

SECRETARIA DE PROGRAMACION ECONOMICA
SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA
INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA



**ESTUDIO DE COMPETITIVIDAD
AGROPECUARIA Y AGROINDUSTRIAL**

PRODUCTOS LACTEOS

Documento de Trabajo No. CAA/06

Octubre de 1993

00006034

11CA
E71
P227 2



**SECRETARIO DE PROGRAMACION ECONOMICA
LIC. JUAN JOSE LLACH**

**SUBSECRETARIO DE PROGRAMACION MACROECONOMICA
DR. JOAQUIN COTTANI**

**SUBSECRETARIO DE PROGRAMACION SECTORIAL E INTEGRACION
LIC. ALEJANDRO MAYORAL**

**SUBSECRETARIO DE DESREGULACION Y ORGANIZACION ECONOMICA
LIC. PABLO ROJO**

**DIRECTOR DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS Y CENSOS
DR. HECTOR MONTERO**

**SECRETARIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA
ING. AGR. FELIPE CARLOS SOLA**

**SUBSECRETARIO DE PRODUCCION AGROPECUARIA Y MERCADOS
ING. AGR. FELIX MANUEL CIRIO**

**SUBSECRETARIO DE ECONOMIA AGROPECUARIA
LIC. JESUS LEGUIZA**

**REPRESENTANTE DEL I.I.C.A. EN LA ARGENTINA
ING. AGR. GONZALO ESTEFANELL**

COORDINADORES TECNICOS

**Lic. Juan Carlos Del Bello
Lic. Edith S. de Obschatko**

AUTOR DEL DOCUMENTO CAA/06

Primera parte: GABRIEL PARELLADA

**Segunda parte: CARLOS A. MAGGI con la
colaboracion de Roberto Blousson y Eduardo Guardini**

*Las opiniones vertidas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad de los autores
y no necesariamente coinciden con las de las entidades auspiciantes*

En 1992, la Secretaría de Programación Económica del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos firmó una Carta de Entendimiento con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), para la realización de un estudio de competitividad del sector agropecuario y agroindustrial. Asimismo, acordó con la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, y con el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) la cooperación de estos organismos en áreas específicas.

Desde el punto de vista metodológico, el Estudio de Competitividad Agropecuaria y Agroindustrial intenta avanzar sobre los estudios tradicionales que consideran exclusivamente los productos primarios. Se ha adoptado para ello un enfoque metodológico de "cadenas agroindustriales", incluyendo en cada estudio el análisis de la etapa primaria y algunos aspectos de la primera fase de elaboración.

Los productos incluidos en el estudio son los siguientes: trigo, maíz, soja, girasol, aceites y harinas; carne vacuna, ovina y aviar; productos lácteos; manzanas, peras, cítricos, jugos; tomate para industria; productos agropecuarios no tradicionales.

Para cada uno de estos productos o grupos de productos se sigue una presentación homogénea, que comprende el análisis del contexto internacional, los indicadores de competitividad y desempeño del subsector en la Argentina, los factores determinantes de la competitividad y el balance y perspectivas.

Paralelamente, se desarrollaron estudios específicos sobre áreas de política que presentan especial interés para las perspectivas del sector agropecuario y agroalimentario: comercio internacional, perfil tecnológico de la producción agropecuaria, transporte terrestre, crédito agropecuario, lineamientos de políticas para la competitividad, algunos de los cuales también se presentan en esta oportunidad.

Con la publicación de estos informes se ponen a disposición pública los resultados obtenidos, como forma de realizar un primer aporte a la discusión de esta problemática tan significativa para la economía argentina.

Buenos Aires, Octubre de 1993

INDICE

PRIMERA PARTE

I. EL CONTEXTO INTERNACIONAL

1.	El mercado mundial de productos lácteos	2
2.	Información general del mercado internacional de productos lácteos	3
3.	La política comunitaria	8
4.	Las perspectivas de producción y precios en el mundo	13
5.	Implicancias de las política proteccionistas ..	14
6.	La estructura empresarial en el mercado mundial	14

II. INDICADORES DE DESEMPEÑO Y COMPETITIVIDAD DEL SUBSECTOR EN LA ARGENTINA

A.	Características generales del sector	17
B.	La producción primaria	26
C.	La industria láctea	29

III. FACTORES QUE INFLUYEN EN LA COMPETITIVIDAD DE LOS PRODUCTOS

1.	Algunas consideraciones generales	36
2.	Los indicadores cuantitativos	36
3.	Factores exógenos que influyen en la competitividad	38
4.	Factores endógenos que infuyen en la competitividad	46

IV. BALANCE Y PERSPECTIVAS A CORTO PLAZO Y MEDIANO PLAZO 47

SEGUNDA PARTE

1.	El contexto internacional	53
2.	Indicadores de competitividad y desempeño en Argentina	63
3.	Factores de competitividad	70
4.	Mercosur	74

Bibliografía	80
--------------------	----



NOTA AL LECTOR

El informe sobre productos lácteos, que figura en la primera parte de esta publicación, fue elaborado en el primer semestre de 1992. A partir de esa fecha, cambios de orden muy diverso motivaron la necesidad de revisar y actualizar algunos de sus datos y conclusiones.

Algunos de esos cambios se refieren a las condiciones internacionales, particularmente a la consolidación de la presencia de los países de Oceanía en el mercado de productos lácteos; otros, al cumplimiento del cronograma del MERCOSUR y a las rápidas transformaciones que se están operando en esta rama de la agroindustria a nivel local.

Finalmente, y no menos importante, el Banco Central de la República Argentina publicó las nuevas cuentas nacionales con base 1986, y la SAGyP revisó las estadísticas anteriores sobre producción, consumo y exportaciones de productos lácteos.

Por tal motivo se consideró conveniente actualizar algunas partes del trabajo anterior, incorporando también las nuevas cifras mencionadas, proporcionadas por el Área de Lechería de la SAGyP a agosto de 1993. Estos cambios necesariamente modifican algunas conclusiones obtenidas en el primer trabajo, y se presentan en la segunda parte.



PRIMERA PARTE

I. EL CONTEXTO INTERNACIONAL ^{1/}

1. El mercado mundial de productos lácteos.

El objetivo del presente capítulo es aportar información sobre las características del mercado internacional de productos lácteos y de las implicancias que ellas tienen sobre la medición de la competitividad argentina en esta materia. En consecuencia, se identifican a los principales países productores, y a los principales exportadores de productos lácteos.

De la información disponible surge que si bien la producción está relativamente atomizada entre unos cuantos países (Europa, USA, Nueva Zelanda y Australia), el comercio internacional está influenciado fundamentalmente por las operaciones de la CEE. Por tal motivo, la comprensión del comportamiento del mercado internacional de lácteos, está íntimamente ligada a las características de la política económica comunitaria.

Como resultado del análisis surge que los precios internacionales vigentes son producto de un excedente de oferta que la CEE ha venido acumulando en forma creciente a lo largo de los últimos años. Estos excedentes, a su vez, son consecuencia de la política de sostén de ingresos que generan incentivos a la oferta.

La reciente apertura de las economías de los países del Este ha contribuido a disminuir los stocks europeos y a incrementar los precios internacionales. Sin embargo, queda aún la duda de cuál será la durabilidad de estas políticas.

En este sentido, podemos afirmar que la estructura de la política, así como las características del cambio tecnológico operado en las economías europeas es tal, que resulta imposible prever en el corto plazo un cambio en las condiciones del mercado internacional.

En consecuencia, la industria láctea argentina deberá competir en el mercado internacional a los precios vigentes, producto del sistema de subsidio, de forma tal que resulta irrelevante, desde el punto de vista de la competitividad, la comparación de los costos de producción entre Argentina y el del resto de los países europeos.

A pesar de lo mencionado en el párrafo anterior, se puede observar en el cuadro siguiente, que de no existir la implementación de políticas de subsidios por parte de los países industrializados que distorsionan los precios internacionales, Argentina podría alcanzar un determinado nivel de competitividad por sus bajos costos de producción.

^{1/} Este documento fue finalizado en el mes de septiembre de 1992.

Cuadro 1: Costos de producción de leche en un grupo de países y regiones seleccionadas.

REGION\PAIS	COSTOS DE PRODUCCION (\$/Kg.GB)	
	COSTO TOTAL	COSTO S/INTERESES
Canadá (Ontario)	14.13	9.09
USA (Wisconsin)	11.88	9.82
Holanda	9.19	7.83
Nueva Zelanda	2.37	2.21
Argentina (Sta.Fe)	3.94	2.50

Fuente: A. Galetto 1990

2. Información general del mercado internacional de lácteos.

La producción mundial de leche oscila en los 520 millones de toneladas. Los principales productores son los países miembros de la CEE, los EEUU de América, Nueva Zelanda y Australia (Cuadro 2).

Cuadro 2: Produccion Mundial de Leche (en millones tn)

PAISES	1984-86	1987	1988	1989
TOTAL MUNDIAL	513	518	525	529
A. LATINA	38	41	40	40
ASIA	75	81	85	88
AFRICA	15	16	16	16
PAISES EN DESARROLLO	128	137	141	144
USA/CANADA	72	73	74	74
CEE	125	117	115	114
EUROPA OCC.	21	21	20	20
AUST/N. ZELANDA	14	14	14	14
RUSIA	100	103	106	107
EUROPA ORIENTAL	43	42	42	43
OTROS DESARROLLADOS	11	11	11	12
TOTAL DESARROLLADOS	385	381	383	384

Fuente: Green Europe

En las páginas siguientes (Cuadro 2 bis) se pueden apreciar la producción, importaciones y exportaciones de productos lácteos de los principales países.

Cuadro 2 bis. PRODUCCION DE LOS PRINCIPALES LACTEOS
(en miles de toneladas)

	1984-6	1987	1988	1989
LECHE ENTERA EN POLVO				
TOTAL MUNDIAL	1914	2045	2130	2140
USA Y CANADA	64	80	91	90
C.E.E.	719	787	849	850
AUST. Y N. ZELAN.	191	235	248	250
U.R.S.S.	289	310	320	325
LECHE CONDENSADA EVAPORADA				
TOTAL MUNDIAL	4636	4510	4541	4400
USA Y CANADA	1055	1019	992	910
C.E.E.	1478	1291	1320	1250
AUST. Y N. ZELAN.	67	64	67	65
U.R.S.S.	561	595	600	600
MANTECA Y SUERO				
TOTAL MUNDIAL	7691	7511	7509	7600
USA Y CANADA	642	599	658	690
C.E.E.	2105	2890	1684	1709
AUST. Y N. ZELAN.	423	375	397	380
U.R.S.S.	1631	1755	1794	1800
QUESOS Y CUAJADA				
TOTAL MUNDIAL	13105	13781	14217	14250
USA Y CANADA	2946	3131	3214	3230
C.E.E.	4436	4628	4768	4800
AUST. Y N. ZELAN.	288	298	296	310
U.R.S.S.	1773	1903	2030	2050
LECHE DESNATADA EN POLVO				
TOTAL MUNDIAL	4701	4150	3840	3800
USA Y CANADA	721	610	578	525
C.E.E.	2098	1712	1370	1420
AUST. Y N. ZELAN.	372	299	353	325
U.R.S.S.	559	843	690	700

Cuadro 2 bis (cont)
EXPORTACIONES DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS
(en miles de toneladas)

	1984-6	1987	1988	1989
LECHE ENTERA EN POLVO				
TOTAL MUNDIAL	844	1044	1112	1110
USA Y CANADA	33	12	22	25
C.E.E. Inter.	595	747	807	800
C.E.E. sin inter.	485	571	596	590
AUST. Y N. ZELAN.	167	227	216	220
LECHE CONDENSADA EVAPORADA				
TOTAL MUNDIAL	968	850	873	880
USA Y CANADA	115	44	28	---
C.E.E. Inter.	777	697	740	750
C.E.E. sin inter.	500	387	383	390
AUST. Y N. ZELAN.	6	6	7	---
MANTECA Y SUERO				
TOTAL MUNDIAL	1267	1739	1811	1500
USA Y CANADA	37	17	9	70
C.E.E. Inter.	846	1321	1420	1100
C.E.E. sin inter.	363	616	647	400
AUST. Y N. ZELAN.	248	249	251	230
QUESOS Y CUAJADA				
TOTAL MUNDIAL	1789	1835	1907	1925
USA Y CANADA	75	31	35	30
C.E.E. Inter.	1354	1406	1461	1475
C.E.E. sin inter.	418	406	404	420
AUST. Y N. ZELAN.	154	153	177	180
LECHE DESNATADA EN POLVO				
TOTAL MUNDIAL	2032	1988	2055	1400
USA Y CANADA	386	358	278	200
C.E.E. Inter.	1166	1141	1362	800
C.E.E. sin inter.	295	390	619	400
AUST. Y N. ZELAN.	263	266	238	220

I M P O R T A C I O N E S
(en miles de toneladas)

	1984-6	1987	1988	1989
MANTECA Y SUERO				
TOTAL MUNDIAL	1296	1766	1943	1400
USA Y CANADA	1	4	4	---
INTRA CEE	586	814	936	800
CEE (EXTRA-AREA)	87	79	78	70
JAPON	2	2	23	---
U.R.S.S.	223	403	440	300
PAISES EN DESARROLL	454	486	480	350
QUESOS Y CUAJADA				
TOTAL MUNDIAL	1743	1780	1886	1900
USA Y CANADA	155	148	135	125
INTRA CEE	1058	1109	1184	1200
CEE (EXTRA-AREA)	107	109	115	110
JAPON	81	94	114	120
U.R.S.S.	16	13	12	10
PAISES EN DESARROLL	341	317	337	325
LECHE DESNATADA EN POLVO				
TOTAL MUNDIAL	2291	2147	2107	1600
USA Y CANADA	8	11	1	---
INTRA CEE	956	762	768	500
CEE (EXTRA-AREA)	17	2	6	40
AUST. Y N. ZELAN.	1	2	1	---
JAPON	100	95	95	90
PAISES EN DESARROLL	1189	1235	1144	950

FUENTE: Green Europe

Del volumen total transado internacionalmente, aproximadamente la mitad (46,12%) es exportado por la CEE. Si bien Nueva Zelanda participa con solo el 20% del comercio mundial, el 80 por ciento de su producción se exporta.

Dentro de este contexto, la Argentina, participa con solo el 1.7% del comercio mundial de lácteos mientras que el volumen de sus exportaciones, aunque fluctuantes, representaron entre 1986 y 1991 el 7,1 % de la producción nacional.

Cuadro 3: Principales exportadores de productos lácteos (1990).

PAIS	VOLUMEN EXPORTADO (TONS)	% SOBRE COMERCIO MUNDIAL
C.E.E.	1.129.000	46.12
U.S.A.	82.000	3.35
N. ZELANDA	500.000	20.24
AUSTRALIA	197.000	8.05
ARGENTINA	43.000	1.76
RESTO EUROPA	241.000	9.84
EUROPA DEL ESTE	226.000	9.23

Fuente: U.S.D.A.

Los principales países importadores de lácteos son la ex-Unión Soviética, México y Japón. Estados Unidos y Europa cumplen el doble rol de exportar ciertos productos en ciertas épocas del año, e importar otros. Del Cuadro 4 se desprende la importancia relativa de Brasil dentro del conjunto de países importadores. También surge del Cuadro, la potencialidad del mercado mexicano que por el momento está siendo abastecido en gran parte por los EEUU.

Cuadro 4: Principales importadores de productos lácteos (1990).

PAIS	VOLUMEN IMPORTADO (TONS)	% SOBRE COMERCIO MUNDIAL
BRASIL	65.000	4.65
URSS	315.000	22.52
MEXICO	319.000	22.80
JAPON	220.000	15.73
USA	128.000	9.15
CEE	196.000	14.01

Fuente: U.S.D.A. World Dairy Situation

En muchos casos y dados los altos volúmenes de leche acumulados en el mundo, la CEE y los EEUU realizan transferencia de producto bajo la forma de Ayuda Alimentaria. Este rubro, se ha constituido en la principal fuente de canalización de stocks hacia los países del este europeo. En el año 1991 la CEE destinó alrededor de 50.000 toneladas de leche en polvo a la ex-Unión Soviética.

Dada la alta participación en el mercado, podemos afirmar que las características globales del comercio mundial de lácteos están fuertemente determinadas por las acciones que llevan a cabo la CEE. En particular, a la CEE le cabe una cuota importante de responsabilidad en la determinación de los precios internacionales y en los volúmenes transados. Esta circunstancia hace que sea relevante detenerse a analizar las características de las políticas económicas que la Comunidad lleva adelante para el sector lácteo.

3. La Política Comunitaria

3.1. Situación General

La producción de lácteos representa aproximadamente el 20% de la actividad agropecuaria de la Comunidad. Es decir, que una gran parte de los esfuerzos de la Política Agraria Común (PAC) compete directamente a la actividad lechera.

La CEE produce aproximadamente unos 115 millones de toneladas de leche y productos lácteos, a través de un total de 1.5 millones de explotaciones ganaderas que tienen en promedio unas 16 vacas por establecimiento. La producción promedio por vaca es de 4700 kg. al año y ha venido aumentando en los últimos tiempos a razón de 1.5% anual.

Si bien los países centrales tuvieron un éxito relativo en la disminución del rodeo lechero, el cambio tecnológico que tuvo lugar, indujo a un aumento en la productividad que compensó con creces a dicha disminución en el número de vacas. Asimismo, la reducida tasa de crecimiento de la población europea (0.5%), determina que el crecimiento del consumo sea verdaderamente lento. Es decir, que a pesar que la CEE posee un conjunto de instrumentos de política que tienden a incrementar el consumo interno por un lado y restringir la producción por otro, se generan fuertes desbalances en el mercado que inducen a una disminución de los precios internacionales.

Sin embargo, la presente coyuntura política de los países del este europeo ha determinado una importante reducción en la producción láctea y un incremento en las exportaciones y en los volúmenes de ayuda alimentaria por parte de los países de la CEE y de los EE.UU. Como consecuencia de ello, los stocks de leche en polvo y manteca se redujeron en forma substancial determinando precios internacionales suficientemente elevados (Cuadro 5).

Cuadro 5: Precios Máximos del norte de Europa en el mes de Abril de cada año (u\$s por Ton.).

AÑO	MANTECA	QUESO CHEDDAR	LECHE EN POLVO
1990	1450	1800	1650
1991	1450	1850	1400
1992	1450	1900	1700
PRECIO GATT ^{2/}	1350	1500	1200

Fuente: World Dairy Situation USDA.

Por lo tanto, la cuestión central consiste en saber hasta qué punto el presente nivel de precios es sostenible en el tiempo. El análisis efectuado anteriormente y el que se desarrolla en el resto del presente apartado, permiten inferir que las cotizaciones de los productos lácteos que se registran en la actualidad son momentáneos.

3.2. Principales instrumentos de política

Las circunstancias descriptas precedentemente determinan la existencia de fuertes desbalances entre producción y consumo. Estos, dan origen a políticas de corte proteccionista que apuntan a mantener un cierto nivel de ingresos al sector agrícola europeo asegurando un grado mínimo de rentabilidad.

² Se refiere a los precios mínimos fijados por el GATT

Los mecanismos de subsidio tienen como objetivo promover el consumo, incentivar las exportaciones y desalentar la producción. Uno de los principales instrumentos para alentar el consumo, lo constituyen los subsidios a las ventas de leche en polvo descremada destinada a la alimentación animal. Asimismo, se han abonado fuertes subsidios al consumo humano de manteca lo que en su momento determinó la venta de más de 600.000 toneladas a precios reducidos.

La CEE intenta sostener los precios internos de lácteos a través de las compras de leche en polvo y manteca que luego acumula para vender a los mercados externos o bien distribuirlos en determinados países bajo la forma de ayuda alimentaria. Finalmente, la Comunidad posee un sistema de cuotas por medio del cual restringe la producción.

Los mecanismos de soporte de la CEE pueden agruparse en cuatro categorías: Políticas de Precios, Políticas de Compras y Stocks, Políticas de Restricción a la Producción y Ayuda Alimentaria.

3.2.1. Políticas de Precios

Existen tres tipos de precios que la Comunidad fija para asegurar un mínimo nivel de ingresos para sus productores: el Precio Objetivo (Target Price), el Precio de Intervención (Intervention price) y el Threshold Price.

El Precio Objetivo es el precio que la Comunidad pretende asegurarle al productor. No es un precio mínimo garantizado sino que es un valor al cual se pretende llegar por medio del conjunto de las diversas políticas económicas comunitarias. El Precio Objetivo se aplica únicamente para leche con contenido graso del 3.7%.

El Precio de Intervención por su parte, constituye un valor al cual la Comunidad compra la cantidad que se le ofrece de ciertos productos lácteos. En particular, las agencias de intervención compran a este precio manteca, leche en polvo descremada y quesos duros italianos. Si bien el nivel de precios de intervención no garantizan la coincidencia con el Precio Objetivo, esta política permite que ambos se aproximen bastante.

En condiciones de sobre-oferta permanente, la existencia de un precio de intervención de hecho constituye un precio mínimo garantizado para los productos lácteos.

El Threshold Price aplica en realidad en aquellos casos en que la Comunidad atravesase un período de desabastecimiento, en tal caso, se establece un precio de importación máximo de modo que el mercado comunitario queda protegido por la eventual entrada de producto más barato. De hecho, las actuales condiciones del mercado europeo hacen que este precio sea irrelevante desde el punto de vista de la política comunitaria.

3.2.2. Políticas de Compras y Stocks

A fin de mantener el Precio Objetivo, la Comunidad apela a una serie de mecanismos de compras de productos lácteos o derivados. En particular, la Comunidad compra manteca a los precios de intervención a fin de conservar dicho producto para luego poder venderlo cuando las condiciones de mercado resulten adecuadas.

Las agencias de intervención compran la manteca al Precio de Intervención y luego venden gran parte de las existencias acumuladas a valores inferiores a dicho Precio de Intervención, cuando el producto es destinado a ayuda alimentaria, confitería, etc.

Por otra parte la Ayuda Alimentaria constituye una de las formas más comunes de transferir stocks de Manteca a países subdesarrollados. En muchos casos la entrega de manteca y grasas a la Unión Soviética constituyó una de las formas más comunes para la Comunidad para desprenderse de importantes stocks.

Existe además un sistema de Financiación de Stocks a entidades y empresas privadas. La Comunidad proporciona ayuda financiera para aquellas empresas que acopian manteca y crema por un periodo no inferior a los cuatro meses. Este mecanismo fue utilizado en su momento para asegurar que el precio de la manteca se mantenga uniforme a lo largo de todo el año. Sin embargo, es evidente que el efecto inmediato es absorber la producción evitando, de este modo, una excesiva presión de la oferta sobre los mercados.

El Subsidio al Consumo por su parte, adquiere una variedad de formas. En primer lugar existe un esquema de subsidio directo al consumo de manteca al Reino Unido, Dinamarca, Holanda y Luxemburgo.

Dicho subsidio, tiene como destinatario al consumidor final y la magnitud del mismo se encuentra entre el 15 y el 25% del precio de venta al por menor.

En caso que los stock acumulados hayan pasado la fecha de vencimiento del producto, existen mecanismos que permiten vender dichos stocks a precios reducidos para uso animal. Este esquema presenta una situación indeseable desde el punto de vista de la política de restricción a la producción. En efecto, el destino de la leche venl1111cida puede ser la alimentación y suplementación de terneros. Si tenemos en cuenta que una gran parte del ganado bovino de la comunidad es de doble propósito (leche y carne), resulta que tal medida de política crea las condiciones para la aparición de una sobreoferta en el futuro.

La Leche Escolar consiste en la provisión de leche a las escuelas públicas. De este modo, la Comunidad logra deshacerse de gran parte del stock de leche en polvo al tiempo que promueve el consumo de leche.

3.2.3. Políticas de Restricción a la Producción

La política clásica de restricción a la producción consiste en el sistema de cuotas. El mismo comenzó a tener vigencia en la Comunidad a partir de Abril de 1984 y consiste en la instauración de una Cuota Nacional que se descompone de la siguiente manera:

- una cantidad para las entregas a las industrias lácteas
- una cantidad para la venta directa por los productores.

Si el productor entrega una cantidad superior a la leche fijada por cuota, por dicho excedente tendrá una penalización que consiste en pagar una tasa suplementaria del 115% del Precio Objetivo, para el caso de la leche entregada a industria, y del 75% de ese precio en el caso de la leche destinada a "ventas directas".

A partir de 1986 y 1987 el Consejo Comunitario introdujo algunas modificaciones al régimen de cuotas, que básicamente consistieron en incrementar la tasa suplementaria como así también reducir los volúmenes de cuota. Tales medidas, fueron prorrogadas hasta 1992 ya que si bien las mismas produjeron una reducción importante en los niveles de producción, esta aún resulta insuficiente dados los niveles de oferta y demanda vigentes.

3.2.4. Ayuda Alimentaria

Bajo este rubro se registra la manteca y aceite de manteca que es transferida a los consumidores a través de mecanismos especiales, en general en forma gratuita o a precios reducidos y no a través de ventas directas de industrias. Es decir, ventas estatales a entidades de beneficencia, fuerzas armadas, consumidores en época de Navidad, ayuda a países subdesarrollados, etc.

No todos los programas mencionados tienen vigencia en la actualidad. Se verifica una tendencia a eliminar aquellos que no son efectivos en la reducción de la producción o aquellos otros que insumen fuertes recursos del presupuesto de la Comunidad. En tal sentido, en el mes de mayo de 1992 el Consejo de Ministros de Agricultura de la CEE, aprobó modificaciones a la PAC que tendrán vigencia a partir del año 1993. Dichas reformas consisten en:

- reducción de los precios objetivo de cereales, aproximándolos a los niveles internacionales,
- fomento de una ganadería y agricultura extensiva,
- mantenimiento de la cuota lechera a países como Italia,
- compensación por retiro de tierras del cultivo.

El impacto de estas medidas sobre los stocks y los precios internacionales es aún incierto. Si bien se promueve una ganadería extensiva, las resoluciones respecto a la reducción de los precios indicativos de cereales pueden redundar en una disminución de los costos ganaderos que promuevan un incentivo para la producción de leche y

carne. Es decir, las reformas introducidas en la PAC pueden resultar positivas pero no son suficientes para revertir la situación planteada para el conjunto de los productos agrícolas, especialmente la leche.

4. Las perspectivas de producción y precios en el mundo.

¿Cuál ha sido el efecto sobre los precios y la producción mundial del conjunto de políticas instrumentadas por los países más desarrollados?. Si se toma en cuenta al conjunto de países que conforman la OECD (aproximadamente el 40% de la producción mundial de leche), se verifica que efectivamente se ha registrado una disminución de la producción mundial de productos lácteos conjuntamente con una caída en el consumo de manteca y leche en polvo. La demanda de quesos, por su parte, parece sostenida en el mercado mundial.

El rodeo lechero de este conjunto de países disminuirá en porcentajes muy bajos. Como contrapartida, se espera un aumento en el número de vacas en ordeño en N. Zelanda como consecuencia de la política oficial de recomposición de stocks. Por otra parte, el cambio tecnológico ha determinado un aumento en la producción por vaca que compensa en forma más que proporcional la caída en el número de vacas en ordeño. En consecuencia, de acuerdo a un estudio llevado a cabo por la OECD, se debe esperar una leve recuperación de los niveles de producción mundial a pesar de las políticas que intentan limitar la producción. A efectos de verificar lo anterior, se reproduce un cuadro donde se proyectan los niveles de producción, productividad, etc. para los próximos años. En el mismo se puede observar cómo a pesar de una disminución del 1.4% en el número de vacas, la producción aumentaría un 0.2%

Cuadro 6: Evolución de Indicadores Básicos de la producción para los países de la OECD. (En Miles de toneladas, 1991).

AÑOS	NUMERO DE VACAS	PRODUC - CION	PRODUC. DE GRASA BUTIROSOSA	CONSUMO DE GRASA BUTIROSOSA
1989	43042	219729	8577	7676
1990	42709	221855	8632	7692
1991	42275	221189	8620	7712
1992	41609	222420	8666	7745
1993	40940	222836	8682	7768
1994	40381	223465	8705	7789
1995	39859	224346	8737	7808

1990/88	-1.0%	0.2%	0.2%	1.1%
1995/90	-1.4	0.2%	0.2%	0.3%

Fuente: OECD Replies to National Questionnaires

5. Implicancias de las políticas proteccionistas.

Del análisis de las políticas vigentes en los principales países productores y exportadores de leche surge con total claridad que los sistemas de promoción al consumo y veda a la producción tienen pocas probabilidades de constituirse en un mecanismo eficaz para equilibrar la producción con el consumo mundial.

En efecto, la Comunidad posee mecanismos encaminados a comprar y acopiar la cantidad de leche que sea necesario para asegurar a sus productores un ingreso mínimo. Pero no tiene ninguna chance de aumentar el consumo interno en proporciones similares a la magnitud de sus stocks. Aun más, las promociones al consumo como la copa de leche escolar o los subsidios directos al consumo que existen en algunos países, determinan una reducción de los precios internos de mercado aún mayor. Asimismo, el hecho que parte de la leche vencida pase a formar parte de la suplementación de terneros, resulta contradictorio con una reducción a mediano plazo del stock ganadero y de la oferta láctea.

En consecuencia, es de esperar que la producción láctea de los países centrales no experimenten grandes variaciones. Sin embargo, las ventas de leche en polvo y las entregas por Ayuda Alimentaria que los países europeos y los EE.UU. efectuaron a Europa del Este, en el último año y medio, determinó una fuerte disminución de los stocks internacionales que hizo crecer el precio de la mayoría de los productos lácteos. Sin embargo, del análisis previo se desprende que los cambios introducidos en la PAC no son tales que permitan una verdadera transformación de la estructura de subsidios, por lo que resulta difícil predecir que la mejora en los precios que tiene vigencia actualmente, sea duradera en el tiempo.

6. La estructura empresarial en el mercado mundial

Los datos disponibles de la estructura industrial europea, se remontan a 1985. Durante el período comprendido entre 1973 y 1985 se observa una gran concentración de la industria procesadora en la mayoría de los países. El número de firmas para los EUR-9, pasa de 8064 en 1973 a 5266 en 1985. La tendencia de concentrar la recolección de leche, se acentúa entre los años 1982 y 1983, es decir, en momentos en que la Comunidad deja de abonar subsidios para la expansión industrial. Se puede observar en el Cuadro 7 que el 4% de la industria procesa el 62.3 por ciento de toda la leche comunitaria. En promedio cada industria recogía aproximadamente 19 mil toneladas de leche; sin

embargo, las diferencias entre países son substanciales. Así, mientras que Holanda recoge en promedio 322 mil toneladas por empresa, Italia recoge 3 mil toneladas por firma. Por su parte, el promedio de recolección de las empresas francesas, se asimila al del conjunto EUR-9 (19.5 mil toneladas).

De las cifras anteriores se desprende que la lechería italiana es más artesanal que la del resto de Europa. En particular Italia es el país que está mejor posicionado para la producción de quesos de pasta dura, ello supone un mayor grado de especialización y un requerimiento de escala menor.

Cuadro 7: Tamaño de la Industrias Lecheras EUR-9 (1985), medido en miles de toneladas

TAMAÑO 1000 tons anual	EMPRESAS		LECHE PROCESADA
	Numero	%	% s/total
< 5	4080	73,3	4,7
5 - 20	717	12,9	7,7
20 - 50	370	6,6	11,6
50 - 100	194	3,5	13,7
> 100	205	3,7	62,3
TOTAL	5566	100	100

Fuente: U.S.D.A.

Las causas del cambio en la estructura industrial europea, hay que buscarla en los cambios tecnológicos producidos en el procesamiento de la leche fluida (Gay, 1987). En este sentido, la aparición de la leche UHT (leche esterilizada, larga vida) si bien no es un producto de exportación, excepto ocasionalmente para transacciones de corto flete, resultó importante desde el punto de vista de la inversión de capital. En efecto, la producción de UHT determinó una mayor especialización por parte de la industria elaboradora y desestimuló la producción de leche fluida en aquellas plantas que se dedicaban a elaborar otros productos lácteos ya que el proceso de UHT requiere precisamente grandes economías de tamaño y alta inversión en capital.

Por otra parte las plantas que están en condiciones de pulverizar leche representan aproximadamente el 4.7% del total, mientras que la producción de manteca y quesos puede ser encarada por cualquier tipo de industria. De hecho, el 67% de las industrias procesan manteca y el 84% procesan quesos.

Estos elementos sumados a los efectos de la imposición de la Cuota, determinaron una gran competencia entre las industrias lácteas para la captación de materia prima. El efecto final si bien fue una mejora en el precio recibido por el productor, también determinó que aquellas plantas con mayor poder de financiación se vieran favorecidas en el proceso de concentración. Puesto de otro modo, se desató una fuerte competencia por la necesidad de amortizar las inversiones fijas con un volumen de leche inferior. De tal modo que los mayores precios de la materia prima, las altas inversiones requeridas y la subutilización de las plantas, determinaron en la industria en su conjunto una caída en los beneficios.

Según un informe de la CEE, "...las nuevas inversiones en la industria, se enfrentan a un alto nivel de incertidumbre de modo que la mayoría de las inversiones que han tenido lugar, se destinaron fundamentalmente para reposición, aumento de la productividad, para la introducción de nuevas tecnologías, introducir mayor flexibilidad en el mix de producción y mejora en la calidad de los productos. El único segmento de la industria láctea que ha realizado mayores inversiones ha sido el de la fabricación de quesos debido a las condiciones de la demanda tanto comunitaria como de los mercados internacionales." (Annual Report).

Es decir, de acuerdo a la información precedente podemos concluir que la industria láctea mundial ha registrado un cierto nivel de concentración. Los mercados internacionales son atendidos en gran parte por juntas oficiales tal como es el caso de Nueva Zelanda y Australia y por empresas privadas. Sin embargo, las características de la política económica en la CEE hace que si bien Europa exporta a través de empresas privadas, los precios y modalidades están altamente influenciados por estas políticas.

El cambio tecnológico más importante en los últimos años, lo constituye la aparición de la leche esterilizada de larga vida. Ello determinó la necesidad de lograr economías de tamaño y altas inversiones en equipos productivos.

II. INDICADORES DE DESEMPEÑO Y COMPETITIVIDAD DEL SUBSECTOR EN LA ARGENTINA

A. CARACTERISTICAS GENERALES DEL SECTOR

1. La lechería en el contexto económico argentino.

En los últimos siete años, la actividad lechera argentina medida como el componente lácteo del Producto Bruto Agropecuario, creció en promedio un 19%, es decir, casi cuatro veces más que el sector agropecuario en su conjunto. El sector lechero contribuyó con aproximadamente el 7% en la generación del PBA de 1989, cifra que resulta superior al 5% registrado en 1985, lo cual evidencia el desarrollo relativo del sector.

Cuadro 8: Participación en el PBA de sectores seleccionados (%)

SECTORES	1985	1989
Cereales	28	13
Oleaginosos	18	24
Ganado Vacuno	15	22
Hortalizas y Legumbres	8	7
Leche	5	7

Fuente: B.C.R.A.

El hecho señalado le confiere a la lechería una cierta importancia relativa dentro del conjunto económico nacional. Sin embargo, su condición de alimento básico en la dieta humana, particularmente en niños y ancianos, determina que las políticas públicas le confieran especial cuidado para garantizar un adecuado abastecimiento de este producto. Es decir, contar con abundante oferta a precios reducidos ha sido un objetivo central de las políticas económicas dirigidas al sector. Por tal motivo, la lechería se ve sujeta a políticas de regulación y control con una intensidad mayor que la experimentada por otros sectores de la economía.

2. El comportamiento de la oferta láctea.

A fin de analizar el comportamiento de la producción de leche en la Argentina, es necesario distinguir entre leche consumo, es decir la que se ofrece en forma líquida al consumidor final, y la llamada leche industria que es la que sufre algún proceso de transformación por parte de la empresa láctea.

Tomada como conjunto, la producción de leche ha mostrado una tendencia creciente de largo plazo (Cuadro 9). En este sentido, se puede observar cómo efectivamente la lechería de los años 70 pasa de volúmenes próximos a los cinco mil millones de litros para alcanzar un piso de producción cercano a los seis mil millones de litros anuales

en 1992. Así, mientras en 1977/84 la producción total promedio ascendía a los 5300 millones de litros anuales, para el período 1985/91 la misma alcanzó los 5800 millones de litros anuales. Es decir, que en los últimos siete años el volumen de producción creció en promedio un 10%.

Cuadro 9: Producción Argentina de Leche (en millones de litros).

AÑOS	INDUSTRIA	CONSUMO	TOTAL
1975	3841	1639	5480
1976	4082	1543	5625
1977	3612	1537	5149
1978	3536	1520	5056
1979	3453	1538	4981
1980	3397	1605	5002
1981	3519	1573	5092
1982	3946	1541	5487
1983	4125	1514	5639
1984	3806	1566	5372
1985	4387	1583	5970
1986	4453	1609	6072
1987	4755	1701	6456
1988	4381	1621	6002
1989	4393	1576	5969
1990	4347	1477	5824
1991	4162	1571	5733

Fuente: Petri, G. y Rivas, A. (SAGyP), 1992.

Sin embargo, dicho comportamiento de la producción no respondió a un patrón de crecimiento constante sino que estuvo sujeto a fuertes fluctuaciones cíclicas a lo largo de los años. En efecto, los Coeficientes de Variabilidad (CV) de la producción de leche para los años 1975 a 1991 muestran una gran variabilidad.

Del Cuadro 10 se desprenden dos hechos sobresalientes. En primer lugar, la leche industria registra una variabilidad mayor que la leche consumo y segundo, los indicadores de variabilidad para la leche industria, se reducen en forma considerable a partir de 1984.

Cuadro 10: Coeficiente de Variabilidad de la producción. (%)

AÑOS	TOTAL	INDUSTRIA	CONSUMO
1975/79	4.76	6.17	2.73
1980/84	4.49	7.14	1.97
1985/91	3.55	3.72	3.90
1975/91	7.57	9.97	3.29

Fuente: Elaboración propia en base a datos Cuadro 9

Con respecto a la primera observación se podría decir, que el bajo CV estaría reflejando que la demanda de leche fluida es más estable que la demanda de productos lácteos industrializados, en particular, podría pensarse que en estos últimos se registra una mayor elasticidad ingreso de la demanda lo que determinaría una mayor variabilidad relativa de estos productos sobre la leche fluida.

El segundo hecho, está vinculado tal vez a las condiciones de formulación de políticas que se discutirá con algún detalle más adelante. Por el momento baste decir que los arreglos institucionales que se llevaron a cabo a partir de 1985³ determinaron una cierta predictibilidad en el comportamiento de los precios lo que habría inducido a una cierta estabilidad en los volúmenes producidos.

Otro tipo de variabilidad viene dado por la estacionalidad de la producción. En el estudio realizado por Schilder et. al. (1989), se calculó que durante el período de primavera - verano, la producción supera a la media anual en un 25%. Del mismo modo, durante los meses de otoño-invierno, las mermas de producción son de aproximadamente un 20% con respecto a la media anual. Estas variaciones estacionales, sin embargo, han venido disminuyendo a lo largo de los últimos años (Ver Cuadro 11) como consecuencia de los cambios tecnológicos producidos en materia de nutrición animal. La introducción de suplementación, manejo de pasturas, etc., ha permitido aumentar la producción invernal, de modo que las variaciones anuales resultan cada vez menores.

Cuadro 11: Evolución de los Índices de Estacionalidad.
(promedios bianuales).

Año/Mes	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1976	124	120	109	86	75	68	70	74	96	115	135	137
1977	135	117	97	83	73	62	66	79	94	118	138	138
1978	133	109	98	80	76	66	67	87	97	123	134	136
1979	124	103	100	81	78	74	74	88	98	119	127	133
1980	127	103	102	80	74	74	75	85	100	114	126	135
1981	127	107	103	78	73	72	75	85	100	117	129	131
1982	121	109	103	83	79	73	77	83	100	121	133	126
1983	120	103	100	88	81	73	75	80	97	122	131	127
1984	117	101	102	86	80	78	78	83	96	133	126	122
1985	112	101	100	79	79	81	84	91	104	138	124	117

Fuente: Schilder et. al. (1989)

³ Estos arreglos institucionales se refieren en particular a la creación de la Comisión de Concertación de Política Lechera donde industriales, productores y el Estado concurrían a definir aspectos substanciales de la política sectorial. De esta Comisión surgió la propuesta de creación del Fondo de Promoción de la Actividad Láctea (FOPAL).

3. Destino de la producción.

Tal como se mencionó más arriba, y como se puede observar a partir de la información contenida en el Cuadro 12 y en el Gráfico respectivo, la producción, hasta 1984, fue muy errática con fuertes picos de subas y bajas tanto en los niveles productivos como en los de consumo. Sin embargo, la tendencia global de la oferta es creciente.

Cuadro 12: Destino de la Producción (miles de tn)

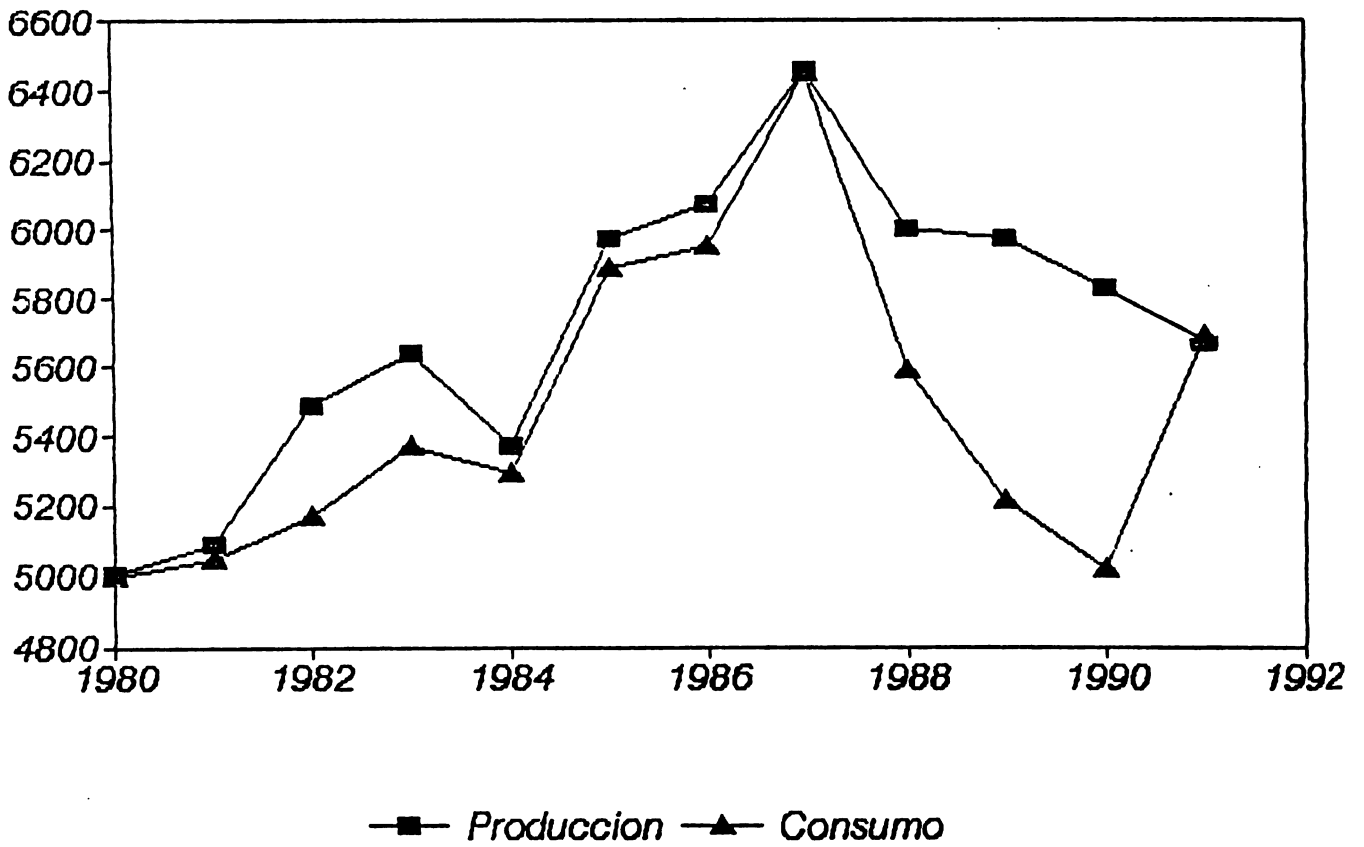
AÑO	PRODUCCION TOTAL	IMPORT.	EXPORT.	CONSUMO APARENTE
1980	5002	175.0	185.0	4992.0
1981	5092	92.0	136.0	5048.0
1982	5487	4.9	324.0	5167.9
1983	5639	16.4	283.0	5372.4
1984	5372	20.5	98.0	5294.5
1985	5970	10.9	93.0	5887.9
1986	6072	16.1	138.0	5950.1
1987	6456	81.0	88.0	6449.0
1988	6002	13.3	423.0	5592.3
1989	5969	0.4	757.0	5212.4
1990	5824	5.4	813.0	5016.4
1991	5733	320.1	316.1	5737.0

Fuente: Petri y Rivas (SAGyP), op.cit.

Este crecimiento, tuvo lugar en tres etapas claramente diferenciadas (ver Gráfico). En el primer período, comprendido entre 1984 y comienzos de 1988, la producción creció sostenidamente a una tasa promedio anual del 3,4%. En esta etapa, el consumo interno aumentó en forma paralela a la producción; a pesar de lo cual tuvo lugar una leve recuperación de las exportaciones (Cuadro 12).

En el segundo período, entre los años 1988 y 1990, tanto la producción como el consumo interno muestran tasas de crecimiento negativa, aunque el consumo cayó en forma más pronunciada que la producción. A pesar de dicha disminución, la producción láctea en 1990 fue superior a la de 1984 en un 8% y el nivel de consumo interno similar al promedio del quinquenio 1980/84. El aumento de las exportaciones que se registra en el año 1988 coincide con tres hechos: 1) un importante crecimiento en los precios internacionales de productos lácteos, la tonelada de Leche en Polvo pasó de 700 dólares en 1984 a 1500 en 1989, 2) una disminución significativa en los ingresos per cápita a partir de 1987 que provocó una disminución en el consumo interno y 3) la puesta en marcha del Fondo de Promoción a la Actividad Láctea (FOPAL) que creó condiciones adecuadas para elevar los precios de exportación.

PRODUCCION Y CONSUMO DE LACTEOS (en millones de litros)



¿En qué medida la disminución del consumo interno posibilitó el incremento de las exportaciones lácteas?. Sólo en parte, ya que, como en el período anterior se habían alcanzado niveles de consumo muy elevados, la disminución posterior implicó en realidad colocar al consumo en sus valores históricos, es decir, tomando un período suficientemente prolongado, se verifica que el consumo, en términos absolutos estaba en torno a sus valores históricos. Tal como se puede ver en el cuadro siguiente, si se comparan las cifras del quinquenio 1980/84 con las del año 1990, se puede corroborar cómo las exportaciones aumentaron en 608 millones de litros mientras que el consumo solo cayó en 184 millones de litros.

Cuadro 13: Exportaciones y Consumo de lácteos (millones de litros).

AÑO	EXPORTACION	CONSUMO
1980/84	205	5200
1988	423	5592
1989	757	5212
1990	813	5016

Fuente: SAGyP

La tercer etapa comienza con la puesta en marcha del plan de estabilidad y la apertura económica. Como consecuencia de las medidas macroeconómicas implementadas a partir de abril de 1991, se revirtió la caída del consumo interno, pero también se detuvo la tendencia creciente de las exportaciones.

En efecto, el consumo de productos lácteos registró un aumento de aproximadamente el 20% como consecuencia del alza en el poder adquisitivo. Como resultado de ello, a partir del segundo trimestre de 1991 se observa una abrupta caída de las exportaciones, significativas hasta ese momento, y un incremento de las importaciones, prácticamente nulas hasta el segundo semestre de 1991 (Cuadro 14). Es decir, a partir del segundo trimestre de 1991 el sector dedicó sus esfuerzos a atender el mercado interno.

Cuadro 14: Exportaciones e Importaciones de 1991.
(en miles de dólares)

Mes	Export.	Import.	Saldo
Ene	5477	690	4787
Feb	7195	335	6860
Mar	8865	424	8441
Abr	7111	1056	6055
May	6415	1752	4663
Jun	4837	3241	1596
Jul	4196	14939	-10743

Mes	Export.	Import.	Saldo (cont.)
Ago	3870	14733	-10863
Sep	5986	10516	-4530
Oct	3933	7497	-3564
Nov	4402	9314	-4912
Dic	2394	5802	-3408
TOTAL	64681	70299	-5618

Fuente: C.I.L.

En esta oportunidad la apertura económica y la entrada de producto importado no provocó una caída en el precio de la Grasa Butirosa. Por el contrario, la poca disponibilidad de leche en polvo en los mercados internacionales así como el alza registrada en los precios determinaron un precio interno relativamente alto.

Como resultado del análisis anterior se infiere que las exportaciones lácteas son, en principio exportaciones de saldo. Es decir, estas crecen en la medida que el consumo interno disminuye y caen en tanto el consumo sube. Por lo tanto, no se aprecia una estrategia exportadora sistemática en el sector, esto es, una política de ventas externas que busque asegurarse mercados más allá de las alternativas coyunturales que sufra el mercado interno.

Sin embargo, el fortalecimiento del Mercosur, parecería indicar algún cambio en la actitud del mercado frente a las ventas externas. Tal como se verá más adelante, las posibilidades de colocar producto en Brasil constituye una alternativa que el sector en su conjunto estaría evaluando como una posibilidad cierta de crecimiento para los próximos años.

4. Las exportaciones argentinas.

Desde el punto de vista de la absorción de la producción nacional, las exportaciones constituyen un porcentaje relativamente pequeño sobre la producción y el consumo. Tal como se puede observar en el Cuadro siguiente, excepto los años 1989 y 1990, solo entre el 2 y 5 por ciento de la producción era destinado al mercado mundial.

Cuadro 15: Relación de las exportaciones sobre el consumo y sobre la producción total (en %).

AÑO	EXPORT. EN PRDUCCION	EXPORT EN CONSUMO
1980	3.59	3.60
1981	2.66	2.61
1982	5.90	6.11

AÑO	EXPORT. EN PRDUCCION	EXPORT EN CONSUMO
1983	5.02	5.00
1984	1.82	1.82
1985	1.62	1.62
1986	2.26	2.25
1987	1.44	1.42
1988	7.05	7.03
1989	12.68	12.68
1990	13.96	13.95
1991	5.32	5.52

Fuente: Cuadro 12

El tipo de producto que la Argentina exporta está fundamentalmente concentrado en leche en polvo, quesos de pasta dura para rallar y semi-dura en barra. Es decir, las ventas externas están constituidas fundamentalmente por commodities. Este hecho dificulta las posibilidades de exportaciones argentinas en la medida que este tipo de producto, tal como se mencionaba anteriormente, está sujeto a una serie de subsidios por parte de los principales países productores y exportadores.

Cuadro 16: Participación de cada producto en el total exportado (en % para el promedio de los años 1980 a 1990).

Producto	%
Leche en polvo	61.77
Manteca	0.07
Quesos	38.09

Fuente: Centro de la Industria Lechera (CIL).

Con respecto al destino de las exportaciones, se puede observar en el Cuadro 17 que existe un conjunto de solo cinco países que son los compradores principales de los lácteos argentinos. Dentro de este conjunto, los EE.UU. tienen una gran participación a través de la asignación de una cuota de quesos para rallar, lo cual ha constituido en muchas oportunidades el principal destino de las exportaciones. Los países del Este de Europa son compradores circunstanciales. Estos países están en general abastecidos adecuadamente por los miembros de la CEE. A partir de la apertura del Este, la CEE ha logrado reactivar sus ventas con ese destino al tiempo que incrementó el componente de Ayuda Alimentaria. Este hecho determinó una caída de las exportaciones argentinas hacia los países del Este Europeo.

Finalmente, se puede apreciar que cuando se inicia la expansión de las exportaciones argentinas, Brasil aparece como el principal destinatario de dicha expansión.

Efectivamente, a partir de 1988, muchas industrias queseras locales habilitaron sus plantas para la exportación directa a Brasil. Este hecho, así como el análisis de las estrategias de desarrollo comercial de las industrias lácteas, hace pensar en que el Mercosur tendrá gran importancia como elemento de diversificación de las exportaciones argentinas.

Cuadro 17: Destino de las exportaciones Argentinas
(en toneladas).

AÑO	PAISES	LECHE POLVO	QUESOS	MANTECA	TOTAL
1988	ARGELIA	5600	0	0	5600
	URSS	5573	0	0	5573
	CHILE	5357	0	94	5451
	USA	0	5391	0	5391
	BRASIL	0	4109	260	4369
	PERU	0	0	0	0
TOTAL	PAIS	24449	10556	824	26384
1989	BRASIL	33578	9252	4849	47679
	ARGELIA	8968	0	0	8968
	CHILE	6295	0	403	6698
	USA	0	4749	0	4749
	PERU	0	0	0	0
	URSS	0	0	0	0
TOTAL	PAIS	50699	14164	6220	68094
1990	BRASIL	17785	11599	4725	34109
	ARGELIA	15000	0	0	15000
	USA	0	4661	0	4661
	PERU	3436	0	0	3436
	CHILE	1424	0	665	2089
	URSS	0	0	0	0
TOTAL	PAIS	43342	22304	7414	59295
1991	BRASIL	9809	3546	639	14851
	ARGELIA	3000	0	2020	5020
	CHILE	2176	0	340	2754
	PARAGUAY	1409	127	0	1580
	PERU	1203	0	6	1234
	USA	0	3767	0	4188
URSS	0	0	0	0	
TOTAL	PAIS	19227	8991	3005	29627

Fuente: Centro de la Industria Lechera.

B. LA PRODUCCION PRIMARIA

1. La distribución regional de la producción

El 80% de la producción nacional de leche proviene de las provincias de Córdoba, Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos y La Pampa; el 20% restante se produce en cuencas regionales que destinan la mayor parte de su producción para el abastecimiento de sus respectivos centros urbanos (Tucumán, Mendoza, Salta, etc.).

Los datos disponibles para el año 1991 muestran que entre las Provincias de Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires, se produce aproximadamente el 85% de la leche de la región, lo que representa el 75% de la producción nacional.

Cuadro 18: Producción de las cinco principales Provincias en la producción de leche (en millones de litros)

AÑOS	BS.AS.	CORDOBA	STA.FE	E.RIOS	L.PAMPA	TOTAL
1986	1350	1697	1594	205	44	4890
1987	1362	1851	1632	204	51	5100
1988	1368	1743	1565	197	49	4922
1989	1414	1692	1757	186	50	5099
1990	1353	1514	1676	167	52	4762
1991	1260	1635	1610	163	56	4724

Fuente: Elaboración propia con datos del Area Lechería de la SAGyP.

Es decir, las condiciones económicas imperantes en la región pampeana pueden determinar, prácticamente por sí solas, la posibilidad de contar con un abastecimiento fluido de lácteos para el mercado consumidor interno. Estas condiciones económicas, se refieren prácticamente a las relaciones de precios entre la Grasa y los demás productos agropecuarios.

Así, es posible observar una reducción significativa del área dedicada a tambo, así como una disminución de la cantidad de explotaciones. Si bien no hay disponible información actualizada de las cinco provincias lecheras, los datos correspondientes a las Provincias de Buenos Aires y Santa Fe permiten ilustrar lo afirmado con anterioridad.

Entre los años 1982 y 1988 se observa una disminución de la producción en la provincia de Buenos Aires de aproximadamente el 9%. Por su parte, la provincia de Santa Fe, mostró un crecimiento de la producción que alcanzó el 19%. En ambos casos se registró una disminución

de los tambos. Sin embargo, la producción por tambo aumentó en ambos casos. En Bs.As. lo hizo en un 18% y en Santa Fe un 47%. También se incrementó la producción por vaca/ha/año. Nuevamente, Santa Fe es la provincia que ha puesto de manifiesto las mejores tasas de crecimiento: 28%, en tanto que Buenos Aires, lo hizo en el 9%.

Por último, la productividad de la tierra, medida como la cantidad de vacas por hectárea, también registró un aumento significativo en ambas provincias. En el caso de Buenos Aires, este indicador creció en aproximadamente el 9 por ciento, en tanto que para la provincia de Santa Fe lo hizo en un 14%.

En conclusión, el conjunto de la información disponible muestra que el sector de producción primaria ha ido incorporando en forma continua innovaciones tecnológicas que le han permitido mantener niveles de producción globales crecientes con una cantidad menor de superficie y de número de explotaciones. Dichos cambios tecnológicos se refieren principalmente a la incorporación de nuevas técnicas vinculadas a la nutrición: suplementación de terneros, manejo de pasturas suplementación con granos etc., y en forma secundaria a equipos de frío.

Cuadro 19: Principales indicadores productivos del tambo de las Provincias de Santa Fe y Buenos Aires.

	SANTA FE			BUENOS AIRES		
	1982	1988	var%	1982	1988	var%
Producción*	1266	1508	19,12	1500	1368	-8,80
No de tambos	10821	8715	-19,46	10534	8150	-22,63
No de vacas	562692	514185	-8,62	714300	600000	-16,00
Prod/tambo	117034	173143	47,94	142396	167820	17,85
Prod/vaca	2266	2917	28,73	2100	2279	8,52

FUENTE: Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires e INTA (EEA-Rafaela).

(*) Producción en millones de litros.

Es decir, que las condiciones del sector fueron ventajosas en términos relativos al resto de las posibilidades agropecuarias y ello fue suficiente como para asentar una evolución creciente de la producción. ¿Cuáles son los factores que determinan esta situación?. En primer lugar la flexibilidad de las empresas según fue comentado más arriba, pero además los cambios tecnológicos producidos en el sector. Ellos determinaron que menores precios absolutos posibilitaran un grado de rentabilidad adecuado como para poder lograr una producción aceptable.

2. El desenvolvimiento de los precios

A diferencia de las cuencas extra-pampeanas, la estructura de producción en la región pampeana se caracteriza por tener una mayor capacidad para alternar entre diferentes tipos de producciones (lechería, ganadería de carnes, cereales) en un mismo establecimiento.

Ello determina la posibilidad de generar ciertas economías al tiempo que permiten producir permanentes reasignaciones en el uso de la tierra. Esta situación hace que para las explotaciones sea relevante en la toma de decisiones, no solo el precio de la Grasa, sino fundamentalmente el precio de los productos alternativos.

En efecto, una caída de los precios de la grasa en relación a los precios agrícolas les permite a las explotaciones pampeanas reasignar el uso de la tierra ampliando o disminuyendo la superficie destinada a tambo o bien, en algunos casos, comercializar las cosechas de granos en lugar de asignarlas como forrajes para el tambo; el caso inverso se da al producirse una relación de precios favorables a la grasa.

Desde el punto de vista de la producción nacional de leche, una relación adversa a la Grasa Butirosa puede inducir a una reducción en los niveles de alimentación del rodeo que luego redundaría en una caída del nivel productivo por animal. La situación descrita también tiene lugar en aquellos casos en los que las expectativas de precios son desfavorables a la grasa. En este segundo caso, los efectos negativos son aún más pronunciados no solo porque el productor se ve tentado a reducir la superficie destinada a pasturas para sustituirlas por grano sino porque incluso puede intentar reducir el tamaño de su rodeo.

Con respecto a la evolución de los precios de la Grasa⁴, se puede observar en el Cuadro 20, que los mismos han sufrido una caída considerable hasta el año 1984. Allí se recuperan a los niveles prevalecientes en 1983 con subas y bajas. En 1990 vuelven a caer en forma considerable. Sin embargo, el comportamiento de los precios relativos, muestran que hasta 1985, la relación era favorable a los cultivos agrícolas, a partir de entonces, la relación se torna favorable a la Grasa.

En síntesis, dada la alta proporción de la producción lechera de la Región Pampeana en el total nacional, las características de su estructura productiva son las determinantes de las condiciones de la producción global. En particular, el hecho de existir una gran flexi-

⁴Para el cálculo de los precios anuales se partió de los precios mensuales abonados por la industria (base más bonificaciones). Se estimó para cada año la producción excedente y se la utilizó como ponderador del precio de los meses de octubre a marzo de cada año. Finalmente se sacó el promedio.

bilidad en el uso del recurso tierra, hace que la evolución de los precios relativos (Grasa vs. otros productos agrícolas) se convierta en un dato relevante en la toma de decisiones por parte del tambo, aunque seguramente no el más importante de los múltiples factores que determinan la producción. En ese sentido, se puede observar que aún cuando los precios de la grasa cayeron en valores absolutos, la producción describió una curva creciente.

Para ello confluyeron dos fenómenos: 1) una caída en el precio de los granos que mejoró la posición relativa de la grasa, y 2) un cambio tecnológico muy agresivo inducido por parte de la industria láctea que consistió precisamente en inducir al productor a un mayor uso de suplementación y mejor aprovechamiento de los recursos forrajeros (particularmente, implantación de pasturas) .

Cuadro 20: Precio en dólares constantes de la Grasa y Precios relativos de la Grasa Butirosa con respecto al Maíz y la Soja.

AÑO	Precio en u\$s constantes	Precio Grasa B. sobre Precio Maíz	Precio Grasa B. sobre Precio Soja
1980	6,70	33,03	21,48
1981	6,86	21,12	12,44
1982	6,61	9,50	6,29
1983	7,56	10,49	9,79
1984	6,93	14,84	13,22
1985	7,36	15,89	11,43
1986	6,55	26,79	14,76
1987	5,43	19,25	11,26
1988	6,84	20,73	8,98
1989	7,33	18,39	8,94
1990	5,02	23,33	13,55
1991	6,00	15,00	31,67

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Bolsa de Cereales, Fiel y Centro de la Industria Lechera.

C. LA INDUSTRIA LACTEA

1. Algunos aspectos generales.

La canasta de bienes procesados por parte de la industria argentina comprende fundamentalmente quesos, leche en polvo, manteca, yogurt y dulce de leche. En el Cuadro 21 se observa la evolución de la producción de los principales productos durante los últimos años.

Entre el 55 y el 60% de la leche entregada a la industria tiene como destino, la elaboración de quesos. Dentro de este rubro, y hasta el año 1979, la materia prima se distribuye en forma regular entre los tres tipos de quesos (pastas dura, semi dura y blanda). Sin embargo, a partir de 1980 pierden importancia relativa los quesos de pasta dura y conservan un rol destacado los de pasta blanda y semi dura. Este hecho es, en principio, consecuencia de condiciones macroeconómicas específicas, y tiene particular importancia en términos de las exportaciones lácteas argentinas.

Una de las causas fundamentales en la pérdida de importancia relativa de los quesos de pasta dura en el "mix" de producción industrial, fueron los altos niveles de la tasa de interés real prevalecientes en la década del 80. El queso de pasta dura es un producto que requiere para su elaboración de un período de estacionamiento de aproximadamente cuatro a seis meses. Las altas tasas de interés determinan un alto costo de oportunidad del capital que debe redundar, en condiciones normales, en un alza relativa del precio al consumidor. Sin embargo, la imposibilidad de trasladar dichos aumentos, hizo que las ventas en este rubro disminuyeran en forma significativa.

Desde el punto de vista de la importancia en el comercio exterior, es necesario señalar que los quesos de pasta dura son los que tienen mayores posibilidades de colocación externa. En primer lugar porque existen ventas aseguradas a partir de la cuota que Estados Unidos asignó a la Argentina. En segundo término, porque estos quesos no están mayormente afectados por los subsidios que obtienen las exportaciones y la producción de lácteos tanto en la CEE como de los EEUU. Ello hace que el precio internacional que enfrentan sea relativamente aceptable.

2. La Estructura económica y regional de la industria.

Los datos disponibles acerca de la participación de la industria en el mercado total, tienen un retraso importante en el tiempo los mismos datan de 1983. Ello constituye una desventaja para el análisis si se tiene en cuenta que en los últimos dos o tres años se han producido algunas modificaciones importantes en cuanto a la participación de mercado de un conjunto de industrias. Sin embargo, dichos cambios aparentemente se refieren a una redistribución de la participación de mercado entre las industrias líderes y por tal motivo, las conclusiones generales que se extraen del análisis no parecen estar afectadas por dichas modificaciones.

En el país se encuentran registrados aproximadamente unos 750 establecimientos industriales que se dedican a la elaboración de los productos lácteos mencionados anteriormente. Sin embargo, no todas las industrias tienen el mismo mix de producción. La mayoría de las plantas (que no necesariamente concentran el mayor volumen de leche comercializado), se dedican a la elaboración de quesos, y el resto poseen una gama de productos mayor.

Cuadro 21. ELABORACION DE PRODUCTOS LACTEOS
DETALLE DE ELABORACION (mill de litros)

	QUESOS DUROS	OTROS QUESOS	MANTECA	LECHE POLVO	OTROS	TOTAL
1970	497	1109	499	222	116	2443
1971	585	1284	685	343	143	3040
1972	636	1326	996	454	161	3573
1973	620	1422	723	481	158	3404
1974	590	1496	641	563	167	3457
1975	736	1572	728	669	181	3886
1976	803	1605	700	787	187	4082
1977	879	1510	450	606	167	3612
1978	780	1608	424	560	164	3536
1979	647	1726	522	588	167	3650
1980	521	1884	439	539	159	3542
1981	570	1658	550	618	151	3547
1982	554	1696	689	840	167	3946
1983	665	1871	565	826	198	4125
1984	556	1799	460	758	233	3806
1985	588	1916	436	829	463	4232
1986	482	2155	435	693	721	4486
1987	574	2235	463	737	468	4477
1988	499	2048	490	723	621	4381
1989	543	2038	626	786	400	4393
1990	525	2137	544	723	417	4346

FUENTE: S.A.G.y P.

El análisis de la composición y características de la industria láctea argentina comprende dos aspectos; por un lado el análisis de la distribución regional de la misma, y por otro el grado de concentración industrial que posee.

a) Distribución regional de la industria.

Tal como se puede apreciar en el Cuadro 22, solo seis de las setecientas veintidós plantas industriales registradas en 1983 se encuentran fuera de la región pampeana.

La mayor concentración de establecimientos se encuentra en las provincias de Córdoba, Buenos Aires y Santa Fe. Sin embargo, la provincia de mayor producción no posee el mayor número de plantas. Esto obedece a dos circunstancias: 1) a que la escala de producción varía sustancialmente entre industrias y 2) a la existencia de flujos de leche de una región a otra. Así, si se toma en cuenta la cantidad de leche elaborada por provincia, se encuentra que 14.390 Tn. de manteca son procesadas en la provincia de Santa Fe por solo 15 establecimientos, en tanto que existen 23 establecimientos para elaborar las 9.830 Tn. de manteca producidas en la provincia de Buenos Aires.

Cuadro 22: Distribución de plantas lácteas por provincia. Año 1987.

PROVINCIA	No. FIRMAS
Buenos Aires	216
Capital Federal	5
Córdoba	270
Entre Ríos	33
La Pampa	17
Santa Fe	175
Sgo. del Estero	1
Otras Provincias	5
T O T A L	722

Fuente: Reseña Estadística - Area Lechería SAGyP.

Nótese que esto es diferente a decir que el tamaño de las empresas tiene gran variabilidad, ya que una misma empresa puede ser propietaria de varias plantas. No obstante, las cifras presentadas nos permiten inferir que las inversiones industriales se concentran en la región pampeana y que existe una gran variabilidad en la productividad de las inversiones industriales tal como lo sugiere el producto medio.

En cuanto a la ubicación de las plantas, hay amplia dispersión geográfica, pero en los últimos tiempos se acentúa la tendencia de las fábricas a localizarse en cercanía a los centros urbanos, para reducir el impacto del costo de transporte.

b) Concentración industrial.

La información presentada anteriormente, sugiere la existencia de una alta concentración por parte de la industria. En este sentido, lo que debe analizarse es la posibilidad que tiene la industria de ejercer un poder oligopólico u oligopsónico en la fijación de los precios a consumidores y productores respectivamente.

En otros términos, si la industria tuviera un poder de fijación de precios en cualquiera de los extremos de la cadena productiva, los avances tecnológicos en materia de comercialización y producción de lácteos, redundarían en una renta adicional para el sector procesador sin que ello se tradujera en mayores precios a los productores y/o menores precios a los consumidores.

Si bien la evaluación y cuantificación de la estructura de mercado escapa al objetivo específico de este trabajo, convendría exponer algunas cifras vinculadas a la producción relativa de las principales empresas en el mercado. Aproximadamente el 88% de la leche industrializada es procesada por un conjunto de 20 empresas. Por otra parte, esas mismas 20 empresas elaboran el 67% de la leche para consumo. Si se toma en cuenta la participación de cada industria en el total de leche ingresada se encuentra que difícilmente una empresa por si misma procese más del 25% de la leche disponible. Ello indicaría que es bastante improbable que exista una situación oligopsónica.

Además cabe consignar que no todas las industrias concurren simultáneamente a competir por la obtención de materia prima en todas las cuencas. Más bien existe una zonificación y dentro de cada zona el número de empresas que concurren es realmente reducido. Un análisis de esta naturaleza nos induciría a concluir que la industria láctea argentina funciona en términos de "oligopsónios regionales", en otras palabras, que existiría un poder oligopsónico derivado de la regionalización en la captación de leche.

Si esta hipótesis fuera correcta deberían observarse, en consecuencia, precios diferenciales de la materia prima entre distintas cuencas o regiones. Sin embargo, tal situación no se verificó, y cuando ocurrió, se registraron precios superiores a los mínimos establecidos por el Gobierno (cuando éste intervenía en los mercados), mostrando un efecto competencia entre las industrias por la captación de materia prima.

Es decir, si bien existe un cierto grado de concentración en la industria, ello no es suficiente como para que la industria pueda ejercer efectivamente el poder derivado de la concentración

Para analizar la capacidad de la industria para fijar precios al consumidor, habría que considerarla no como oferente de un producto homogéneo, leche, sino como oferente de un conjunto de productos que en el proceso de elaboración utilizan a la leche como insumo principal. Es decir, más que de un mercado de leche, habría que hablar de sub-mercados de productos lácteos. Siguiendo esta línea, en el Cuadro 23 se presentan los datos correspondientes a las seis principales empresas del país.

Cuadro 23: Participación de las principales empresas en la Industrialización de leche. Censo 1983.

PRODUCTO	EMPRESA					
	A	B	C	D	E	F
Leche Consumo	23.4	49.8		0.2	2.3	2.5
Leche Industria	31.2	21.4	5.3	3.8	3	2.2
Manteca	44.8	21.8		4	2.2	1.6
Quesos Duros	16.7	3.6		2.7	1.3	1.6
Quesos Semí Duros	36.2	0.2		5.6	4.1	2.3
Quesos Blando	13.1	4.3		1.3	1.7	0.7
Quesos Fundido	24.5	16.1		1.2	2.1	
Caseína	56.4				4.3	
L. Polvo	36.2	15.7	24.4	5.7	2.2	2.1
Condensada			29.7			
Dulce de Leche	23	12.9		5.7	2.1	0.4

Fuente: Area de Lechería - SAGyP.

Así observamos que mientras la firma B concentra prácticamente el 50% del total de leche fluida, su participación en manteca es del 22% y de aproximadamente el 10% para quesos. Por su parte, la industria A es quién aparece como líder en el mercado de manteca y mantiene una posición relevante en lo que se refiere a quesos; de igual modo, el análisis adquiere características similares cuando se discute el resto de las líneas de producto.

Si bien en los últimos años se incrementó la leche destinada a la elaboración de especialidades: yogurt, postres, etc., aún dichos productos representan menos del 3% del total de leche elaborada. Además, por tratarse de productos frescos, su participación en el comercio exterior se limita a ventas de frontera. Es decir, estos productos no constituyen una base sólida sobre la cual desarrollar el comercio exterior, al menos en el corto plazo. Sin embargo, es probable que en la medida que se desarrolle la integración en MERCOSUR, estos productos pasen a tener mayor relevancia.

c) Estructura de costos de la industria.

Si bien no ha sido posible obtener estimaciones de los costos de producción de la industria en valores absolutos, se pudo disponer de estructuras de costos actuales de la producción para los principales productos lácteos, que figuran a continuación (Cuadro 24). Allí pueden apreciarse las distintas ponderaciones del precio de la materia prima, mano de obra y otros insumos según el producto que se elabore.

Cuadro 24 . ESTRUCTURA DE COSTOS DE PRODUCCION DE LA INDUSTRIA LACTEA ARGENTINA
(% de incidencia sobre el costo total)

R U B R O	MANTECA (200 g)	QUESO BLANDÓ	L.P.E. (bulk)	Q.SEMI DURO	L.P.D. (bulk)	L.P.E. (lata)	L.P.D. (lata)	QUESO DURO	LECHE UAT	DULCE LECHE	CONDENSADA
MATERIA PRIMA											
Leche	77,9	61,7	59,6	58,6	55,7	49,8	48,3	42,5	35,8	31,3	29,7
Recolecc./enfriado		11,3	13,4	11,0	12,4	11,2	10,4	8,8	5,6	5,9	6,6
INSUMOS											
Envases	8,8	0,4	3,0	5,4	3,2	19,5	19,1	3,6	26,3	18,4	27,2
Otras M. Primas		0,6		1,0				0,7	0,2	19,6	21,1
MANO DE OBRA											
AMORTIZACIONES	6,8	7,2	2,9	11,5	3,6	2,9	3,1	16,7	14,5	10,4	2,6
ENERGIA Y COMBUSTIBLES	1,4	0,5	1,4	2,4	1,6	1,3	1,5	2,6	3,8	2,3	2,0
GASTOS DE ESTRUCTURA	2,0	1,2	6,0	0,4	7,4	3,7	3,8	0,3	6,6	5,5	2,6
	3,1	17,1	13,7	9,7	16,1	11,6	13,6	24,8	7,2	6,6	8,2
C O S T O T O T A L	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

FUENTE: Centro de la Industria Lechera

Nota L.P.E.: Leche en polvo entera

L.P.D.: Leche en polvo descremada

III. FACTORES QUE INFLUYEN EN LA COMPETITIVIDAD DE LOS PRODUCTOS

1. Algunas consideraciones generales respecto a la competitividad del sector lácteo.

Si bien existe una extensa discusión en cuanto a qué significa la competitividad de la economía o bien de uno de sus sectores⁵, podemos comenzar por definir globalmente a la competitividad de un sector como la capacidad del mismo para mantener y aumentar el valor de sus exportaciones. Sin embargo, para poder utilizar una concepción tan general como esta, debemos realizar una serie de salvedades, sobre todo, cuando se analiza el tema del sector lácteo.

En ese sentido, se puede afirmar que la lechería argentina se enfrenta a precios internacionales que, según vimos anteriormente, son producto de fuertes estructuras de subsidios, que hacen que la competitividad del sector no quede asegurada aún cuando los costos de producción local sean inferiores a los de los grandes exportadores. Es decir, la competitividad de la lechería, en ese sentido, viene dada por la relación de los costos de producción interno con los precios internacionales los que a su vez, poco tienen que ver con los costos de producción de los principales exportadores.

Teniendo en cuenta la observación anterior y a los fines de poder evaluar la competitividad del sector lácteo argentino, se parte de definir competitividad como "la capacidad que revelen tener los productores locales para conquistar y/o retener mercados externos o domésticos (en este caso frente a la importación). De este modo, la calificación que corresponda a cada actividad estaría indicando las posibilidades que se le asignan de competir con éxito frente a productos fabricados en otros países, destinados a satisfacer los mismos requerimientos o a abastecer la misma demanda." (Chudnovsky y Porta 1990).

2. Los indicadores cuantitativos.

En tanto resulta difícil contar con un solo indicador capaz de sintetizar el concepto presentado más arriba, se construyeron una serie de indicadores que en conjunto aportan información para poder caracterizar la competitividad del sector en los últimos años. Dichos indicadores se presentan en el Cuadro 25, y se definen como sigue:

a. **Tasa de cobertura (X/M):** Se refiere a la capacidad de las exportaciones lácteas (X) de generar los recursos necesarios como para financiar las importaciones (M) del mismo sector.

b. **Balance Comercial. (X-M).** Es la diferencia entre exportaciones e importaciones lácteas.

⁵ Para una excelente discusión de los conceptos y métodos de evaluar la competitividad económica, ver Chudnovsky y Porta (1990).

c. **Tasa de Penetración (M/D)**. Se mide como la relación de las importaciones lácteas sobre las necesidades del consumo interno.

d. **Tasa de Participación interna (X/D)**. Mide la relación entre las exportaciones lácteas y la demanda del sector.

Tomando en cuenta estas definiciones, se procedió a calcular en primer término, la tasa de cobertura tanto en dólares (columna 1) como en volumen (columna 5). El saldo de la balanza comercial del sector se presenta en dólares corrientes (columna 2). Por último, tanto la tasa de penetración como la tasa de participación interna (columnas 3 y 4 respectivamente) se calculan como relaciones porcentuales sobre el volumen físico.

El comportamiento mostrado por los indicadores, pone en evidencia una mejora de la situación competitiva global del sector hacia fines de la década del ochenta, aunque caracterizada por fuertes oscilaciones de las variables. Desde 1988 se aprecia un fortalecimiento importante de la competitividad, que se extiende hasta 1990. En 1991, como se ha mencionado anteriormente, la tendencia se revierte. Ello se pone de manifiesto a través de los cambios operados en la tasa de cobertura y en el Balance Comercial del sector. (columnas 1, 2 y 5).

Por su parte, la relación de las importaciones con respecto a los niveles de consumo aparente (Tasa de penetración) muestra un alto valor en el año 1980, luego desciende a niveles inferiores al 0.5%, y sube nuevamente en 1991. Es evidente que las importaciones no fueron habitualmente un componente importante para el abastecimiento del mercado interno, y no puede pronosticarse aún si la reversión de la tendencia en 1991 será un proceso permanente o temporario.

Cuadro 25: Indicadores seleccionados para evaluar competitividad.

AÑOS	Valor (miles de u\$s)			Volumen (millones litros)		
	X/M	X-M	M/D	X/D	X/M	
1980	0.65	-11869	3.51	3.71	1.06	
1981	1.08	2036	1.82	2.69	1.48	
1982	30.54	49751	0.09	6.27	66.12	
1983	27.31	47441	0.31	5.27	17.26	
1984	3.54	11761	0.39	1.85	4.78	
1985	6.56	13996	0.19	1.58	8.53	
1986	3.00	14000	0.27	2.32	8.57	
1987	1.00	112	1.26	1.36	1.09	
1988	10.10	57000	0.24	7.56	31.80	
1989	73.50	145707	0.01	14.52	94.80	
1990	45.70	134242	0.11	16.21	41.96	
1991	0.91	-4891	5.72	5.64	0.89	

Fuente: Elaboración propia en base a datos del CIL, FIEL, y SAGyP.

El conjunto de resultados obtenidos para los distintos indicadores, muestran que hasta 1990 efectivamente el sector lácteo argentino ha incrementado su capacidad competitiva, mostrando capacidad de abastecer la demanda interna sin que ello signifique sacrificar las exportaciones.

Las importaciones que han tenido lugar han servido para cubrir algunos faltantes temporarios. Pero debe señalarse también que la fuerte variabilidad de las exportaciones, muestra la insuficiente consolidación de los mercados externos y de las estrategias exportadoras de las empresas.

3. Factores exógenos que influyen en la competitividad.

3.1. Cambios en el mercado mundial.

Con la reciente apertura de las economías de los países del Este, se han experimentado cambios en el comercio exterior lácteo, ya que estos países han contribuido a una mayor absorción de los excedentes de la CEE y de los EE.UU., vía mayor volumen de exportaciones y ayuda alimentaria. Esto trajo como consecuencia la reducción de los stocks de varios productos lácteos, como así también el consiguiente aumento en sus precios internacionales.

3.2. Políticas sectoriales locales

Políticas en la década del 80

Durante la década del 80, la política sectorial se caracterizó por un elevado nivel de protección arancelaria, y durante los últimos años del período, una paulatina reducción de derechos de exportación y la puesta en marcha de un mecanismo de promoción de exportaciones.

En cuanto al tratamiento fiscal de las exportaciones e importaciones, se presentan los datos en los Cuadros 26 y 27 .

Cuadro 26: Tratamiento arancelario de exportaciones de productos lácteos (en %).

		NADE	DER	INTA	ESTAD.	REMB.
Hasta Junio 1986	LECHE EN POLVO	0402039900	7	1.5	0	0
	MANTECA	0403000000	5	1.5	0	0
	QUESO DURO	0404040000	10	1.5	0	0
	QUESO SEMIDURO	0404040500	10	1.5	0	0
Desde Julio 1986	LECHE EN POLVO	0402039900	15.5	1.5	0	0
	MANTECA	0403000000	15.5	1.5	0	0
	QUESO DURO	0404040000	15.5	1.5	0	0
	QUESO SEMIDURO	0404040500	15.5	1.5	0	0
1988	LECHE EN POLVO	0402020100	0	1.5	0	5
	MANTECA	0403000100	0	1.5	0	5
	QUESO DURO	0404000501	0	1.5	0	5
	QUESO SEMIDURO	0404000401	0	1.5	0	5

		NADE	DER	INTA	ESTAD.	REMB.	
1991	LECHE EN POLVO	0402020100		0	1.5	0	5
	MANTECA	0403000100		0	1.5	0	5
	QUESO DURO	0404000501		0	1.5	0	5
	QUESO SEMIDURO	0404000401		0	1.5	0	5
1992	LECHE EN POLVO	040210100		0	1.5	0	3.3
	MANTECA	040500100		0	1.5	0	3.3
	QUESO DURO	040690310		0	1.5	0	3.3
	QUESO SEMIDURO	040690210		0	1.5	0	3.3

Fuente: Subsecretaría de Comercio Exterior. Dirección Promoción de Exportaciones.

Cuadro 27: Evolución de los derechos de Importación (%)

	NADE	DERECHO	INTA	ESTAD.	SUBS.
1984					
LECHE EN POLVO	0402020000	38	0	0	0
MANTECA	0403009900	25	0	0	0
QUESO DURO	0404000602	25	0	0	0
QUESO SEMIDURO	0404000599	25	0	0	0
1986					
LECHE EN POLVO	0402020000	38	0	0	0
MANTECA	0403009900	25	0	0	0
QUESO DURO	0404000602	25	0	0	0
QUESO SEMIDURO	0404000599	25	0	0	0
1988					
LECHE EN POLVO	0402020000	53	0	0	0
MANTECA	0403009900	40	0	0	0
QUESO DURO	0404000602	40	0	0	0
QUESO SEMIDURO	0404000599	40	0	0	0
1991					
LECHE EN POLVO	0402020000	5	0	3	0
MANTECA	0403009900	5	0	3	0
QUESO DURO	0404000602	5	0	3	0
QUESO SEMIDURO	0404000599	5	0	3	0
1990					
LECHE EN POLVO	0402020000	10	0	3	0
MANTECA	0403009900	10	0	3	0
QUESO DURO	0404000602	10	0	3	0
QUESO SEMIDURO	0404000599	10	0	3	0
1992					
LECHE EN POLVO	040210100	5	0	3	0
MANTECA	040500100	5	0	3	0
QUESO DURO	040690310	5	0	3	0
QUESO SEMIDURO	040690210	5	0	3	0

Fuente: Subsecretaría de Comercio Exterior. Dirección Promoción de Exportaciones.

Tal como se desprende del Cuadro 26, los derechos de exportación sobre los productos lácteos fueron relativamente altos hasta el año 1988, en que como consecuencia de la política de promoción a las exportaciones lácteas se eliminaron en una cantidad importante de posiciones arancelarias.

La política de concertación de precios y de promoción de exportaciones, comienza con la creación en 1985 de la Comisión de Concertación de Política Lechera (COCOPOLE) donde industriales, productores y el estado concurrían a definir aspectos substanciales de la política sectorial. De esta comisión surgió la propuesta de creación del Fondo de Promoción de la Actividad Lechera (FOPAL), con la finalidad de promover las exportaciones del sector.

Uno de los alcances de la COCOPOLE, fue la concertación del proceso de formación de precios que funcionaba de la siguiente manera: una vez definidos los períodos de producción base y de excedentes, productores e industriales acordaban los niveles de precios de la producción base. Luego considerando los precios internacionales, el tipo de cambio efectivo para cada producto exportable, así como la magnitud de la sobreoferta, se definía el precio excedente.

La diferencia entre ambos precios era lo que la industria aportaba a FOPAL, constituyendo éstos los recursos que en el caso de ventas externas compensaban al exportador. Si la previsión de exportación no se cumplía, los recursos remanentes del fondo se distribuían entre los productores, que recibían un precio más alto por la base y uno más bajo por el excedente. Por su parte la industria en principio, abonaba toda la leche recibida al precio base y si esta exportaba parte de su producción, recibía un reembolso en función de los volúmenes exportados. La aplicación de este sistema posibilitó una cierta predictibilidad en el comportamiento de los precios, lo que habría inducido a una cierta estabilidad en los volúmenes producidos.

Además de estos precios diferenciales existía un sistema de bonificaciones que pagaban las industrias a los productores conforme a dos criterios: lo establecido por el Decreto 6640/63 (bonificaciones legales), y las que la industria pactaba individualmente con cada productor. Mientras que la mayoría de los productores recibían íntegramente el contenido del 6640, (aproximadamente 25 a 30 por ciento del precio base), las bonificaciones comerciales no respondían a parámetros establecidos. En general, la industrias bonificaban a los tambos con entrega de altos volúmenes de leche y/o aquellos otros que entregaban la leche enfriada.

El mecanismo de la FOPAL habría contribuido favorablemente al aumento de las exportaciones argentinas hasta 1990, en tanto sirvió para mejorar la rentabilidad en un período caracterizado por los precios subsidiados en los países industrializados.

Cambios en las políticas desde 1991.

A partir de 1991 se producen cambios importantes en la política para el sector. Los derechos de exportación se eliminan totalmente, aún de aquellas posiciones en las que no se registra una gran operatoria comercial, y se fija un nivel de reembolso de impuestos del 5%. En noviembre de 1991 se eliminó también el derecho de estadística pero se modificaron los niveles promedios de reembolsos.

En el caso de los derechos de importación, la política de apertura de 1991 marcó un cambio sustancial, ya que se produjo una reducción significativa de los aranceles, llevándolos en todos los casos al cinco por ciento. Sin embargo, más allá de los niveles arancelarios de las distintas posiciones, existía en las épocas anteriores una barrera no arancelaria que funcionaba a través de una serie de mecanismos que dificultaban la tramitación de permisos de importaciones. En este sentido, había un acuerdo explícito entre los distintos sectores de la producción y la industria, por medio del cual se manifestaban opuestos a la importación de lácteos, excepto de aquellas operaciones que provinieran de los acuerdos firmados entre Argentina y Uruguay en el Acuerdo CAUCE.

El impacto más notorio de las medidas macroeconómicas sobre la exportación de productos lácteos provino indirectamente de la incidencia de la nueva política económica sobre la recuperación de los ingresos y en consecuencia sobre el aumento del consumo de productos lácteos, el que registró un aumento de aproximadamente el 20%. Como resultado de ello, a partir del segundo trimestre de 1991 se observa una fuerte caída de las exportaciones, significativas hasta ese momento, y un incremento de las importaciones, prácticamente nulas hasta el segundo semestre de 1991 (Cuadro 14). Es decir, a partir del segundo trimestre de 1991 el sector dedicó sus esfuerzos a atender el mercado interno.

En cuanto al régimen del FOPAL y el sistema de fijación de precios, quedaron eliminados por el descreto de desregulación. Actualmente el mercado es totalmente libre, y los precios a la producción resultan de la negociación entre productores y usinas, sin ningún tipo de intervención.

Los cambios de política mencionados, incluyendo la entrada de producto importado, no provocaron una caída en el precio de la grasa butírica. Por el contrario, la poca disponibilidad de leche en polvo en los mercados internacionales así como el alza registrada en los precios determinaron un precio interno relativamente alto.

3.3. El MERCOSUR

A los efectos de una nueva visión global de la importancia del sector en relación a cada uno de los países miembros del acuerdo, se presenta en el Cuadro 28 una comparación de las variables más relevantes.

Cuadro 28 . MERCOSUR. Datos Basicos sobre Productos Lacteos

	ARGENTINA		BRASIL		PARAGUAY		URUGUAY		
	1987	1988	1989	1987	1988	1989	1987	1988	1989
PRODUCCION DE LECHE									
Vacas en ordeno (miles)	2890	2830	2900	18200	18600	18600	101	105	108
Produccion (mil.ton.)	6644	6168	6725	13399	13929	13815	194	200	205
Rendimiento (vaca/año)	2230	2180	2319	735	777	743	1923	1905	1898
ELABORACION (mil.ton.)									
Leche Evaporada	9	7	10	36	36	36			
Leche Polvo Entera	87	82	105	122	130	130	3	4	2
Leche Polvo Descremada	13	22	29				7	10	9
Quesos	277	265	281	59	60	68	16	6	16
Manteca	34	34	37	77	79	88	12	13	12
Leche Fluida	3431	3215	3387	11327	11772	11651	712	675	721
EXPORTACIONES									
Quesos	5,7	10	15,5				6	6,7	8,3
Leche Polvo	0,4	25	49				5,4	6,5	8
Manteca		1					8	10	7
IMPORTACIONES									
Quesos	2		1	4	7	20			
Leche Polvo	5	0,6		101	5	117	1,3	0,6	0,7
Manteca	0,6	1		30	1	8			
CONSUMO PER CAPITA (Lt)	208	186	186	102	97	101	52	51	51
							269	258	248

FUENTE: Gargiulo (1991)

En el sector lechero los países más activos dentro del Mercosur son Argentina, Brasil y Uruguay. Analizada la situación desde un punto de vista de los saldos comerciales, podemos afirmar que tanto Argentina como Uruguay pueden ser considerados como oferentes netos, en tanto que Brasil es demandante por excelencia. Ello no impide que se produzcan exportaciones brasileras circunstanciales de ciertos productos lácteos hacia la Argentina o Uruguay, sin embargo, desde el punto de vista del saldo comercial, Brasil será globalmente deficitaria, mientras que Argentina, será el país que abastecerá el mayor porcentaje de las demandas brasileras.

En los últimos años y con mayor énfasis a partir de la firma de los primeros protocolos entre Argentina y Brasil, este mercado resulta el objetivo primordial para muchas firmas comerciales argentinas. Algunas de ellas ya han abierto sucursales en Brasil, otras conformaron consorcios o acuerdos de intercambio compensado, etc. Es decir, en el mercado se ha detectado un gran movimiento de inversiones y acuerdos comerciales entre agentes argentinos, brasileros y extra-regionales.

En este sentido las empresas lácteas argentinas se pueden agrupar en tres categorías. La primera, que comprende a las industrias líderes, está constituida por firmas que tienen diseñado un plan de expansión y penetración de ambos mercados (Brasil y Argentina) en forma más o menos explícita. En este grupo podemos incluir a Nestlé, La Serenísi- ma, Sancor y a alguna otra.

En la segunda categoría se agrupan las empresas que sin tener una estrategia demasiado explicitada, han realizado inversiones como para "acompañar" el proceso que las empresas del primer grupo inicien (Molfino, Williner, Abolio y Rubio, etc.).

Finalmente, en la tercer categoría se agrupan aquellas empresas que se mantendrán en el negocio de exportación en tanto éste le resulte rentable con la estructura productiva que disponen en la actualidad; cuando dicha estructura deje de ser la adecuada, probablemente abandonen la actividad, es decir, no buscarán inversiones para aumentar los niveles de productividad.

En cada categoría cada empresa tiene una estrategia diferente. Así, por ejemplo, es de esperar que las empresas multinacionales como Nestlé estén buscando un intercambio compensado donde la filial de Argentina proveerá leche en tanto que la de Brasil abastecerá a su par argentina de productos culinarios y café. Entretanto, empresas como La Serenísi- ma buscan abastecer prioritariamente el mercado local y efectuar ventas de queso barra en forma directa a las cadenas de supermercados brasileros.

Las empresas que conforman la primera categoría han venido desarrollando dos tipos de acciones: por un lado una fuerte campaña para lograr una mayor captación de tambos, sobretodo aquellos de cierta envergadura. Por el otro lado, estas empresas han puesto de manifies- to una cierta preocupación por la asistencia tecnológica al productor

y han realizado inversiones a fin de lograr que el tambo pueda producir a costos cada vez más competitivos.

Siendo esta la característica general de la estrategia industrial frente al Mercosur, cabe preguntarse cuáles son las bases sobre las cuales tendrá lugar el desarrollo del mercado de lácteos en este mercado. En este sentido existen dos aspectos que colocan al Mercosur como la alternativa de exportación más trivial: a) las ventajas en cuanto a los costos de producción por parte de la Argentina; b) la potencialidad del mercado Brasileiro como gran consumidor de productos lácteos.

a. Costos comparativos de producción primaria

A fin de analizar el primer aspecto mencionado, es decir, los costos comparativos de producción entre los países miembros del Mercosur, cabe mencionar un estudio llevado a cabo en la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, (G. Petri 1992). Allí se señala que en promedio, los costos de producción a nivel de tambo en Argentina son un 16% inferiores a los costos de producción del Uruguay y entre un 98 y 110% inferiores a los de Brasil.

Cuadro 29: Costo de producción primario en dólares por litro.

	ARGENTINA		B R A S I L			URUGUAY
	Cons.	Ind.	A	B	C	
COSTOS VARIABLES						
Mano de Obra	0.032	0.047	0.107	0.106	0.197	0.052
Operaciones	0.044	0.015	0.090	0.077	0.056	0.030
Sanidad	0.007	0.004	0.006	0.010	0.012	0.002
Generales	0.020	0.019	0.040	0.049	0.048	0.032
COSTOS FIJOS						
Capital Fijo	0.024	0.021	0.014	0.022	0.044	0.011
Capital Expl.	0.022	0.024	0.019	0.020	0.009	0.034
T.COSTO FIJO	0.046	0.046	0.033	0.042	0.053	0.045
COSTOS TOTALES	0.149	0.130	0.276	0.284	0.366	0.161

Fuente: Gerardo Petri, "El Sector Lácteo en el Mercosur", Serie Estudios No. 11, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, Abril 1992.

Si se analizan los distintos componentes de los costos de producción entre Argentina, Brasil y Uruguay, se observa que Argentina tiene una ventaja global sobre el resto de los países de la región.

Sin embargo, las ventajas comparativas se encuentran en lo que se refiere a costos variables, pero tiene **desventajas** relativas de cierta consideración en el precio de la tierra e inversiones de capital.

Esta característica engendra un sesgo en cuanto al perfil de la demanda por nuevas tecnologías a nivel de explotación de tambo. Las condiciones de costos relativos, indican que Argentina y Uruguay serán los proveedores naturales de lácteos del mercado brasilero. Pero, la concurrencia argentina a ese mercado será en forma conjunta con la leche europea y la americana, por lo tanto, la posibilidad de lograr una mayor participación de mercado para la Argentina, viene dada no tanto por su capacidad de competir con los costos de los otros países sino con los precios internacionales, lo que será posible en la medida que aumente la productividad de los factores.

b. La potencialidad de la demanda.

La situación descripta respecto a los costos, coloca a la Argentina en una posición aparentemente ventajosa. Desde otro ángulo, existen también ventajas derivadas del consumo potencial por parte de Brasil.

En este sentido se puede mencionar que la Argentina estaría en condiciones de abastecer sólo una parte de la demanda brasilera. Hay aquí dos aspectos a considerar: Uno, el bajo nivel actual del consumo per cápita de Brasil que sería inmediatamente incrementado en el momento en que este país logre una mayor estabilidad y aumente los ingresos. Dos, las enormes diferencias entre el consumo brasilero y su producción.

Cuadro 30. Consumo per cápita en Kg. por habitante.

	LECHE FLUIDA		
	1985	1988	1990
Argentina	54	50	55
Brasil	45	53	52

	MANTECA		
	1985	1988	1990
Argentina	1	1.14	1
Brasil	0.5	0.44	0.44

	QUESO		
	1985	1988	1990
Argentina	6.55	8.24	8.6
Brasil	1.47	1.4	1.4

Fuente: USDA

En relación al primer aspecto, se ha podido observar en el Cuadro anterior, que el consumo per cápita en Brasil es aproximadamente la mitad del consumo per cápita en Argentina excepto en el caso de leche fluida, donde el consumo en ambos países es similar.

Si además se proyecta un incremento en los ingresos medios brasileños, es posible pensar que la diferencia vigente, de por sí importante, se verá incrementada aún más.

Por otra parte, Argentina no tiene posibilidades de abastecer este exceso de demanda brasilera en el corto plazo. Es decir, para poder satisfacer dicho nivel de demanda será preciso una fuerte expansión de la producción local de leche. En efecto durante 1989 Brasil debió importar aproximadamente 117 mil toneladas de leche en polvo, pero la Argentina estuvo en condiciones de vender sólo un 29% de ese volumen.

En el caso de los quesos la situación, sin embargo, es distinta. Durante el mismo año Brasil importó 8 mil toneladas de quesos de los cuales Argentina lo aprovisionó con aproximadamente 6 mil toneladas. Es decir, que aún cuando Argentina puede proveer a Brasil con un buen volumen de producto, este será insuficiente como para cubrir las necesidades brasileras, por lo tanto, Brasil deberá seguir obteniendo gran parte de leche en el mercado mundial y a precios que en cada momento estén vigentes en el mercado internacional. Por lo tanto, la Argentina deberá competir con esos precios internacionales y no con los que resulten del costo de producción en Brasil o Uruguay.

Frente a esta situación una de las ventajas de la conformación del mercado común estará dada por la posibilidad de definir un arancel común hacia terceros países. Este arancel, sin embargo, debe constituir un mecanismo que permita enfrentar situaciones de subsidio y no debe implicar cerrar la economía del conjunto Argentina-Brasil-Uruguay frente a terceros países.

4. Factores endógenos que influyen en la competitividad

4.1. Calidad:

Dentro de los factores endógenos, la calidad es un componente muy importante que afecta nuestra competitividad. En el último tiempo se ha tomado más conciencia de ello y se registra una actitud de mayor control por parte de las empresas y el sector primario, muestra de ello, es la política seguida por el sector empresario de abonar la leche recibida, dándole mayor importancia a la cantidad de proteínas de la misma y al recuento bacteriano, quitándole peso como componente fundamental del precio a la grasa butirosa.

4.2. Técnicas de manejo:

Por parte del sector primario se visualiza una mayor tecnificación en el manejo del tambo, utilizando técnicas de control lechero y priori-

zando el componente de nutrición, a través de la utilización de suplementación como consecuencia de una relación de precios relativos favorables, como así también de verdes, praderas y fardos en tambos de mayor capital y tamaño.

4.3. Capacidad Empresarial:

La industria láctea se caracteriza por utilizar tecnologías estandarizadas y de libre acceso; por eso la cuestión tecnológica a nivel de industria no constituye una barrera importante para el desarrollo de productos.

A partir de 1976 se han producido cambios importantes, de los cuales los más significativos han sido el incremento de tamaño medio de planta, la automatización de procesos y el desarrollo de nuevos productos. Consecuentemente, la ingeniería de planta y las técnicas de marketing se transforman en actividades estratégicas.

Las empresas más importantes del sector cuentan con laboratorios bien equipados para control de calidad, sección de mantenimiento con talleres y Areas de investigación y desarrollo en las que se realizan diseños de productos, incipientes avances en ingeniería de procesos y adaptación de equipos. Así, en las líneas de leche fluidas, leche en polvo, yogures y quesos cremas, las empresas líderes no están alejadas de los niveles tecnológicos internacionales. Sin embargo, la brecha es más amplia en la elaboración de manteca, postres y flanes y en la producción de quesos, ya que en este sector con excepción de unas pocas plantas modernas, siguen prevaleciendo técnicas artesanales no tecnificadas, aunque aparentemente comienza a producirse un cambio en esta situación. (G. Gutman, C. Rebella, 1990)

IV. BALANCE Y PERSPECTIVAS A CORTO Y MEDIANO PLAZO

El análisis realizado indica que hasta 1990 la competitividad del sector lácteo tuvo una tendencia positiva, poniendo en evidencia una creciente capacidad del sector de participar en el comercio mundial, acompañada por la importancia que se otorgó al comercio exterior en la estrategia de crecimiento sectorial.

Este comportamiento fue posible ya que, hasta 1990, mientras los precios internacionales de productos lácteos se mantenían deprimidos, reflejando de este modo el impacto de los subsidios europeos y norteamericanos, la Argentina tenía un mercado interno de muy bajo nivel de consumo, una estructura de contrapeso a los subsidios como lo fue el FOPAL y una progresiva eliminación de los derechos a las exportaciones. El conjunto de estos elementos le permitió a la Argentina, posicionarse en mejores condiciones frente al resto del mundo.

A partir de 1991 los indicadores muestran una reversión de la tendencia. Esto obedeció a la confluencia de una serie de circunstancias. Las reformas internas introducidas por la ley de convertibilidad influyeron hacia un incremento substancial en los niveles de consumo interno lo que fue atendido en ese año con un aumento de las importaciones, disminuyendo las exportaciones. Sin embargo, el alto nivel de los precios internacionales hizo que el aumento de la demanda trajera aparejado un incremento en las importaciones menor de lo que se hubiera esperado en circunstancias normales. Asimismo, el precio interno tuvo posibilidades de incrementarse en forma apreciable.

Desde el punto de vista de los factores externos, la evolución de los precios internacionales en los dos últimos años ha mejorado las condiciones para la competitividad del sector lácteo argentino, pero en 1991 esta ventaja no pudo aprovecharse por las razones citadas.

Para que el incremento de competitividad logrado en los años anteriores se mantenga es necesario una estrategia explícita y sostenida de comercio exterior por parte del sector lácteo argentino, que independice las exportaciones de las fluctuaciones del mercado interno.

Por otra parte, las condiciones de dumping existentes en el mercado mundial están hoy parcialmente ocultas a partir de la expansión de la demanda europea; pero no existen razones para pensar que los precios internacionales no vuelvan a caer. En tal sentido, la imposición de derechos compensatorios a las importaciones de lácteos por parte de Argentina y Brasil, cobrará sentido únicamente en el momento en que dichos precios vuelvan a los niveles en que estuvieron históricamente.

En lo que respecta al comportamiento de los principales productos exportables (leche en polvo y quesos), se podría afirmar que desde el punto de vista de su importancia en el comercio exterior, los quesos de pasta dura son los que tienen mayor posibilidad de colocación externa. Ello obedece a dos razones: a) la cuota que los EEUU asignó a la Argentina y b) los subsidios relativamente bajos a la producción y a las exportaciones que aplican tanto la CEE como EEUU a este producto. Ello hace que el precio internacional vigente sea relativamente aceptable por lo menos para el nivel de costos argentinos.

Si bien las condiciones de los mercados externos son menos favorables para los quesos de pasta semidura y blanda que para los duros, existen determinados nichos de mercado que pueden ser atendidos para consumidores de altos ingresos, estos se refieren a algunas especialidades como quesos aromatizados, cortes con leche de cabra, y otros.

Cabe la posibilidad de esperar un aumento en la colocación de estos productos con la ampliación del mercado a través de la conformación del MERCOSUR. Argentina y Uruguay son considerados oferentes de éste mercado y Brasil como demandante neto debido a su déficit lácteo.

Esta situación resulta más favorable para Argentina porque es el país que podría abastecer el mayor porcentaje de la demanda brasileña y el que posee mejores condiciones competitivas a nivel de producción primaria.

En el contexto existente, la estrategia que Argentina debiera desarrollar en cuanto a su posición frente a los mercados externos, sería avanzar en la captación del mercado brasileño con un "mix" de producción bien diversificado y de buena calidad. Mantener su presencia exportadora en los restantes países latinoamericanos como Chile, Paraguay y Perú, como así también sus exportaciones a Argelia.

Las posibilidades de captar nuevos mercados en los países europeos, se encuentra asociada a la inserción en nichos que requieran determinados productos de muy buena calidad, con alto grado de diferenciación, acompañados con una estrategia de marketing que asegure su permanencia en ellos, superando de este modo las barreras de "commodities", lo que representa un desafío para Argentina.

Los factores exógenos que en los últimos años favorecen la competitividad de los productos lácteos son:

- Los cambios producidos en los mercados internacionales que implicaron una suba de los precios de los productos lácteos.
- La conformación del Mercosur, por la potencialidad que este tiene en la ampliación del mercado local.
- La reducción de aranceles para la importación de insumos como por ejemplo en envases, que implicó una reducción en los costos de fabricación de muchos productos como el yogurt.

Dentro de los factores endógenos que determinan el grado de competitividad del sector, resulta crucial la capacidad de gerenciamiento. Esta es la que ha mostrado una tendencia creciente hacia el aumento de competitividad. La industria ha implementado una estrategia de cambio tecnológico orientada hacia el logro de ese objetivo mediante la utilización de tecnologías estandarizadas con aumento en el tamaño medio de plantas, automatización de procesos, desarrollo de nuevos productos, etc. creando áreas de investigación y desarrollo y poniendo el mayor énfasis en criterios de calidad.

Con relación al Mercosur y a partir de la firma de los primeros protocolos entre Argentina y Brasil, la estrategia comercial seguida por las firmas argentinas, ha sido la apertura de sucursales en Brasil por parte de algunas de ellas, otras conformaron consorcios o acuerdos de intercambio compensado. En el mercado se ha detectado un gran movimiento de inversiones y acuerdos comerciales entre agentes argentinos, brasileños y extra-regionales, apreciándose estrategias diferentes según el tipo de empresa.

En lo que respecta a las limitaciones subsistentes a la competitividad puede señalarse los siguientes factores:

En primer lugar, la incidencia de los altos costos de flete, ya que las plantas de mayor envergadura se encuentran localizadas en lugares distantes de los principales mercados de consumo. A este componente de costo (flete al mercado), se suma el flete a planta desde el momento que muchos tambos no cuentan con sistemas de refrigeración obligando a efectuar la recolección de leche en forma diaria, con lo que resulta un costo adicional de flete.

Otro elemento que disminuye la competitividad es la insuficiente diferenciación de productos argentinos, en especial en quesos, que imposibilita el acceso a nichos de mercado de alto poder adquisitivo.

Como factor limitante al comercio exterior, se encuentra el funcionamiento de la PAC y su sistema de intervención en los mercados via subsidios y manejos de excedentes de stocks que determinan en el largo plazo precios relativamente bajos a los verdaderos costos de producción aún cuando en el presente situaciones coyunturales ya referidas condicionan esta situación.

Otro componente de índole interno que afecta a la competitividad, es que todavía no se ha implementado con suficiente rigor una estrategia de calidad total de leche. Esta afectaría en forma positiva a los productos argentinos y ayudaría a su diferenciación, por ejemplo en la producción de quesos más sofisticados.

En función de lo expresado en los puntos anteriores es posible enunciar algunas recomendaciones. En primer lugar, la necesidad de reducir costos de producción industrial está asociado a la importancia de renovar el equipamiento de procesamiento de leche, sobretodo en lo que se refiere a la incorporación de nuevas tecnologías para la elaboración de quesos. En este sentido, el abaratamiento de las importaciones de bienes de capital via la reducción de aranceles y demás costos resulta un elemento relevante.

En segundo término, la mayor penetración en el mercado brasilero así como la necesidad de competir con producto europeo, hace que la calidad de la materia prima se constituya en un elemento crucial para todo el proceso productivo. En tal sentido, es importante la creación de un sistema de control de calidad certificada que le permita a la industria pagar la leche en función de su contenido protéico y el recuento bacteriano. Para ello, sin embargo, es indispensable contar con un sistema de fiscalización oficial que asegure a los productores la legitimidad de los procedimientos de control de calidad que las industrias deberán llevar a cabo.

En tercer lugar, se debería tener en cuenta que las condiciones existentes referentes a los precios internacionales, responden más a variables de coyuntura que a modificaciones estructurales que impliquen la vigencia de estos precios en el largo plazo.

En consecuencia, Argentina debería direccionar todos sus esfuerzos en agilizar y compatibilizar los acuerdos de integración en el marco de Mercosur, como la alternativa más viable en el mediano plazo de ampliación de su mercado, y disponer de los actuales mecanismos de aplicación de derecho compensatorio para contrarrestar los impactos de una eventual caída de los precios internacionales.

Asimismo, es necesario continuar con la implementación de las leyes de desregulación referidas a fletes, saneamiento de puertos e impuestos, a fin de compatibilizar las políticas exportadoras argentinas con las brasileñas.

SEGUNDA PARTE

ACTUALIZACION DEL DOCUMENTO DE PRODUCTOS LACTEOS

AL MES DE AGOSTO DE 1993

1. El contexto internacional

1.1. Producción y consumo.

La producción mundial de leche total, que está en el orden de las 500 millones de toneladas (450 millones de leche de vaca), está atomizada entre muchos países; los principales son el bloque de la CEE, los EEUU y los integrantes de la ex-URSS (Cuadro 1).

La lechería tiene un peso significativo en la producción agropecuaria de la Comunidad Económica Europea (20%). La CEE mantiene una política de sostén de ingresos con distintos instrumentos (precios objetivo y precios de intervención, compras y stocks, financiación de stocks, subsidios al consumo, restricción a la producción y ayuda alimentaria), lo cual derivó en la última década en acumulación de stocks. En 1992 la producción comunitaria disminuyó ligeramente.

En 1992 la producción mundial de leche total se estimó en 516 millones de toneladas, un 2% menos que en 1991. Se prevé que en 1993 la producción decline entre un 1 y 2%, siguiendo la tendencia de los últimos años. Ello es resultado de los cambios experimentados en la ex URSS y en Europa del Este. Las caídas de producción asociadas a la sequía en la CEE y a las medidas de gobierno tendientes a reducirla, se compensaron con pequeños incrementos en la mayor parte de las otras regiones del mundo. En Nueva Zelanda y Australia las favorables condiciones de producción y el aumento de suplementación contribuirán a mantener la producción en los niveles de 1992, año en que alcanzó una cifra de 8,5 y 6,9 millones de toneladas (5% superior al año anterior en ambos casos, por razones básicamente climáticas) respectivamente, cifras prácticamente sin precedentes para estos países.

En Nueva Zelanda, la producción de leche entera en polvo, que se había duplicado en los últimos diez años, siguió aumentando en 1991 hasta situarse en 243 mil toneladas, un 17% superior en relación a 1990, con tendencia a aumentar. Sus exportaciones ocupan el segundo lugar a nivel mundial, continúan en ascenso, situándose en 1991 en 245 toneladas, un 32% por encima de 1990.

Cuadro 1

PRINCIPALES PRODUCTORES DE LECHE

Estimaciones para 1991 (1)

(En millones de toneladas)

CEE	103.0
URSS	96.4
ESTADOS UNIDOS	67.4
INDIA	54.7
POLONIA	14.9
BRASIL	13.8
JAPON	8.3
NUEVA ZELANDIA	7.9
CHINA	7.1
MEXICO	6.9

Fuente: CEE

(1) Comprende leche de vaca y de búfala

PRINCIPALES PRODUCTORES DE MANTECA

Estimaciones para 1991 (1)

(En miles de toneladas)

URSS	1570
CEE	1515
INDIA	1040
ESTADOS UNIDOS	606
PAKISTAN	298
POLONIA	190
NUEVA ZELANDIA	170

Fuente: CEE

(1) Comprende leche de vaca y de búfala

PRINCIPALES PRODUCTORES DE QUESO

Estimaciones para 1991

(En miles de toneladas)

CEE	4475
ESTADOS UNIDOS	2760
URSS	1845
EGIPTO	320
ARGENTINA	281
CANADA	261
AUSTRALIA	181
SUIZA	134
NUEVA ZELANDIA	125

Fuente: CEE

Australia también registró aumentos en la producción y exportaciones de leche en polvo, como resultado de un cambio de orientación de la producción de manteca y leche descremada hacia leche entera por mejores precios. Los aumentos en producción y comercio fueron sin embargo de menor magnitud que las de Nueva Zelanda.

En 1992 disminuyó la producción mundial de manteca (2%, en especial en los principales productores al ajustarse la industria a la tendencia declinante de la demanda), aumentó la producción mundial de queso (1%, como resultado de la creciente demanda), disminuyó la de leche en polvo descremada (8%, con descenso de EEUU y Europa compensado por Nueva Zelanda y Australia), y aumentó la producción de suero y caseína (13%). La producción de leche condensada y evaporada disminuyó a lo largo de la década, afectada la primera por la mayor sustitución en el mercado por leche entera en polvo.

El consumo mundial de leche fresca y productos elaborados con leche fresca aumentó alrededor de 1% en 1992, manteniéndose la tendencia de los últimos años. En muchos países desarrollados la demanda de lácteos se vio afectada por la creciente preocupación acerca del nivel de grasas en la dieta, aumentando la demanda de lácteos con bajo contenido en grasas. El consumo de manteca descendió en 1992 (2%), y es probable que continúe su tendencia a la disminución, a pesar de que en el decenio de 1980 se mantuvo estable. En contraste, aumentó el consumo de queso (2%) y muestra asimismo una tendencia al aumento, en especial en aquéllos países que ya tenían niveles de consumo por habitante relativamente altos, debido a que la demanda de quesos especiales crece más rápidamente que la del queso tradicional.

Los niveles de consumo de leche en los países en desarrollo aumentan progresivamente debido al cambio de costumbres alimenticias y la creciente urbanización que impulsa la demanda de lácteos. También hay una demanda potencial de yogur y leches aromatizadas, pero el precio relativamente elevado de esos productos sigue frenando su consumo. En muchos países desarrollados, por el contrario, ha dejado de aumentar el consumo por habitante debido a distintas razones. En Europa Central y países de la ex URSS, ellas se relacionan al incremento de los precios al consumidor, a la disminución del poder adquisitivo y a problemas de distribución y deficiencias estructurales. En otros países desarrollados, como p.ej. en Europa Occidental y Canadá, aumentó en los consumidores la preocupación por los efectos negativos sobre las dietas grasas y por la aparición de sucedáneos con pocas calorías. La gran demanda de lácteos favoreció la creación y producción de sucedáneos e imitaciones que en contienen distinta proporción de componentes lácteos. Sin embargo, se considera que desde el punto de vista cuantitativo, su lugar en el mercado es aún limitado.

1.2. Comercio, ayuda alimentaria y precios

Comercio. El comercio de productos lácteos está fuertemente afectado por medidas de intervención, tanto las que restringen las

importaciones de los países desarrollados -con barreras arancelarias y no arancelarias- como los subsidios a la producción y exportación en los mismos.

Hasta hace pocos años, el comercio mundial de los productos lácteos estuvo influido fundamentalmente por las operaciones de la Comunidad Económica Europea (produce el 22% pero exporta el 46% del total mundial). La política de subsidios de la CEE determinó excesos de oferta en el mercado mundial y consecuente caída de los precios.

Sin embargo, en los últimos 5-6 años, Australia y Nueva Zelanda han tomado creciente importancia en el mercado internacional. Así, mientras las exportaciones de leche en polvo de la CEE disminuyeron un 1% entre 1981-83 y 1992 (alcanzando a 833 mil tn en este año), las de Nueva Zelanda y Australia crecieron un 82% (alcanzando a 579 mil tn en 1992). Estos dos países, a pesar de verse afectados por las políticas de subsidios comunitarias y por los programas de ayuda alimentaria de EEUU, han establecido no sólo una fuerte presencia en las negociaciones multilaterales, sino también una sólida estrategia que penetración en los mercados internacionales. En la actualidad, la participación exportadora en el mercado de manteca de Nueva Zelanda junto con Australia es equivalente a la de la CEE en conjunto (36%). Asimismo participan con el 31% del mercado de leche en polvo contra el 45% de la CEE, y han llegado a participar en el 20% del mercado de quesos contra el 51% de la CEE. Inclusive, los altos volúmenes importados por Argentina a lo largo de 1992, reconocen en un 30% su origen en Nueva Zelanda (Cuadro 2).

Estos cambios en el mercado internacional implican que Argentina no sólo debe competir con los productos de países subsidiados como los de la CEE y con las restricciones arancelarias y no arancelarias a las importaciones, sino también con otros países no subsidiados y de alta eficiencia como los de Oceanía.

Asimismo, la situación de los mercados internacionales muestra un comportamiento diferente de acuerdo al tipo de producto, en tanto la coyuntura del Este europeo, la importancia de los envíos de ayuda alimentaria y la evolución de los excedentes definen un perfil particular de mercado y de cotizaciones internacionales a enfrentar por Argentina.

El descenso de la demanda mundial de manteca (3,5%) ocasionó una reducción en la demanda de importación con aumento de excedentes exportables. A pesar de una continua disminución de las exportaciones, EEUU y Canadá incrementaron sus exportaciones considerablemente, debido en parte al Programa de Incentivos y a ofertas especiales, lo cual le permitió en particular al primero de ellos, triplicar las exportaciones en 1992 respecto a 1991.

Cuadro 2

PRINCIPALES EXPORTADORES DE LECHE EN POLVO DESCREMADA

Estimaciones para 1991

(En miles de toneladas)

CEE (1)	253.0
NUEVA ZELANDIA	151.7
AUSTRALIA	118.9
ESTADOS UNIDOS	43.5
POLONIA	41.5
CANADA	36.1
AUSTRIA	25.0

Fuente: CEE

(1) Excluido el comercio intracomunitario

PRINCIPALES IMPORTADORES DE LECHE EN POLVO DESCREMADA

Estimaciones para 1991

(En miles de toneladas)

JAPON	117.0
ARGELIA	68.0
MEXICO	50.0
BRASIL	35.0
INDIA	15.0
PERU	12.0
ARGENTINA	10.6

Fuente: CEE

PRINCIPALES EXPORTADORES DE QUESO

Estimaciones para 1991

(En miles de toneladas)

CEE (1)	478.0
NUEVA ZELANDIA	109.1
AUSTRALIA	64.6
SUIZA	61.3
AUSTRIA	30.1

Fuente: CEE

(1) Excluido el comercio intracomunitario

PRINCIPALES IMPORTADORES DE QUESO

Estimaciones para 1991

(En miles de toneladas)

ESTADOS UNIDOS	136.3
JAPON	122.0
CEE (1)	109.0
SUIZA	27.6

Fuente: CEE (2)

(1) Excluido el comercio intracomunitario

(2) No se dispone de datos para ciertos

importadores principales

PRINCIPALES EXPORTADORES DE MANTECA

Estimaciones para 1991

(En miles de toneladas)

CEE (1)	251.0
NUEVA ZELANDIA	207.5
AUSTRALIA	36.6
ESTADOS UNIDOS	23.0
SUECIA	22.2
FINLANDIA	22.0

Fuente: CEE

(1) Excluido el comercio intracomunitario

PRINCIPALES IMPORTADORES DE MANTECA

Estimaciones para 1991

(En miles de toneladas)

URSS	250.0
CEE (1)	68.0
EGIPTO	64.0
ARGELIA	42.0
JAPON	24.0
INDIA	10.0

Fuente: CEE

(1) Excluido el comercio intracomunitario

Las exportaciones de queso aumentaron en 1992 (2%), con una tendencia a consolidarse en 1993, acompañando probablemente una demanda fuerte. Las exportaciones de leche descremada en polvo, luego de descenso de los últimos años, se incrementaron en forma apreciable, en particular debido al crecimiento de la demanda de importación de varios clientes tradicionales, como México y otros países de América Latina.

La coyuntura política del este europeo determinó una importante reducción en su producción láctea, y la posibilidad de colocación de los excedentes comunitarios de leche en polvo y manteca, ocasionando aumentos en los precios internacionales, que desde 1990 se mantienen en niveles considerablemente superiores a los mínimos fijados por el GATT.

Los grandes cambios de Europa Central y Oriental, repercutieron fuertemente en el mercado de lácteos. Las modificaciones en las políticas económicas provocaron aumentos de precios al consumidor, con desfavorables efectos sobre la demanda interna. Así, se produce un aumento en los excedentes exportables de lácteos, en particular manteca. El colapso del comercio intrarregional y la persistencia de problemas de balanza de pagos dieron lugar a exportaciones a bajos precios con el fin de obtener moneda convertibles, y una disminución en la capacidad para pagar importaciones, en particular en Rusia. El factor de más peso que afectaría los precios en 1993 sería la capacidad de Rusia en asegurarse crédito o lograr acuerdos de ayuda alimentaria para importaciones de manteca y butteroil.

Ayuda alimentaria. Los envíos de ayuda alimentaria, que siguen siendo una importante fuente de suministro de productos lácteos, consisten básicamente en leche descremada en polvo y grasas lácteas anhidras. La disminución de excedentes mundiales afectó la disponibilidad de lácteos para suministro en el marco de los programas de ayuda alimentaria, que representó en los últimos años cerca del 20% de las exportaciones totales de lácteos, procedente en su mayoría de los EEUU y CEE. Se estima que en años anteriores los envíos de ayuda ascendieron a cerca de 400 mil toneladas, descendieron a menos de 100 mil en 1990, incrementándose en 1991 a cerca de 180 mil, con destino principalmente Europa oriental y ex URSS, cuyas importaciones comerciales bajaron.

Actualmente, los esfuerzos realizados por varios países para reducir la producción, contener la acumulación de existencias y colocar los excedentes tuvieron éxito, y para fines de 1992 las existencias habían disminuido considerablemente, lo que en términos generales impactó en el aumento de precios internacionales.

Precios. La evolución de los precios de mercado muestra una tendencia diferente para los distintos componentes lácteos (Cuadro 3). A pesar del aumento de precios, los escasos sucedáneos de las proteínas lácteas hace que compitan estrechamente con las proteínas vegetales.

Cuadro 3

PRECIOS INTERNACIONALES (1990-1991-1992)
(Dolares EEUU/Tonelada FOB)

Productos	1990			1991			1992		
	Ene-Dic	Ene-Jun	Jul-Dic	Ene-Jun	Jul-Dic	Ene-Mar	Abr-Jun	Jul-Set	Oct-Dic
Leche en polvo descr.	1300-1700	1250-1500	1450-1800	1250-1550	1450-1800	1550-1700	1600-1900	1800-2170	1775-1950
Leche en polvo entera	1250-1650	1250-1550	1450-1800	1250-1550	1450-1800	1550-1700	1550-1900	1750-2100	1700-1900
Grasas lact. anhidras	1625-1950	1625-1800	1675-2250	1625-1800	1675-2250	1700-1950	1625-1950	1625-2200	1625-1950
Manteca	1350-1500	1350-1400	1450-1850	1350-1400	1450-1850	1400-1550	1350-1600	1350-1800	1350-1550
Quesos tipo Cheddar	1550-2000	1550-1980	1550-2100	1550-1980	1550-2100	1750-1950	1750-2100	1800-2200	1900-2100

Fuente: CEE

En materias grasas la competencia por materias grasas vegetales es más importante, en un contexto de demanda disminuida de materias grasas en general. Todo ello se manifiesta en la reciente evolución de los precios de las leches en polvo, más elevados en el caso de la leche descremada de buena calidad para reconstitución que en el de la leche entera en polvo.

Desde la entrada en vigor del Acuerdo Internacional de Productos Lácteos del GATT, los precios de los principales productos tuvieron distintas fases. A partir de 1980 el mercado mundial de lácteos mostraba un razonable equilibrio, pero a partir de 1982 la situación se caracterizó por un incremento de producción y una acumulación de existencias, en particular manteca y leche en polvo descremada, no concordante con la demanda, que deprimió los precios de todos los lácteos hasta 1986-87. Posteriormente comenzó una recuperación general, iniciada en leche en polvo y quesos, que se hizo extensiva luego a la manteca y las grasas lácteas anhidras. En 1988 con excepción de éstos, los precios alcanzaron un nivel sin precedentes.

A lo largo de 1992, mientras la manteca registró un descenso en los precios (con baja demanda y exceso de oferta mundial, a pesar del valor relativamente bajo del dólar), el queso (Cheddar) los mantuvo altos. El alza de precios sustentada en gran medida por la baja del dólar de EEUU, en un marco de incertidumbres monetarias y cambios en los modelos de producción y consumo, reforzó los argumentos de aquéllos que apoyaron la no modificación de los precios mínimos de exportación contemplados en los Protocolos, vigente entonces sin cambios desde 1989. Cabe recordar que en 1992 Nueva Zelanda reclamó por un aumento de 200 u\$s/tn, con el fin de asegurar un rendimiento viable a los productores más eficientes.

A principios de 1993, el precio internacional de productos lácteos estuvo ligado a las presiones sobre el dólar, que alcanzó su nivel más alto contra la moneda europea desde agosto de 1991. Virtualmente toda la caída en los precios internacionales de los quesos podría ser explicada por la firmeza del dólar, mientras que los precios de la manteca y de la leche en polvo han caído en una proporción menor que el movimiento de las monedas. Los precios internacionales de la manteca y del butteroil en el primer trimestre de 1993 llegaron a su punto más bajo en términos de dólar desde el verano de 1991.

1.3. Políticas de producción

Con el fin de reducir excedentes de alto costo, se tendió a adaptar la capacidad productiva al mercado dentro de una tendencia hacia una mayor liberalización y una menor intervención estatal, mediante reducción de subvenciones y eliminación de disposiciones relativas a la fijación de precios. Las restricciones a los rodeos y las limitaciones a la entrega de leche, con menor número de explotaciones y vacas lecheras, se acompañan de una importante reorganización de la industria de elaboración, tendiente a facilitar cambios estructurales a fin de aumentar la productividad y la eficiencia del sector.

En 1991 y 1992 la mayor parte de los principales países productores tomaron medidas para frenar el gasto público en apoyo de los precios de los lácteos. Los precios de sostenimiento, los precios indicativos y los pagos anticipados se mantuvieron en niveles similares o bien disminuyeron. Se mantuvieron o redujeron los contingentes de producción, con la aplicación de regímenes de dualidad de precios, sanciones por producción que excede determinados límites y gravámenes a la producción percibidos para obtener fondos destinados a la intervención en el mercado y a la cobertura de pérdidas por exportaciones excedentes.

A principios de 1992 el Consejo de la CEE adoptó decisiones relativas a contingentes, precios y reformas de política en el sector de lácteos, que en términos generales los sitúa en niveles similares a los del año anterior, y dan continuidad a las decisiones de reducción de contingentes, precios de intervención e incentivos para la reducción y abandono de la producción.

La CEE reduce los subsidios para las exportaciones y su uso interno (en enero de 1993, redujo la participación de leche en polvo desgrasada que se incorpora a la alimentación de terneros, para calificar al subsidio de alimentación). También se redujo el subsidio a la producción de caseína, y los subsidios a la exportación de los principales productos, incluyendo quesos, manteca, leche entera y desgrasada en polvo.

La respuesta de la industria láctea a las nuevas condiciones incluye reducción en el número de empresas industriales, mayor nivel de concentración en la elaboración de ciertos productos, creciente mecanización y automatización de las líneas de producción. Este proceso se consolidó en particular en la CEE, con las políticas de limitar la producción láctea y la introducción de cuotas a partir de 1994.

1.4. Perspectivas del mercado mundial.

A mediano plazo, las perspectivas del mercado mundial indican una tendencia a menores saldos exportables y en consecuencia a un incremento en los precios. Esto se originaría en la menor producción comunitaria en 1992 y posiblemente en los años siguientes.

Otro efecto proviene del mayor consumo de algunos países, entre ellos México y varios de Lejano Oriente, que si bien no son compradores directos de Argentina, descomprimen el mercado por aumento de la demanda ^{6/}. Por el contrario, en el corto plazo los subsidios a los

^{6/}Si bien México, primer importador de leche en polvo descremada, intenta reducir el nivel de importaciones, sus planes de autosuficiencia en producción de leche líquida es probable que no alcancen ese objetivo en breve plazo, con lo cual tendrá necesidad de importar gran cantidad de leche en polvo para fines de reconstitución.

productos exportados por la CEE y por EEUU, los cuales ven limitado su ingreso a nuestro país por resolución antidumping, inciden de todos modos sobre los precios mundiales. De todos modos, en las operaciones de triangulación es difícil probar subsidios en los países del Este, pues sus estructuras de producción, comercialización y formación de precios aún no están adaptadas a los sistemas de libre mercado.

La recesión de Brasil junto a su significativo aumento de producción constituye también un factor negativo si bien probablemente se reviertan en el mediano plazo.

No parece muy probable un aumento de las exportaciones provenientes de Australia y de Nueva Zelanda, a partir de importantes niveles de los últimos 2 años, o una repentina recuperación de la demanda doméstica en la CEE o en USA.

Australia y Nueva Zelanda, competidores inmediatos de Argentina en el mercado mundial, disponen de un potencial crecimiento menor al nuestro por encontrarse en ya en un nivel de productividad técnica muy superior al promedio argentino. Restan pocos países en el mundo con climas templados y alto potencial de producción lechera. Las regiones subtropicales aún no han desarrollado una tecnología competitiva alternativa. Sólo en el largo plazo podría recuperarse la capacidad productiva de los países del Este europeo, constituyendo actualmente la región de mayor crecimiento potencial en producción de leche.

2. Indicadores de competitividad y desempeño en la Argentina.

2.1. Importancia y evolución de la producción láctea

La participación del sector lácteo en el producto bruto agropecuario creció un 27,6% entre los bienios 1980-81 y 1990-91, superando el crecimiento del sector agropecuario en su conjunto. En 1991 su participación en el PBA fue del 6,7%, y del 18% en el producto pecuario.

Cuadro 4: PRODUCTO BRUTO DEL SECTOR AGROPECUARIO
(En miles de Pesos a precios de 1986)

SECTORES	Promedio		Variación %
	1980-81	1990-91	
Agropecuario	727.0	855.4	17.6
Cereales	88.5	88.3	-0.2
Oleaginosos	43.9	142.0	223.2
Ganado Vacuno	194.2	195.9	0.9
Hortal. y Legumb.	67.2	85.3	26.9
Leche	44.6	56.9	27.6

Fuente: Elaborado en base a BCRA. Indicadores Económicos. Sep.1992

Cuadro 5. Participación en el PBA de sectores seleccionados (%)

SECTOR LECHE	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Leche/Tot.agrop.	6.7	6.4	7.2	6.5	7.6	6.5	6.7
Leche/Tot.pecuario	16.4	15.0	16.5	16.8	17.5	16.8	18.0

Fuente: Elaborado en base a BCRA. Indicadores Económicos. Sep.1992

El volumen de la producción láctea argentina se incrementó en relación a principios de la década alrededor de un 20%, básicamente gracias a cambios tecnológicos que aumentaron la productividad, ya que se redujo el número de explotaciones y el área dedicada a tambos. Mientras en 1979/81 la producción total promedio ascendía a los 5077 millones de litros anuales, para el periodo 1990/92 la misma habría alcanzado los 6000-6200 millones de litros anuales. Dentro de una tendencia creciente, se registran fluctuaciones cíclicas entre años. A lo largo del tiempo se ha reducido la estacionalidad de la producción, como consecuencia del cambio tecnológico, en particular en las prácticas de alimentación. El 75% de la producción se obtiene en las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe.

Durante el año 1993 la SAGyP revisó estimaciones anteriores de producción y consumo, debido a cambios en la metodología de estimaciones. Los datos más recientes figuran en el Cuadro 6, en el que se puede apreciar la tendencia creciente de la producción -si bien con fuertes oscilaciones-, con niveles superiores a los registrados en la primera mitad de la década.

2.2. Productividad y eficiencia. Argentina tiene índices de productividad superiores a los de países del MERCOSUR y similares a los de Nueva Zelanda, pero inferiores a los de países europeos y de los EEUU. Mientras que el rendimiento en litros/vaca en la provincia de Santa Fe, en 1992, es de 3600 litros, en EEUU supera los 6.000 litros, y se pronostica que llegará a los 11.000 litros en el año 2000. En otros países los rendimientos en 1988 eran de 5600 litros en Alemania Federal y Holanda, 4500 en Francia, y 3500 en Nueva Zelanda. Mientras que los países europeos basan fuertemente sus tecnologías en la suplementación alimenticia con granos, EEUU trata de maximizar las tecnologías de gestión y genética, y Nueva Zelanda se basa en alimentación a campo.

El potencial de producción de Argentina es sustancialmente superior al actual. Para el promedio del país, el rendimiento es de 66 kg GB/ha/año, pero en la provincia de Santa Fe el promedio ya alcanza los 100 kg y los tambos de mayor tecnológico alcanzan los 150 kg.

La mayor productividad de los países europeos o de EEUU puede atribuirse a las políticas de subsidio a la producción existentes, que permiten la adopción de costosas tecnologías. Esto se refleja en los indicadores de costos de producción de leche; así es que Argentina tiene costos inferiores a los de sus competidores más próximos y de los países europeos. El costo por kg de grasa butirométrica es 1/3 del de Canadá o EEUU y la mitad del holandés. En cambio, los costos de Nueva Zelanda eran (en 1990) inferiores a los argentinos. En relación a sus vecinos del MERCOSUR, los costos de producción a nivel de tambo en Argentina son un 16% inferiores a los costos de producción del Uruguay y entre un 98 y 110% inferiores a los de Brasil.

2.3. Destino de la producción. El consumo interno de leche fluida es relativamente estable, oscilando en los 1.100 millones de litros anuales -alrededor del 25% de la producción-, aunque las crisis hiperinflacionarias de 1989 y 1990 redujeron considerablemente este nivel (Cuadro 6). El resto se industrializa, y se destina al mercado interno y externo en proporciones muy variables.

Cuadro 6

ESTIMACION DE LA PRODUCCION NACIONAL, ELABORACION Y EXPORTACIONES DE LACTEOS
(En millones de litros)

	Producción de leche			Elaboración de leche		Exportaciones		Importaciones				
	Industr.	Consumo	Cruda	TOTAL	Nacional	Importada	TOTAL	En Eq.leche	% s/Prod.	En Eq.leche	% s/Prod.	% s/Cons(**)
1985	4387	1087	489	5963	5474	1.8	5475.8					
1986	4156	1069	481	5706	5225	0.3	5225.3	136.7	2.40	71.0	1.2	1.4
1987	4477	1181	531	6189	5658	50.3	5708.3	91.3	1.48	122.0	2.0	2.2
1988	4394	1150	517	6061	5544	7.6	5551.6	438.2	7.23	62.0	1.0	1.2
1989	4980	1062	478	6520	6042		6042.0	869.5	13.34	5.0	0.1	0.1
1990	4614	1020	459	6093	5634	5.3	5639.3	930.3	15.27	23.0	0.4	0.5
1991	4353	1092	441	5886	5445	284.4	5729.4	401.1	6.81	538.0	9.1	10.1
1992 (*)				6300								
Prom.	4480	1094	485	6090	5575	58	5625	477.9	7.75	136.8	2.31	2.58

Fuente: Depto. de Lechería, SAGyP

(*) Estimación preliminar

(**) Importación / Consumo. Consumo = Elaboración Total (nac. + imp) - Exportación

2.4. Exportaciones. La competitividad del sector lácteo, medida a través de su desempeño exportador, se ha incrementado considerablemente en los últimos años. El promedio de valor exportado anualmente en el período 1986-1992 (\$ 64 millones) duplica al del período 1980-1986 (\$ 30 millones) (Cuadro 7). Esto es así a pesar de que las exportaciones han constituido en la última década un porcentaje relativamente pequeño de la producción y de gran variabilidad. El coeficiente de exportación ha pasado de un 1-2% en el período 1984-87 al 13% en 1989-90, ubicándose en 5% en 1991; se estima que para 1992 este porcentaje sería aún menor, dado que en valor las exportaciones se redujeron un 50% respecto al año anterior, en tanto la producción aumentó. Esta inversión de la tendencia está explicada por conjunto de factores que se mencionan más abajo, pero que aparecen como coyunturales.

La distribución del valor de las exportaciones de los tres principales productos en los últimos años fue de 56% para quesos, 40% para leche en polvo y 4% para manteca (Cuadro 7). Mientras que la participación de los quesos se ha mantenido similar en relación a la primera mitad de la década, la de leche en polvo ha pasado del 35% al 40%. Una tendencia destacable es la caída de importancia de la exportación de manteca, caseína y otros productos, que en años excepcionales (1982/83) llegaron a representar en conjunto el 27% del valor total. Dado que buena parte del rubro quesos no se exporta como producto diferenciado, se puede afirmar que la exportación de lácteos es principalmente de "commodities", lo cual limita el valor obtenible por estos productos.

Destino de las exportaciones. Cinco países fueron en los últimos años los compradores principales de los lácteos argentinos (Brasil, USA, Argelia, URSS, Chile; ocasionalmente, Perú, Paraguay, Venezuela). Es notable el crecimiento de participación de los países del MERCOSUR en las exportaciones, la que, desde niveles de escasa importancia a principios de la década, promedió entre 1989 y 1991 alrededor del 45% del total exportado. En esos años, Brasil se transformó en el principal destinatario. En 1992 Paraguay absorbió el 70% de la exportación de leche en polvo y el 40 % del total de productos lácteos.

Particularmente en la exportación de quesos, los EE.UU. absorbieron tradicionalmente una porción importante de los de pasta dura. Pero en el conjunto de los distintos tipos, Brasil se constituyó en 1991 en el principal comprador. En consecuencia, la cuota que EEUU asigna a la Argentina en quesos para rallar, no es cubierta actualmente por las exportaciones.

Los países del Este de Europa fueron compradores circunstanciales, y no aparecen entre los destinos actuales. Estos países están en general abastecidos adecuadamente por los miembros de la CEE, particularmente con la ayuda alimentaria en los últimos años.

Cuadro 7

COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES DE PRODUCTOS LACTEOS
(en % sobre el valor del subtotal queso, leche en polvo y mantequilla)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	Pr.80-85	Pr.86-92
VALOR EXP. (Millones u\$s)	21.2	26.8	51.3	49.2	16.3	16.4	23.3	16.6	56.5	125.7	130.9	62.3	33.9	30.2	64.2
QUESOS %	64.9	28.9	36.2	31.6	72.5	96.3	90.1	99.0	51.2	29.5	39.1	44.2	36.0	55.6	55.9
LECHE EN POLVO %	32.6	70.1	42.3	42.4	19.6	0.6	9.9	1.0	46.8	62.1	52.6	49.7	61.3	34.6	40.5
MANTECA %	2.5	1.0	21.5	26.0	7.9	0.1	0.1	0.0	2.0	8.4	8.4	6.1	0.6	9.8	3.6

Fuente: Depto. de Lacteos, SAGYP

2.5. Importación de productos lácteos. Ha sido muy variable, pasando de 1,4% del consumo en 1985 al 10,1% en 1991, para el conjunto de productos. La variabilidad es aún mayor si se analizan por separado los distintos productos. En 1991 se registran los valores más altos de importación de productos lácteos, tanto en leche en polvo como en manteca, y en menor medida en quesos. Aparentemente, se trataría de una situación muy excepcional, asentada en la recuperación de los ingresos reales de la población durante 1991.

2.6. La industria láctea.

Si bien los productos principales de elaboración industrial son los quesos, la leche en polvo y la manteca, los requerimientos unitarios de materia prima son muy diferentes por producto. Para estimar la proporción de la producción primaria utilizada para la producción de cada uno de ellos, se han convertido los volúmenes de los distintos productos industriales a litros de leche, según los coeficientes utilizados por la SAGyP (Cuadro 8). Es importante señalar que, en dicha metodología, se considera que la manteca se produce a partir de la grasa extraída de otros productos, por lo cual no aparece como demandante de leche fluida. La distribución resultante es la siguiente, en el promedio del período 1985-1991:

leche p/consumo	19,5 %
quesos	45,4 %
leche en polvo	18,6 %
otros productos	16,5 %

Estructura industrial. La industria se compone de unas 700 empresas y cerca de 2000 establecimientos, que se concentran en la región pampeana. A pesar de este elevado número de participantes, existe un grado de concentración elevado, con presencia dominante de las empresas nacionales. Se estimaba hacia 1990 que entre el 80 y 90% de la leche era industrializada por 20 empresas, que a su vez elaboraban el 67% de la leche para consumo. De las mismas, 3 empresas concentrarían más del 50% del valor agregado total (Sancor alrededor del 22%, y La Serenísima el 20%). Aunque elaboran toda la canasta de productos, cada una de las tres empresas tiene un liderazgo claro en uno de ellos: Sancor en quesos, La Serenísima en leche fluida, Nestlé en leches en polvo y condensada. Las condiciones generales de los años 1991 y 1992 habrían permitido la aparición de unos 300 establecimientos nuevos, en la producción de dulce de leche y quesos de pasta semidura.

Nivel tecnológico. Las empresas más importantes del sector cuentan con laboratorios bien equipados para control de calidad, sección de mantenimiento con talleres y áreas de investigación y desarrollo en las que se realizan diseños de productos, incipientes avances en ingeniería de procesos y adaptación de equipos.

Cuadro 8

ELABORACION DE PRODUCTOS LACTEOS

En miles de toneladas

PRODUCTO	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	PROMEDIO 85-91
QUESOS	248.1	260.6	277.5	252.4	260.2	270.7	289.3	265.5
LECHE EN POLVO	112.2	93.3	100.2	108.9	136.2	119.0	92.2	108.9
MANTECA	32.1	32.0	34.1	36.1	46.0	40.1	37.0	36.8

LECHE INDUSTRIALIZADA POR DESTINOS

En millones de litros	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	PROMEDIO 85-91
PRODUCTO	1087.0	1069.0	1181.0	1150.0	1062.0	1020.0	1092.0	1094.4
LECHE CONSUMO (1)	2364.8	2510.3	2674.5	2420.6	2508.2	2608.7	2788.7	2553.7
QUESOS (2)	1076.0	895.3	961.5	1044.7	1306.3	1141.4	884.4	1044.2
LECHE EN POLVO (3)	2.2	2.2	2.4	2.5	3.2	2.8	2.6	2.6
MANTECA (4)	945.8	748.5	888.9	933.8	1162.3	866.3	961.7	929.6
OTROS PRODUCTOS (5)	5475.8	5225.3	5708.3	5551.6	6042.0	5639.3	5729.4	5624.5
TOTAL LECHE INDUSTRIALIZADA (6)								

En % sobre el total de leche industrializada

PRODUCTO	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	PROMEDIO 85-91
LECHE CONSUMO (1)	19.9	20.5	20.7	20.7	17.6	18.1	19.1	19.5
QUESOS (2)	43.2	48.0	46.9	43.6	41.5	46.3	48.7	45.4
LECHE EN POLVO (3)	19.7	17.1	16.8	18.8	21.6	20.2	15.4	18.6
MANTECA (4)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0
OTROS PRODUCTOS (5)	17.3	14.3	15.6	16.8	19.2	15.4	16.8	16.5
TOTAL LECHE INDUSTRIALIZADA (6)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(1) Ver Cuadro 6

(2) Coeficiente de conversión promedio: 9,64 l/kg

(3) Coeficiente de conversión promedio: 9,59 l/kg

(4) Coeficiente de conversión: 0,07 l/kg. Se elabora a partir del descremado de leche de consumo y otros productos

(5) Yogur, dulce de leche, postres, helados, etc. Obtenido por diferencia.

(6) Total nacional + importado. Ver Cuadro 6

Fuente: Elaborado en base a Departamento de Lechería. SAGyP: "Información Estadística 1991, Series retrospectivas 1960-1991".

Así, en las líneas de leche fluidas, leche en polvo, yogures y quesos cremas, las empresas líderes no están alejadas de los niveles tecnológicos internacionales. Sin embargo, la brecha es más amplia en la elaboración de manteca, postres y flanes y en la producción de quesos; en este sector, con excepción de unas pocas plantas modernas, siguen prevaleciendo técnicas artesanales, aunque aparentemente esta situación ha comenzado a modificarse.

3. Factores de competitividad

3.1. Factores exógenos. La extrema variabilidad del desempeño exportador argentino en productos lácteos impide identificar factores de mediano y largo plazo que expliquen estas oscilaciones. De todas formas, se pueden señalar factores que favorecieron y otros que perjudicaron las exportaciones, determinando el resultado final de cada año. Los principales factores exógenos que han favorecido y favorecen la competitividad de los productos lácteos son los siguientes:

- * los cambios producidos en los mercados internacionales que implicaron una suba de los precios de los productos lácteos;
- * los protocolos de integración con Brasil desde 1986;
- * la caída del consumo interno en los 1989 y 1990;
- * el sistema del FOPAL, creado en 1986 y vigente hasta 1991, que significó un contrapeso a los subsidios;
- * el proceso de cambio tecnológico en los últimos 20 años, que condujo a una triplicación de los rendimientos de grasa butirométrica/ha. Este proceso se acompañó por una reducción en el número de tambos, aumento de producción y de vacas por tambo, y de producción por vaca.

Entre los factores contrarios al aumento de las exportaciones se encuentran:

- * las políticas proteccionistas en el sector de la CEE y las prácticas de dumping;
- * un menor nivel de productividad y eficiencia que competidores como N.Zelandia y Australia, que están aumentando su participación en el mercado internacional;
- * la importante participación relativa del consumo interno en el destino de la oferta total, y su fuerte variación debida a la elasticidad positiva de esta demanda en relación al ingreso real.

3.2. Factores endógenos.

Tecnología industrial. Tanto en el sector de producción primaria como en la industria láctea se han producido cambios tecnológicos en la última década que mejoraron los rendimientos. En el sector primario los cambios principales se relacionan con el ordeño mecánico en las primeras etapas y la alimentación -particularmente la suplementación

forrajera para atenuar los efectos de la estacionalidad de producción de pasto-. En la industria, se incorporaron tecnologías estandarizadas con aumento en el tamaño medio de plantas, automatización de procesos, incorporación de mayores estándares de calidad, desarrollo de nuevos productos, etc. Sin embargo, estos procesos son más destacados para la leche fluida (de consumo interno) y la leche en polvo. En cambio en quesos el desarrollo es menor. En los últimos años - a similitud de otros países- ha avanzado el desarrollo de nuevos productos y particularmente de presentaciones (yogures y postres para niños "multipacks", leches cultivadas, quesos crema, helados de venta en la vía pública y para el hogar, etc.)

Estrategias comerciales. Durante la década anterior las empresas no desarrollaron en forma notoria políticas específicas de desarrollo de mercados y diferenciación de productos exportados. La exportación concentrada principalmente en commodities (de menores precios que los productos diferenciados, sujetas a políticas de protección) es una de las causas de las oscilaciones cíclicas de las exportaciones frente a fluctuaciones en la demanda interna, generándose un círculo vicioso que no permite consolidar una exportación sostenida. Las empresas medianas y pequeñas tienen limitaciones adicionales para encarar programas de expansión y diferenciación, entre ellas la escasez de recursos humanos altamente capacitados en estrategias comerciales y empresariales.

3.3. Impacto de las reformas económicas.

El impacto de las reformas económicas sobre el sector lácteo es positivo, como resultado de múltiples efectos sobre distintas facetas de la actividad, algunos que la beneficiaron y otros que la sometieron a mayores exigencias.

La actividad láctea se ha visto favorecida por la disminución de impuestos generales y sectoriales que gravaban la actividad productiva: eliminación de la contribución al INTA sobre exportaciones, impuestos de sellos, impuesto a los débitos bancarios, etc. Desde noviembre de 1992 se otorgó un reembolso a todos los productos de exportación, que va del 5 al 10% en lácteos -según los productos-, del mismo nivel del arancel de importación. Otras medidas generales son aplicables igualmente a este sector: créditos PyMes, prefinanciación de exportaciones a 270 días, unificación (opcional) de pagos del IVA, etc. En los dos últimos años se produjo una significativa reducción de las tasas de interés, que beneficia a las líneas de producción que requieren períodos más prolongados.

La desregulación del transporte a Brasil (por la eliminación de los cupos de carga y la entrada de nuevos operadores) redujo sustancialmente los fletes con ese destino.

La reducción de las tasas de inflación significó una mejora real de los ingresos de los productores, anteriormente muy afectados por el deterioro inflacionario derivado de los plazos de pago de la industria láctea.

El aumento de demanda interna provocado por la recuperación de los ingresos reales de la población como efecto de la ley de convertibilidad influyó positivamente, manteniendo elevado el precio al productor. Por esta razón y por la coyuntura de altos precios internacionales, la apertura no afectó negativamente a los precios al productor.

Las reformas económicas también sometieron al sector lácteo a una mayor competencia, ya que los aranceles de importación, muy elevados hasta 1988, se fueron reduciendo hasta llegar a un 5%. Asimismo, el mecanismo del FOPAL, que había jugado un papel de cierta importancia en el período de precios internacionales bajos, fue eliminado.

Otras acciones en curso son la gestión de utilización de warrants para la leche en polvo, y la reformulación del sistema de información de producción y comercialización de estos productos.

Las reformas económicas han dado lugar a nuevas estrategias empresarias. Las derivadas particularmente del MERCOSUR se analizan en el punto respectivo. En cuanto a la apertura, las empresas lácteas han utilizado esta posibilidad para cubrir sus necesidades de materia prima frente al aumento de la demanda en los últimos años. Por otra parte, el manejo de la importación por las mismas empresas podría constituirse en un elemento de su estrategia de negociación de los precios de la producción nacional. La apertura da surgimiento en consecuencia a políticas empresarias más complejas, que exceden la mera elaboración de la producción nacional de materia prima.

Impactos sobre costos de producción y márgenes brutos. Los costos directos de producción en tambo se redujeron inicialmente a partir de las reformas de marzo de 1991, para subir luego lentamente. A agosto de 1993, sin embargo, eran todavía inferiores a los costos registrados en el período diciembre 1990-enero 1991 (Cuadro 9). En relación a este período base, los mayores incrementos se produjeron en los componentes de remuneración del tambero, mano de obra, alimento balanceado, mientras que se redujeron los vinculados a alimentación a pasto (verdeos, pasturas, fardos, etc) por la reducción de costos de combustible. También bajaron el costo de energía eléctrica y el del control lechero.

Los precios -medidos en dólares- tuvieron una leve caída en 1991 con respecto a 1990, para ubicarse en valores más altos en 1992 y 1993. Medidos en pesos constantes, manifiestan una tendencia sostenidamente creciente (Cuadro 10).

Los márgenes brutos (en dólares) sufrieron inicialmente una caída (fines de 1991 en relación a fines 1990) pero se recuperaron a un nivel superior al inicial desde fines del año 1992, hasta superarlo en 1993 (Cuadro 9).

Es importante señalar que el proceso general de estabilización de precios redundó en una mejora de los ingresos de la producción, al reducir las pérdidas financieras que anteriormente derivaban de los plazos de pago y de la erosión por inflación.

4. El MERCOSUR

4.1. El comercio regional.

Los países más activos dentro del Mercosur son Argentina, Brasil y Uruguay. Exceptuando algunas situaciones coyunturales de fuerte aumento en el consumo interno, tanto Argentina como Uruguay pueden ser considerados oferentes netos. Brasil, con un déficit global (en promedio 1986/89 alcanzó un equivalente de 1500 millones de litros), es demandante por excelencia, a pesar de producirse circunstancialmente exportaciones brasileras de ciertos productos lácteos hacia la Argentina o Uruguay. En términos generales, Argentina abastece la mayor proporción de las demandas brasileras.

Si bien Uruguay ha realizado ventas esporádicas de leche a la Argentina dentro de una mejora en la situación competitiva de su producción primaria, es poco probable que su producción se transforme en un riesgo para este mercado, teniendo en cuenta además que las diferencias de costos no han sido permanentes.

Desde el año 1985 hasta 1989, las exportaciones de Argentina a Brasil crecieron desde un nivel inicial de 64 mil dólares anuales hasta alcanzar los 90 millones, en una aceleración del ritmo integrador que renovó el impulso a las exportaciones. A partir de entonces se observa una declinación, alcanzando actualmente un volumen anual equivalente a 30 millones de dólares.

En quesos, también Argentina y Uruguay fueron los proveedores exclusivos de Brasil (55 y 45% respectivamente en 1988/90; hasta 1987 y luego de 1991 Uruguay fue el principal proveedor).

La leche en polvo es el producto en el cual Brasil es más deficitario. En 1986 cubrió sus necesidades con importaciones de la CEE y en 1988/90 con productos procedentes de Argentina y Uruguay. Si bien Brasil es también importador de manteca, puede regular en cierta medida la producción interna de manteca modificando el tenor graso de la leche de consumo (Cuadro 11).

Cuadro 10

PRECIO PAGADO A LA PRODUCCION

En Pesos

	1990	1991	1992	1993
Ene	0.50	2.44	4.16	4.38
Feb	0.92	2.52	4.55	4.59
Mar	1.44	3.16	4.99	5.04
Abr	1.49	3.41	5.43	5.50
May	1.68	3.52	6.08	
Jun	1.93	3.81	6.18	
Jul	2.25	4.20	5.98	
Ago	2.43	4.12	5.48	
Set	2.62	4.03	4.90	
Oct	2.91	4.03	4.67	
Nov	2.99	4.08	4.47	
Dic	2.57	4.10	4.24	
PROM	1.98	3.62	5.09	4.88

En Pesos actualizado a Abril 1993

Fuente: Departamento de Lechería-SAGyP

PRECIO PAGADO A LA PRODUCCION

En Dolares

	1990	1991	1992	1993
Ene	2.68	2.59	4.16	4.38
Feb	1.57	2.52	4.55	4.59
Mar	3.10	3.28	4.99	5.04
Abr	2.99	3.41	5.43	5.50
May	3.36	3.52	6.08	
Jun	3.65	3.81	6.18	
Jul	4.09	4.20	5.98	
Ago	3.87	4.12	5.48	
Set	4.98	4.03	4.90	
Oct	5.22	4.03	4.67	
Nov	5.75	4.08	4.47	
Dic	4.42	4.10	4.24	
PROM	3.81	3.64	5.09	4.88

En Dolares

Fuente: Departamento de Lechería-SAGyP

Cuadro 11

MERCOSUR
DATOS BASICOS SOBRE PRODUCTOS LACTEOS

	ARGENTINA			BRASIL			PARAGUAY			URUGUAY		
	1987	1988	1989	1987	1988	1989	1987	1988	1989	1987	1988	1989
PRODUCCION DE LECHE												
1. VACAS EN ORDENE	2890	2830	2900	18200	18600	18600	101	105	108	550	612	630
2. PRODUCCION (Miles Ton)	6444	6168	6725	13399	13929	13815	194	200	205	988	990	1005
3. RENDIMIENTO (Kg Vaca/año)	2230	2180	2319	736	777	743	1923	1905	1898	1717	1617	1596
ELABORACION												
4. LECHE EVAPORADA (Miles Ton)	9	7	10	36	36	36				3	4	2
5. LECHE ENTERA EN POLVO (Miles Ton)	87	82	105	122	130	130				7	10	9
6. LECHE DESCREMADA POLVO (Miles Ton)	13	22	29									
7. QUESOS (Miles Ton)	277	265	281	59	60	60				16	16	16
8. MANTECA (Miles Ton)	34	34	37	77	79	80				12	13	12
9. LECHE FLUIDA (Miles Ton)	3431	3215	3387	11327	11772	11651				712	675	721
EXPORTACIONES												
10. QUESOS (Miles Ton)	5.7	10	15.5							6	6.7	8.3
11. LECHE EN POLVO (Miles Ton)	0.4	24	49							5.4	6.5	8
12. MANTECA (Miles Ton)		1								8	10	7
13. QUESOS (Millones u\$s)	16	26	40							15	16	24
14. LECHE EN POLVO (Millones u\$s)	0.8	30	87							7	9	18
15. MANTECA (Millones u\$s)		1								10	12	12
IMPORTACIONES												
16. QUESOS (Miles Ton)	2	0	1									
17. LECHE EN POLVO (Miles Ton)	5	0.6					1.3	0.6	0.7			
18. MANTECA (Miles Ton)	0.6	1										
19. QUESOS (Millones u\$s)	5	0.5	3	9	14	40						
20. LECHE EN POLVO (Millones u\$s)	6	0.9		84	6	208	2	1	1			
21. MANTECA (Millones u\$s)	1	1.5		20	1.5	13						
CONSUMO APARENTE												
22. EXPORTACION EQUIV. (Miles Ton)	46.3	317.0	804.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	154.0	188.9	235.1
23. IMPORTACION EQUIV. (Miles Ton)	58.2	11.8	7.0	1046.0	96.0	1132.0	10.4	4.8	5.6	0.0	0.0	0.0
24. CONSUMO APARENTE (Miles Ton)	6455.9	5862.8	5927.5	14445.0	14025.0	14947.0	204.4	204.8	210.6	834.0	801.1	799.9
25. POBLACION (Millones hab.)	31.1	31.5	31.9	141.5	144.4	147.4	3.9	4.0	4.2	3.1	3.1	3.1
26. CONSUMO PER CAPITA (Lts)	207.6	186.1	185.8	102.1	97.1	101.4	52.4	51.2	50.1	269.0	258.4	248.3
PRECIOS												
27. AL PRODUCTOR (u\$s/Lt)	0.118	0.119			0.269	0.235				0.083	0.076	

Fuente: Tomado de Gargiolo, G.R., Temas de competitividad en MERCOSUR. Productos Lácteos

La aptitud vendedora de Argentina resultó reforzada por la reducida nómina de excepciones de productos lácteos incluida por Brasil en la lista respectiva, centrándose las discusiones en el área de compatibilización de normas técnicas, donde Brasil planteaba algunas restricciones.

La intensificación del comercio de exportación a Brasil se ejemplifica en el hecho que los lácteos argentinos abandonaron la sección de importados en las góndolas de supermercados, para ser presentados junto a productos de consumo masivo de producción nacional.

Sin embargo, en el caso de los quesos, dado que las ventas argentinas superaron inicialmente los cupos establecidos, Brasil solicitó y logró que se incluyeran los quesos en la Lista de Excepciones para retrasar los plazos programados de ampliación de preferencias bilaterales. Estas excepciones se referían a todos los tipos salvo el Cheddar y quesos típicos. En realidad, se considera que la entrada de bienes al mercado de Brasil no desplazó a la oferta local, sino que operó en el establecimiento de un precio testigo.

A pesar de la inclusión en la lista de excepciones, los recientes acuerdos sectoriales del sector privado en el marco del Grupo Mercado Común proponen aumentar la preferencia arancelaria al 100% para todos aquellos productos no incluidos en las listas de excepción, para las cuales también se sugiere un cronograma para su levantamiento.

El dinamismo en las exportaciones de lácteos a Brasil no se ha visto afectado significativamente, hasta el momento, por la aplicación de barreras pararancelarias. Sin embargo, en el momento de generalizarse la apertura, una exportación argentina mayor a la deseada por Brasil podría ser trabada en base a la insuficiente coordinación sobre normas técnicas y los elevados estándares sanitarios brasileros.

En varias oportunidades las autoridades brasileñas aplicaron las disposiciones microbiológicas contenidas en la Portaria No 1 (28/1/87) para obstaculizar el ingreso de productos argentinos, y es altamente probable que en el futuro se apliquen estándares de tolerancia a coliformes en la elaboración de quesos con importantes aumentos en las exigencias. También en este sentido, los recientes acuerdos sectoriales proponen fijar plazos inmediatos para la eliminación de las barreras para-arancelarias, ratificar preferencias arancelarias mínimas, fijar los requisitos de origen para la consideración de producido en el MERCOSUR de modo de evitar la triangulación, y aceptar las normas del país de origen hasta que se defina la norma horizontal de la región.

En Argentina, estos acuerdos sectoriales han generado un renovado esfuerzo por lograr un mayor entendimiento comercial y limitar los alcances de disposiciones sumamente restrictivas para los productos argentinos. También estimularon, a instancias del propio sector privado, avances en la mejora del Código Alimentario Nacional, y en

la próxima aprobación de una norma unificada para los quesos en los aspectos microbiológicos a nivel nacional.

La consolidación de la zona de libre comercio, y el esperable avance de políticas de liberalización de mercados generará probablemente modificaciones en la estructura regional y empresaria de la actividad, con procesos de reconcentración y reorganización de la oferta. En esta situación, y frente a la competencia de otros países productores, algunos por mayor eficiencia y otros por proteccionismo, el MERCOSUR necesitará establecer un arancel común hacia terceros países, así como enfrentar maniobras de dumping. La amplia variación de las cotizaciones internacionales de los lácteos afectan las expectativas empresarias, ya que los países del MERCOSUR pueden quedar desfasados frente a otros productores eficientes, a pesar del Arancel Externo Común. Si bien éste aún no fue establecido, se estimó inicialmente en el 20%, con pedidos empresarios de ubicarlo en alrededor del 35%.

4.2. Impacto de la integración en las empresas lácteas.

En los últimos años, en particular a partir de la firma de los primeros protocolos entre Argentina y Brasil, las favorables perspectivas para el sector lácteo de resultar potencialmente uno de los más favorecidos dentro de las agroindustrias, lo ha convertido en el objetivo de gran importancia para muchas firmas comerciales argentinas.

En el mercado se ha producido un gran movimiento de inversiones y acuerdos comerciales entre agentes argentinos, brasileros y extra-regionales. Las principales empresas ya abrieron sucursales en Brasil, otras conformaron consorcios o acuerdos de intercambio compensado, etc. Por ejemplo, SanCor impulsó un proyecto para fabricar queso en barra en Brasil, con intención de destinarlo a EEUU, a partir de leche en polvo argentina reconstituida. Se estima que el abastecimiento argentino de la demanda brasileña de algunos productos se acerca al 7%, con una participación de Sancor del 5%. Un caso particular que indica un nuevo posicionamiento de los organizadores de los mercados lácteos tendientes a aprovechar el mercado ampliado, es el establecimiento de la firma transnacional Parmalat en Argentina, Brasil y Uruguay.

4.3. Posición competitiva de Argentina en el MERCOSUR

Las condiciones edafo-climáticas, una escala de producción más adecuada, una mayor calidad del rodeo lechero y la aplicación de tecnologías de alta productividad son los elementos básicos que destacan la mayor competitividad argentina respecto a Brasil. Estas condiciones de costos relativos indican que Argentina y Uruguay serían los proveedores naturales de lácteos del mercado brasileros. La baja competitividad de la oferta de materia prima brasileros y su elevada participación en los costos industriales de varios productos, se

traduce en un margen estrecho de maniobra para la industria en el sentido de recuperar esa desventaja, a pesar de disponer de un parque industrial avanzado. Los precios de leche fluida al consumidor son semejantes en ambos países (u\$s 0,43/l leche C). Teniendo en cuenta que los productores reciben 0,14 en Argentina y 0,20 cvs en Brasil, ello indicaría que los sectores de procesamiento y transporte son más eficientes en Brasil, lo cual garantizaría la competitividad del producto local a nivel de consumidor.

En síntesis, las ventajas argentinas en materia de costos, la potencialidad del mercado brasilero (supuesta la superación de su crisis recesiva), el conocimiento del mismo derivado de la experiencia desde 1985, y las efectivas transformaciones que se están produciendo en la industria, indican que el MERCOSUR ofrece una perspectiva de crecimiento para el complejo lácteo argentino.

Para aprovechar esta perspectiva se requiere una rápida recuperación de la oferta local de materia prima, un continuado esfuerzo en la reducción de costos en las etapas industriales y comerciales, y el desarrollo de estrategias empresarias que permitan enfrentar la posible competencia de otros países que ya tengan desarrollados sus canales de distribución en el mercado brasilero.

BIBLIOGRAFIA

- Capellini, O.: "La lechería Nacional en el Marco de la Desregulación". AAEA Perspectivas Agropecuarias'92. Buenos Aires, Mayo 1992.
- Centro de la Industria Lechera: Memoria Anual. Varios años.
- Chudnovsky, D. y Porta, F.: "La Competitividad Internacional. Principales cuestiones conceptuales y metodológicas". CENIT Documento de Trabajo, Buenos Aires, Enero de 1990.
- Comunidad Económica Europea: Green Europe: Milk Quota. Bruselas, 1990.
- Cristini, M.: "La Política Agropecuaria común, causas de su permanencia y perspectivas futuras". FIEL, Documento de Trabajo No. 14, Buenos Aires, Set. 1987.
- De Zavalía, E.: "La leche en el nuevo contexto macroeconómico" AAEA Perspectivas Agropecuarias'92. Buenos Aires, Mayo 1992.
- FAO: Anuario de Producción y Comercio. Roma, 1990.
- Galletto, A.: "Las ventajas competitivas de la agroindustria lechera argentina y el probable impacto del Mercosur, un enfoque preliminar." Mimeo, EEA-Rafaela, Rafaela, Abril de 1992.
- Gargiulo, G.: Análisis de Competitividad de Productos Agroindustriales en el Mercosur. Mimeo. Setiembre 1991.
- Gutman, G. y Rabella, C. "Subsistema Lácteo". en Agroindustrias en la Argentina, Gutman, G. y Gatto, F. CEPAL-Centro Editor de América Latina. Buenos Aires, 1990.
- OECD: Agricultural Policies, Markets and Trade. Monitoring and Outlook 1991. Paris, 1991.
- Obschatko, E.: "Diagnóstico Sectorial Agropecuario". Convenio SAGyP-IICA. Buenos Aires, Marzo 1990.
- Parellada, G.: "Caracterización Económica de la Actividad Lechera Argentina." INTA-IESR. Documento de Trabajo No. 11, Buenos Aires, Diciembre 1987.
- Petri, G. y Rivas, A.: "El Sector Lácteo Argentino". Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca. Serie de Estudios, No. 9. Buenos Aires, Marzo 1992.
- Podestá R.: Serie de Entrevistas personales. APIL.

-Polatian, C.: "Competitividad de la Industria Productora de Lacteos y Derivados". Secretaria de Planificación. Serie: Análisis de Competitividad de Actividades Industriales. Buenos Aires, Agosto 1991.

-Saez, R.: "Estudio sobre Competitividad de Productos Agropecuarios en el Mercosur." Convenio Ministerio de Agricultura del Uruguay - GTZ. Montevideo, 1992.

-Schilder, E. y Parellada G.: "Características Económicas del Sector Lechero Argentino y Limitantes para su crecimiento". INTA-IESR. Documento de Investigación No. 4. Buenos Aires, Mayo 1989.

-Schilder, E.: "Algunos Aspectos Evolutivos de la Producción y de la Comercialización Lechera en la Argentina". EEA-INTA Rafaela.
USDA: Dairy, Situation and Outlook Report. USDA-ERS. Varios números.

**Este Documento se terminó de imprimir en
el mes de Octubre de 1993 en los talleres de:
F.M. GRAFICA S.R.L.
Av. GAONA 3797 Cap. Fed.**

