy difícil evitar las fluctuaciones nocivas que introducen los pronunciados ciclos lecheros. Y sin esos controles los incentivos para la inversión y participación sectorial no estarán garantizados. Por lo tanto, se torna una prioridad para el diseño de una política lechera sostenible tomar en cuenta estos puntos y encontrar los mecanismos, en forma conjunta intersectoriales, para promover un sector lechero competitivo.

Referencias bibliográficas

Australian Industry in Focus, Australia Dairy Corp-http://www.dairycorp.com.au/statistic http://64.26.137.24/servlets/textserver?document_id=702&language_code=1&piece_number=0&word=leche

Bailey K. and Abdalla C.(2002). "Dairy Title to the 2002 Farm Bill: Implications for Dairy Producers in the Northeast". Dept of Ag. And Rural Sociology. Penn State Univ. Staff Paper 352.

Canadian Dairy Commission. Información Sectorial y Datos de Varios Tipos. http:/www.dairyinfo.agr.ca/

CFI 2000. Alan Burgess. El Sector Lechero Australiano. Publicado en Agosto del 2001.

CFI 2001, Claig Bell. El Sector Lácteo en Nueva Zelanda. Publicado en agosto del 2001.

Comisión de las Comunidades Europeas, (2002): Informe sobre las Cuotas Lecheras, Documento de Trabajo, Bruselas.

Guiguet E y Cappellini O. (1997). *El Mercosur Lácteo*. Santa Fe: Junta Intercooperativa de Productores.

Gutman G., Guiguet E., Rebolini J.M et al (2003) " Los ciclos en el Complejo Lácteo Argentino. Análisis de Políticas Lecheras en países seleccionados. SAGPyA, Programa de Calidad Alimentos Argentinos

Gutman G., Guiguet E. y Lavarello P. (2003): "Lo ciclos plurianuales de producción", en Gutman, Guiget y Lavarello, op. cit.

Gutman Graciela (1999), "Desregulación, Apertura Comercial y Reestructuración Iindustrial. La Industria Láctea en Argentina en la Década de los Noventa" en Azpiazu D, Gutman G. y Vispo A. *"La Desregulación de los Mercados. Paradigmas e Inequidades de las Políticas del Neoliberalismo: las Industrias Lácteas, Farmacéuticas y Automotriz"* , Ed. Tesis, Norma/ FLACSO

Manchester A. and Blayney D.(2001) *Milk Pricing in the U.S.* ERS, Agriculture Information Bulletin No. 761, USDA, Washington, DC.

Ministère de l'Agriculture de l'Alimentation de la Pêche et des affaires rurales de France (1998) : L'OCM Lait et les Produits Laitiers, Les Dossiers de la PAC. www.agriculture.com

Ministry of Agriculture and Forestry of New Zealand (2002) *Dairy Monitoring Report*. http://www.maf.govt.nz/mafnet/rural-nz/statistics-and-forecasts/farm-monitoring/2002/dairy/httoc.htm

Ocampo M (2001) Producción Primaria y Estacionalidad, 1991-2000, APL, Argentina

Ocampo M (2001) Los precios de la Leche, APL, Argentina

Parellada G y Schilder (1999). E. Transformaciones Cíclicas y Estacionales de la Producción Lechera Argentina a Partir del Plan de Convertibilidad. Documento de Trabajo No. 4. INTA. Buenos Aires.

Shaller A. (2001): "Productos Lácteos", en Alimentos Argentinos Nº 18, Dirección de Industria Alimentaria, SAGPyA, Buenos Aires.