

LA LECHERÍA NACIONAL
Y
LA NECESIDAD DE UN MARCO QUE LA REGULE

Marzo 2014

Documento elaborado por:

- Cámara de Productores de Leche de Córdoba
- Mesa de Productores de Leche de Santa Fe
- Cámara de Productores de Leche de Santiago del Estero
- Cámara de Productores de Leche de La Pampa
- Grupo de Productores de Entre Ríos

1. Diagnóstico sectorial

La cadena láctea argentina aporta el 1,8% del valor agregado bruto nacional (estimación en base a CEPAL, 2007 y Ministerio de Economía Nacional), es la tercera de las cadenas agroalimentarias, luego de la de carne y soja, en términos de generación de empleo, medida como porcentaje de ocupados, representando un 7% del total y en términos de valor agregado como se observa en la tabla 1 y está compuesta por tres eslabones principales:

Producción Primaria:

En Argentina existen aproximadamente 11.000 establecimientos¹ que se dedican a la producción de leche. La oferta, de aproximadamente 11.200 millones de litros en el año 2013, como muestra el gráfico 1 del anexo, se caracteriza por:

- Presentar variaciones estacionales durante el año. Se produce más leche en fines del invierno-primavera y verano que en fines del verano-otoño por razones climáticas y tipo y calidad de los alimentos.
- Ser producida en establecimientos ubicados en su gran mayoría concentrados en las provincias de Córdoba, Santa Fé y Buenos Aires, es decir en tierras que compiten con la agricultura (ver gráfico 2)-.
- Siguiendo el trabajo de Castignani y Quaino (2010), se observa que el 77% de los establecimientos (8470) producen entre 1 y 3500 litros diarios y acumulan el 50% del total producido en el país, mientras que el 23% de establecimientos restantes (2530) producen el otro 50% (ver gráfico 3)
- Según Taverna (2013) en los últimos 24 años (1988-2012) la cantidad de tambos se redujo en un 60% valor que representa una disminución promedio de 2,6%. Si bien esta caída resulta considerable, se ubica dentro del rango más bajo a nivel mundial (caídas menores a 3,4% de promedio anual) que solamente exhibe un grupo reducido de países (Nueva Zelanda, Australia, Estados Unidos y algunos países de la UE), dado que la mayoría de los países presenta valores en el rango de -5% a -10% de caída anual. También resulta interesante señalar una cierta desaceleración del proceso. Entre el período 1988/2002 y el más reciente (2002/2012), la tasa media anual de caída de tambos disminuyó de 3,6% de promedio por año a 2,4%.
- Desarrollarse, según estimaciones propias, aproximadamente el 40% de la producción de leche sobre “campos alquilados” lo que provoca una gran dificultad por la competencia de la tierra en manos de los agricultores que producen soja y otras oleaginosas y cereales.
- Generar aproximadamente 50.000 empleos directos y 25.000 indirectos

Industria:

Según INDEC², en el año 2003 había en nuestro país 718 unidades productivas, con un total de casi 19.000 empleados, lo que arroja un promedio de 26 empleados/local. También se observa que las cinco principales provincias lecheras concentraron ese año el 86% de los locales industriales, el 94% de los empleados y el 95% del valor bruto de la producción total del sector.

El sector se caracteriza por la gran heterogeneidad que presentan las empresas que lo constituyen en cuanto a tamaño económico, capacidad instalada, origen del capital, perfil productivo e inserción en los mercados. Se encuentran por un lado, grandes y medianas empresas multiplanta y multiproducto responsables de la mayor parte de la producción junto con un gran número de empresas pequeñas, con un reducido peso económico, que actúan en el circuito de la leche informal y en la elaboración de quesos artesanales y pasta para queso mozzarella.(CEPAL, 2007)

La “industria” presenta una posición oligopsónica en el mercado, dado que menos de 15 industrias compran más del 60% de la leche en un mercado atomizado de 11.000 productores. Esto le permite:

- Fijar unilateralmente el precio de la materia prima, junto con los plazos y formas de pago. Los cambios en los precios y en las condiciones son establecidos por la industria y generalmente son notificados a posteriori o durante el lapso del período de pago
- Realizar prácticas de deslealtad comercial como: *clearing* de leche entre industrias para evitar aumentos de precios por regiones, cautividad de productores (hay industrias que no se animan a tomar leche de “determinadas industrias”), castigo a productores organizados en “*pooles*” de venta que desarrollan “ventas spot” de la leche cruda, conocimiento post entrega del valor a cobrar por litro de leche o sólidos, etc.
- Esta situación permite decir que existe en la cadena una clara posición de “dominancia” de la industria sobre la producción.

Distribución y Comercialización: sector del cual no contamos con información oficial, ni con él cual interactuamos. Sólo podemos arriesgar a decir que remarcan con altos porcentajes los productos lácteos ofrecidos, a excepción de los productos a “precios controlados” dentro de los acuerdos y que cuando hay sobreoferta de productos elaborados, la cadena de comercialización impone mejores condiciones a las industrias. Las interacciones de este eslabón requieren un mayor análisis y profundización sobre su dinámica y efectos en los restantes eslabones.

¹ Según SENASA, marzo 2013. Si se consideran las unidades productivas el número asciende a casi 12.000.

² INDEC. Censo Nacional Económico 2004 Resultados definitivos. <http://www.indec.gov.ar/>

Las estadísticas de la Subsecretaría de Lechería muestran que de los 11.200 millones de litros, aproximadamente el 76% se destina a consumo del mercado interno y el restante 24% de litros se destina al mercado externo, es decir que Argentina produce más leche que la que consume internamente (ver gráfico 4). Por un lado, el mercado interno presenta una demanda inelástica con un consumo per cápita del orden de 214 lts/hab./año. Dado que la recomendación de la OMS es de 180 lts/hab./año, se puede afirmar que el mercado interno se encuentra abastecido. Restaría asegurar mediante una política de inclusión social, que el total de los argentinos alcance la meta promedio de la OMS.

Por otro lado, en los últimos años Argentina se ha consolidado como un fuerte exportador de Leche Polvo Entera (LPE), Suero de Leche, Quesos y Leche Maternizada. En el año 2013, las exportaciones representaron un ingreso de alrededor 1.600 millones de dólares, impulsadas por el aumento del precio internacional que ha llegado a precios record históricos (ver gráfico 5). De esta forma, el mercado externo se convierte en la alternativa para volcar los excedentes de productos elaborados. Sin embargo, es un mercado muy volátil, con alta dispersión de precios en ciclos muy cortos, cuya tendencia comenzó a agudizarse a partir del año 2005. Por lo tanto, las empresas exportadoras tendrán distintos comportamientos según los valores del mercado externo respecto de los valores de mercado interno.

Cuando los precios internacionales son atractivos y superan los valores que paga el mercado interno, intentan exportar más que lo habitual, obligando al Gobierno Nacional a tomar medidas como implementar derechos de exportación o no autorizar exportaciones para evitar un desabastecimiento de productos en el mercado interno. Pero cuando los precios internacionales son bajos, las exportaciones se realizan en un volumen menor al necesario, rompiendo el equilibrio entre oferta y demanda de productos terminados, generando una sobre oferta de los mismos, la que muchas veces el consumidor no ve reflejada en los valores que paga en góndola.

En otros países, las situaciones de dominancia de la industria sobre los productores y los conflictos entre mercado interno vs externo son regulados y controlados mediante distintos marcos institucionales que brindan el espacio para la discusión y formulación de políticas. Mientras que en Argentina, el trabajo de CEUR, -ver anexo #-, refleja la ausencia de ese marco:

- La situación en la Argentina sigue siendo “primitiva”: no existen mecanismos de regulación y/o arbitraje, no existen contratos “modelo” ni únicos ni diferenciados; no existen reglas que escapen a la negociación libre y de corto plazo entre las partes, etc.
- Por cierto, cualquier hipótesis de crecimiento y desarrollo sostenible de la producción láctea en el país, requerirá de la introducción de varios de estos mecanismos de regulación y arbitraje entre las partes.
- Las políticas implementadas en los últimos años han resultado en una “estrategia combinada” de abastecimiento al mercado doméstico (en forma prioritaria) y de inserción exportadora sujeta a restricciones no programadas ni consensuadas.

En este contexto y frente las crisis recurrentes del sector, el estudio de la CEPAL “La cuestión distributiva en la cadena láctea argentina. Un análisis a partir de la evolución de los precios y del excedente de explotación”, concluye que en Argentina:

- “En líneas generales, puede afirmarse que la industria ha tenido la capacidad de transferir al sector primario los efectos de las crisis, así como los efectos de regulaciones estatales que pueden estar afectando temporariamente la rentabilidad, tal como las retenciones a la exportación aplicadas en 2005.”
- “Como consecuencia de estas estrategias diferenciales, la situación de volatilidad de precios e ingresos afecta considerablemente más a la producción primaria que a la industria.”

Como se verá en la próxima sección, la situación actual muestra que los problemas estructurales del sector cobran vigencia nuevamente.

2. Situación actual

En este contexto de falta de mecanismos de regulación y/o arbitraje, sin reglas claras, ni instituciones que brinden soluciones, el sector se encuentra frente a un nuevo contexto dentro de sus ciclos pendulares, donde las decisiones que se tomen (o no) pueden llevar al sector a una nueva crisis:

- El mercado internacional está traccionando fuertemente desde mayo de 2013, cuando la tonelada de leche en polvo alcanzó un máximo histórico de U\$S 5.000 (ver gráfico 5) y desde esa fecha se mantiene en ese valor, con perspectivas de mantenerse a lo largo de este año.
- En enero de 2014, se reacomodó el peso argentino frente al dólar, aumentando en más del 25% la competitividad del tipo de cambio.

- El primer trimestre del 2014 presenta disminución estacional de la producción agravada por las inclemencias climáticas de este verano, no augurando con la producción estancada³
- Fuerte aumento de los permisos de embarque de exportaciones en los dos primeros meses del 2014.
- Dada la falta de un marco normativo estamos frente a un nuevo momento de incertidumbre en el sector sumergidos en a un contexto que permitiría asegurar el aumento la producción, las exportaciones y el empleo
- En el caso de los productores, dada la falta de previsibilidad para el precio de la leche cruda en 2014 junto con el alto nivel de endeudamiento que acarreamos tras la crisis del 2012, la mayoría de nosotros no está elaborando planes de inversión que permitan un crecimiento sostenido de la producción
- Nuestras Cámaras visualizan una situación coyuntural similar a la vivida entre el 2005 y 2007, donde se aplicaron retenciones temporales que arrancaron en un 30% y terminaron en un 57% y en un sistema de “precio de equilibrio” (que por su mala aplicación terminó siendo “precio de corte”) que generó desanimo en los productores por baja o nula renta. Si bien resultó un paliativo transitorio, no abordó la problemática en toda y su real su dimensión.
- Como bien refleja el trabajo de CEUR: “Si bien los conflictos son cíclicos y pendulares, afectando en distintos momentos del tiempo a diferentes eslabones de la cadena, es importante contar con instituciones que puedan cobijar esos conflictos y que puedan ser capaces de viabilizar soluciones de corto y largo plazo en el sector.” Es momento de avanzar en el diseño institucional de nuestro sector.

3. Propuesta de política

En concordancia con nuestra Presidenta, coincidimos que los objetivos de las políticas para los próximos años deben **ser mayor producción, mayores exportaciones y mayor empleo**. Sin embargo, para poder alcanzar esos objetivos el sector lácteo necesita de diseños institucionales que regulen el equilibrio entre mercado interno y externo contemplando las heterogeneidades internas propias de la actividad primaria y de la industria. En tales diseños debe contemplarse tanto las políticas de precios e ingresos de corto plazo como las de mediano plazo.

Esta propuesta⁴ presenta un diseño institucional apostando en forma simultánea al desafío de abastecer el mercado interno construyendo una canasta con precios que favorezcan la distribución progresiva del ingreso, mostrar señales de precios para que industria y producción primaria, de manera coordinada, adquieran un dinamismo sostenido y captar crecientes porciones del mercado internacional.

Para ello, consideramos que las regulaciones deben dejar de ser manejadas e en forma transparente, tripartita (producción, industria, estados y ahí dentro las secretarías que hagan falta) con una autoridad de aplicación definida por una ley que lo constituya y que coordine el accionar de los organismos gubernamentales.

Las principales herramientas que se proponen son:

3.1 Diseño institucional basado en el desarrollo y fortalecimiento de una Comisión Asesora Permanente y una Autoridad de Aplicación

La Comisión Asesora deber ser el ámbito neutral de discusión/consenso/acuerdo de los temas referidos a la trama láctea y, en base a ello, diseñar y ejecutar políticas para el conjunto de la trama. Su conformación debe garantizar una representatividad equitativa de los diversos actores de la trama láctea incluidos los respectivos sectores públicos nacionales y/o provinciales. Por ellos, es fundamental definir el número de miembros, sistema de votación y las formas de ingreso de las representatividades de los sectores que componen la actividad; una posibilidad es que la misma se produzca a través de asociados directos (de la producción, la industria, la comercialización y los gobiernos); otra es que las “etapas” productivas sean representadas por organizaciones de primer grado en función de los matices que caracteriza sus estructuras productivas; finalmente una tercera opción es el ingreso de representaciones a partir de instituciones gremiales ya constituidas.

A su vez, esta Comisión Asesora debe establecer los lineamientos del trabajo de la Autoridad de Aplicación, a través de: (a) el diseño del plan estratégico y anual de la Lechería Argentina, (b) las evaluaciones periódicas de su gestión, (c) la aprobación de las designaciones de los directores, sub-director y coordinadores.

Para alcanzar los objetivos, se propone crear un organismo de aplicación que se caracterice por:

³ El nivel de endeudamiento de los productores tras la crisis del 2012, más el aumento de sus costos junto con la sequía de fin de año, repercutieron en la producción del año 2013 haya cerrado con una baja del 1,4% interanual.

⁴ En el anexo, “Bases para la discusión” se encuentra una versión ampliada de las propuestas volcadas en esta sección.

- a) contar con autonomía y capacidad para generar e instrumentar un conjunto de acciones de beneficio compartido para la actividad (generación de información, inteligencia estratégica, aperturas comerciales externas, capacitación, imagen de la actividad, etc.).
- b) ejecutar los lineamientos establecidos por la Comisión Asesora
- c) coordinar y participar en las actividades relacionadas con la cadena que involucren a otros organismos gubernamentales
- d) crear y manejar un **Sistema Nacional Unificado de Estadística e Inteligencia de Mercado** de la cadena láctea que permita disponer de información confiable en forma sencilla y con lenguaje accesible para todos los actores del sector.
- e) crear y manejar un **Sistema de Manejo de la Oferta Lechera**, con el objetivo de controlar la producción, las exportaciones e importaciones de productos lácteos de acuerdo con la meta establecida, promoviendo el crecimiento y desarrollo armónico de nuevos mercados sin reducir los volúmenes de leches destinados al mercado interno.
- f) crear y manejar un **Sistema de Formación de Precio de Leche**, que vele por un mecanismo transparente y competitivo de establecimiento de precios tanto al productor como en el mercado interno y externo.
- g) manejar el **Sistema de Pago por Calidad** y trabajar en los mecanismos apropiados de fiscalización de establecimientos lácteos evitando la superposición de controles y jurisdicciones en aquellas provincias y municipios que adhieran a la presente ley. Hoy este Sistema esta ya creado por resolución del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.
- h) instancia de seguimiento y monitoreo de los acuerdos logrados
- i) Ser creado por una Ley Nacional

3.2 Políticas dirigidas a regular la oferta láctea

En varios países, estas políticas se orientan a regular la oferta láctea según sus diferentes destinos, con el objetivo de asegurar un abastecimiento del mercado interno compatible con niveles de consumo (y/o precios) doméstico(s) considerados adecuados. En ese sentido, el actual gobierno nacional ha manifestado su intención de que la cadena láctea asegure el volumen global de leche que consumen los argentinos. Por ello es necesario crear un **Programa de Manejo de Saldos Exportables –que formará parte del Sistema de Manejo de la Oferta Lechera-**, el cual tendrá a su cargo la previsión, manejo y auditoría del destino de los litros. Como se mencionó previamente, una vez garantizado el consumo interno anual, toda producción podrá ser exportada. Para ello, es necesario trabajar con objetivos anuales y de largo plazo para otorgar previsibilidad para las decisiones de exportación.

La distribución de los saldos exportables debe hacerse en función de criterios consensuados previamente (trayectoria en los 3 últimos años, en función de volumen de leche que aporta la empresa al mercado interno y/o a los productos básicos, etc). Se sugiere manejar los saldos en equivalentes litros y publicar periódicamente el listado de los litros disponibles para su exportación y las empresas autorizadas a exportar.

3.3 Desarrollo de un sistema de formación de precios de la leche.

El cual se compone de tres partes:

1. **Formación de precios desde la demanda:** se propone crear una metodología para el cálculo del precio de la leche al productor a partir de los precios promedios de comercialización de productos lácteos en el mercado interno
2. **Sistema de precio de equilibrio entre mercado interno y externo:** para facilitar el equilibrio entre el poder de compra del mercado interno y el mercado externo, se establecerá un valor técnico de equilibrio para la materia prima contenida en el mix de productos destinados al mercado interno. Este valor técnico de equilibrio servirá para obtener un precio del litro equivalente para todos los productos de exportación que contengan leche (materia prima, más costos y una razonable rentabilidad).
3. **Precio de equilibrio para la producción primaria:** se propone revisar el precio de equilibrio entre ambos mercados detallado en el punto previo también desde la oferta siguiendo el precio de equilibrio para la producción primaria para chequear que el precio al productor sea lo suficientemente alto para funcionar como incentivo a la producción.

3.4 Acciones de mediano plazo para reordenar la actividad en su conjunto relacionadas con el encuadre contractual de las relaciones productores primarios e industria⁵

⁵ Este aporte se basa principalmente en el trabajo Bisang (2007) "Elementos para formular estrategias de ordenamiento estructural de la trama láctea".

Una de las bases para desarrollar la actividad es la “construcción” de una relación armónica, estable y equitativa que permita mejorar el proceso de toma de decisión privado. Para ello se propone encuadrar la relación entre productores primarios y la etapa industrial en el marco de un **Contrato de Relación tecno-productiva-financiero de Largo Plazo de libre acuerdo y adhesión entre las partes**. Se trata de un contrato de libre adhesión, en el cual se establecen pautas para encauzar las relaciones entre la producción y la industria, en vistas a los desafíos comunes que enfrenta, como un todo, la actividad láctea. Además de servir para encuadrar las relaciones, en la medida que se verifique una formalización adecuada, podrá ser utilizado como un elemento más de garantías bancarias y/o de operaciones de crédito de similar corte.

Nuestra definición política

- 1- En los momentos más difíciles de la relación sectorial entre el gobierno y el campo, nuestras organizaciones fueron las únicas que aportamos soluciones concretas a la crisis por la que atravesábamos los productores de leche, a través de la firmas de los acuerdos de las compensaciones temporales.
- 2- Nuestras organizaciones acuerdan con el abastecimiento pleno del mercado interno a precios accesibles para los consumidores, con el crecimiento programado de la actividad (cuyo aumento en volúmenes desemboca necesariamente en la exportación de los saldos no consumidos en el mercado doméstico), también con el aumento de las exportaciones y seguramente, con la consecuencia de ambas cosas: el aumento del empleo
- 3- En lo que no acordamos en este planteo de crecimiento, es en seguir siendo la variable de ajuste por transferencias de ingresos a los demás eslabones de la cadena.
- 4- Tampoco creemos que la libertad total de los mercados lleguen a superar el actual “oligopsonio” reinante para que a posteriori “por derrame” las industrias nos pongan en una mejor situación del negocio lácteo. La tendencia industrial es “maximizar ganancias” antes que “derramar”.
- 5- Nuestra propuesta se basa en las recomendaciones de los trabajos de investigación de la CEPAL y el CONICET-CEUR, en el Documento Bases para la discusión que sustenta el proyecto de Ley que presentáramos a través de los diputados nacionales Morini (UCR) y Canteros (FPV), las conclusiones del CIPLE-2011 y nuestras vivencias diarias como productores de leche.
- 6- Por todo esto, porque llevamos años de reclamar la necesidad de implementar una política de estado que regule la actividad, es que nos atrevemos a sugerir a los señores funcionarios de los distintos ministerios involucrados que de no avanzar en un MARCO REGULATORIO que ordene y fije las metas y reglas de juego del mediano plazo, volveremos a vivir situaciones como las anteriores que sin ninguna duda mantendrán los ciclos perversos que arriba describimos que desalientan el crecimiento sostenido de nuestra actividad y sin modificar para nada el actual status quo reinante

Referencias:

- ALTERNATIVAS PARA LA GESTION DE LA OFERTA DE LECHE EN ARGENTINA: RECOMENDACIONES PARA SU IMPLEMENTACIÓN. CEUR-CONICET-Ruy Villalobos-Gutman-Otros-septiembre del 2006
- EVOLUCION RECIENTE DE LA ACTIVIDAD LACTEA: EL DESAFIO DE LA INTEGRACION PRODUCTIVA. CEPAL-Bisang-Porta-Cesa-Campi-marzo del 2008
- BASES PARA LA DISCUSIÓN: CAMARAS DE PROD. DE LECHE DE CORDOBA, SANTA FE, SANTIAGO DEL ESTERO Y LA PAMPA. Octubre 2009.
- PROYECTO DE LEY DE LECHERIA. DIPUTADOS NACIONALES MORINI-CANTEROS-HONORABLE CONGRESO DE LA NACION- NOVIEMBRE 2009
- CIPLE: CONGRESO INTERNACIONAL DE PRODUCTORES DE LECHE-CONCLUSIONES- septiembre 2001- Villa María (Córdoba) y Sunchales (Santa Fe). Participaron dirigentes lecheros de las principales organizaciones de USA, CANADA, NUEVA ZELANDA, AUSTRALIA, ITALIA, FRANCIA, MEXICO, BRASIL, CHILE, PERU, BOLIVIA Y ARGENTINA.