

LIBRE COMERCIO Y LÁCTEOS:

*LA PRODUCCIÓN DE LECHE EN EL ECUADOR
ENTRE EL MERCADO NACIONAL Y LA GLOBALIZACIÓN*

Miembros del SIPAE

Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en el Ecuador

■ Universidad Central del Ecuador (**UCE**) ■ Universidad de Cuenca ■ Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (**CESA**) ■ Institut de Recherche pour le Développement **IRD (Francia)** ■ Agrónomos y Veterinarios Sin Fronteras **AVSF (ex CICDA)** ■ Sistema de Capacitación para el Manejo de los Recursos Naturales Renovables (**CAMAREN**) ■ Fundación para el Desarrollo y la Creatividad Productiva (**FUNDES**) ■ Instituto de Ecología y Desarrollo de las Comunidades Andinas (**IEDECA**) ■ Centro de Investigaciones para el Desarrollo (**CINDES**)

LIBRE COMERCIO Y LÁCTEOS:

*LA PRODUCCIÓN DE LECHE EN EL ECUADOR
ENTRE EL MERCADO NACIONAL Y LA GLOBALIZACIÓN*

*Frank Brassel y Francisco Hidalgo
Editores*

*S I P A E
2007*

LIBRE COMERCIO Y LÁCTEOS:

LA PRODUCCIÓN DE LECHE EN EL ECUADOR
ENTRE EL MERCADO NACIONAL Y LA GLOBALIZACIÓN

Editores: Frank Brassel y Francisco Hidalgo

Revisión de Textos: Edith Valle

Diseño y Diagramación: Miguel Samaniego

Diseño de Portada: Ma. José Breilh

Impresión: somos punto y línea - 2453-757

© SIPAE 2007

Telefax: (593-2) 2555726

E-mail: sipae@andinanet.net

Oficinas: Edificio Facultad de Ciencias Agrícolas – 2do. Piso. Ofic. 414,
Cda. Universitaria – Universidad Central del Ecuador, Quito, Ecuador

Ficha de Catalogación

636.214 2 Brassel, Frank; Hidalgo, Francisco, eds.
B8231

Libre comercio y lácteos: la producción de leche en el Ecuador entre el
mercado nacional y la globalización / Frank Brassel, Francisco Hidalgo.-
Quito: SIPAE, 2007.

ISBN: 9978-45-690-3

1. INVESTIGACIÓN AGRÍCOLA 2. DESARROLLO ECONÓMICO Y
SOCIAL 3. PRODUCCIÓN AGROPECUARIA 4. INDUSTRIA
LECHERA 5. PARTICIPACIÓN EN EL MERCADO
6. GLOBALIZACIÓN 7. COMERCIALIZACIÓN

I t

Contenido

Presentación	
SIPAE	9
Prólogo	
Pierre Gondard (IRD)	15
1. Agricultura campesina, leche y debate sobre TLC	
Francisco Hidalgo	21
2. La importancia de la producción de leche en el Ecuador	
Patricio Ruiz	35
3. La producción lechera en las economías campesinas de la Sierra: seguridad, dinamismo económico y pluriactividad	
Christophe Chauveau	43
4. La industria de los lácteos costos y precios	
Patricio Ruiz	53
5. Los consorcios de los queseros comunitarios en los últimos 30 años	
Mario Cadena	61
6. La producción lechera en un marco interpretativo de género	
Magdalena Mayorga	69

7. El mercado mundial de leche en polvo	
Vinicio Salgado	77
8. La competitividad del sector del Ecuador en el marco del TLC	
Mariana Mosquera	89
9. Posibles escenarios de compromisos finales de apertura en el sector lácteo ecuatoriano, frente al TLC con Estados Unidos	
Vinicio Salgado	99
10. Protección al precio de la leche por la Franja de Precio de la CAN	
Jorge Castro M.	117
11. Los queseros comunitarios: su mirada al frente del TLC	
Juan Diego Unda y Manuel López	125
12. El desarrollo del sector lácteo en la Unión Europea. Una perspectiva para el Ecuador?	
Frank Brassel	135
13. Anexo	
Carta Abierta de los Miembros del Consorcio del Queso Campesino sobre las negociaciones del TLC	147



LA COMPETITIVIDAD DEL SECTOR LÁCTEO DEL ECUADOR EN EL MARCO DEL TLC

*Mariana Mosquera**

* Economista. Maestría en Integración Regional Latinoamericana (Flacso – Universidad de Cuenca). Estudiante del Doctorado en Ciencias Sociales, América Latina en el Sistema Mundial, Universidad de Alicante (España) - Universidad de Cuenca (Ecuador).

La inminente firma del tratado de libre comercio con los Estados Unidos nos lleva a analizar el entorno que deberá enfrentar uno de los sectores más importantes y sensibles de la economía ecuatoriana: el sector lácteo.

La ganadería bovina, una actividad económica significativa para el país y sus economías campesinas

El sector del agro generó en el 2004 el 6.4% del PIB y el 26% del empleo en el Ecuador. La actividad ganadera es un importante contribuyente en el total de esta producción, aportando con el 43% y el sector de la leche con el 15.7%.

El estudio (UNDP, 2005) realizado por las Naciones Unidas determinó que el queso y la carne vacuna figuran entre los siete principales productos amenazados por el TLC con Estados Unidos. Considerando que el 61.1% de la producción agraria en la Sierra proviene de la actividad ganadera, esta será la región más golpeada por este acuerdo. Además el 60% de las unidades productivas, son del tipo “familiar de subsistencia”¹, en donde el subsector de la leche absorbe el 21.1% de los trabajadores familiares, que

en valores absolutos representa 533.175 personas.

Los datos muestran que las pequeñas economías rurales de la Sierra serán las más afectadas con la liberalización total del sector lechero ecuatoriano propuesta por Estados Unidos en el TLC. El desmantelamiento de la franja de precios, utilizada por el Ecuador para estabilizar el precio de la leche, empujará a estas pequeñas economías a competir con unidades productivas que obtienen elevadas productividades fruto de mejores condiciones naturales y sobretodo de la vigencia de una política estatal de apoyo al agro implementada por los países desarrollados.

Un escenario probable del sector lácteo sin la franja de precios

La leche es uno de los productos protegido por el *arancel externo común*², impuesto por la Comunidad Andina a terceros países, el cual actualmente se ubica en 20% para la leche en polvo y 15% para la leche fluida. Además hasta ahora, el Ecuador se ha amparado en la *franja de precios*³, para resguardar a este producto de las amenazas que emanan del distorsionado mercado internacional, en el cual participan

1 Son aquellas unidades productivas en que los productores viven en el predio, no contratan trabajadores y no poseen maquinarias.

2 Impuesto a las importaciones de terceros países acordado entre los países miembros de la Comunidad Andina.

3 Es un mecanismo de estabilización de los precios internos a través de la fijación de un precio de referencia “piso” y un precio de referencia “techo” entre los cuales se desea mantener el costo de importación de un determinado producto. La estabilización se logra aumentando el arancel ad-valorem (general) cuando el precio internacional cae por debajo del nivel piso, y rebajando dicho arancel, hasta cero, cuando dicho precio aumenta por encima del techo. El Ecuador a partir del mes de febrero de 1995 aplica el Sistema Andino de Franjas de Precios, como mecanismo de estabilización del costo de importación armonizado en la subregión andina. La franja se aplica a productos provenientes de terceros países que no sean miembros de la Comunidad Andina de Naciones.

productores de países desarrollados, los cuales gracias a las enormes productividades y subvenciones, pueden inundar el mercado con productos a bajos precios, haciendo peligrar la reproducción de los productores en desventaja, que como hemos visto en el Ecuador, se compone fundamentalmente de pequeños productores campesinos. La franja de precios es

un arancel variable, que funciona modificando el precio de referencia⁴, cuando este se encuentra por encima o por debajo de la franja, en cuyo caso se aplica las llamadas rebajas⁵ arancelarias o derechos variables adicionales⁶ respectivamente, estos últimos hasta un *techo consolidado*⁷ establecido por la OMC.

Cuadro N° 1: Leche entera en polvo sin azúcar

Sub-partida andina	0402.21.19
Precio piso CIF (US\$/TM*)	2,158
Precio techo CIF (US\$/TM)	2,452
Precio referencial CIF (US\$/TM)	2,318
Arancel ad-valorem sobre CIF referencial (%)	20
Gravamen arancelario total (%)	20
Arancel externo común (%)	20
Techo consolidado OMC (%)	72

Fuente: Secretaría General de la Comunidad Andina

Los precios piso y techo de la franja de precios rige para abril 2006-marzo 2007

* Una tonelada métrica es igual a 8.300 litros.

Si el precio cayera por debajo del precio piso, los productores ecuatorianos y de la Comunidad Andina están respaldados por un arancel que puede subir hasta un 72%. Con el TLC, los excedentes de la producción de leche de Estados Unidos podrían ingresar sin aranceles y provocar una caída del precio interno.

Dentro del continente, Estados Unidos y Argentina son los que presentan la mayor oferta exportable el primero con 51.000 toneladas y el segundo con 97.000 en el año 2000⁸. Estados Unidos en base al acuerdo podría colocar una cuota en el mercado nacional deprimiendo el precio.

4 El precio de referencia es el promedio quincenal, basándose en cotizaciones diarias, semanales o quincenales, observadas en los mercados internacionales.

5 Es una tasa que se aplica cuando el precio CIF es superior al precio techo CIF.

6 Son tasas adicionales que se aplican sobre el arancel externo común, siempre que el precio internacional de referencia se ubique por debajo del precio piso CIF.

7 Arancel máximo que puede llegar a aplicar los países miembros de la Organización Mundial del Comercio sobre un producto específico.

8 Datos de la FAO.

Se conoce que Colombia y Perú, países que concluyeron las negociaciones de este acuerdo, no lograron exclusiones para sus productos sensibles como pretende alcanzar Ecuador, para el caso de la leche. En un principio podría ser beneficioso para el consumidor, pero los precios bajos permanecerán hasta que Estados Unidos considere que no es necesario la política de subsidios y requiera recuperar los costos reales de producción, como ocurrió con el trigo norteamericano, que a mediados del siglo pasado empezó a entrar como una donación hasta conseguir poco a poco desplazar a la producción nacional.

En el siguiente apartado, se analiza las posibilidades del Ecuador para competir con Estados Unidos y otros países del continente, en caso de una eliminación de la franja de precios.

La competitividad una solución difícil de lograr para el Ecuador

La identificación de ventajas competitivas solamente tiene sentido cuando la producción nacional está orientada a venderse en el exterior o cuando debe hacer frente a la inundación de productos de bajo costo provenientes desde otros países. El segundo escenario es el más probable para el sector lácteo, en el marco del TLC.

La productividad

La productividad es un factor determinante de la competitividad internacional de un país. El incre-

mento en los rendimientos, sobretudo en la rama agropecuaria depende de la existencia de condiciones naturales favorables y del acceso a los avances tecnológicos tanto en los equipos, en los procesos y en las formas de organización del trabajo y de la producción.

Las diferencias en la producción de leche entre los países andinos que participan en el TLC con Estados Unidos son importantes, así la producción de Colombia y Estados Unidos es 3 y 34 veces respectivamente, mayor que la de Ecuador. Además la productividad de Estados Unidos es 4.5 veces más que la de Ecuador.

En los Estados Unidos, los productores agropecuarios trabajan en condiciones favorables. El Oeste Medio posee los suelos más ricos del mundo. La lluvia es entre modesta y abundante en la mayor parte del país, y donde no lo es, los ríos y el agua subterránea permiten extensas operaciones de riego. La realización de fuertes inversiones de capital en maquinaria agrícola tales como: tractores que arrastran segadoras de alta velocidad, costosas trilladoras y cosechadoras, así como el uso creciente de mano de obra altamente capacitada han contribuido a alcanzar grandes rendimientos. Incluso la tecnología espacial entra en acción para ayudar a ubicar los lugares más idóneos para sembrar y fertilizar los cultivos. Además del uso marcado de fertilizantes y plaguicidas, está la biotecnología, la cual ha dado lugar al desarrollo de semillas resistentes a las enfermedades y la sequía.

Cuadro N° 2: Producción y rendimiento de leche por países

País/ año	Número vacas	Producción TM/año/vaca	Producción TM
Argentina 2003	2.000.000	3,975	7.950.000
Brasil 2003	15.300.000	1,494	22.860.000
Colombia 2004	5.820.000	1,0464	6.090.000
Ecuador 2004	1.200.000	1,9167	2.300.000
Estados Unidos 2004	8.970.000	8,6472	77.565.000
Perú 2004	640.000	1,3208	845.302

Fuente: NASS, Proyecto SICA, FAO
Elaboración: la autora

La productividad alcanzada en el Ecuador y los obstáculos para incrementarla en el futuro cercano, permiten avizorar dificultades para lograr la competitividad. La Sierra ecuatoriana pese a que presenta algunas ventajas para la producción lechera, se caracteriza por fuertes pendientes que dificultan la mecanización y le vuelven sensible a procesos erosivos. La mayoría de los productores de leche se caracterizan por tener un acceso limitado a la tierra, al capital, al agua, a las obras de infraestructura (carreteras, electricidad), a la asistencia técnica y a la información sobre el funcionamiento de los mercados.

En el Ecuador, especialmente en la Sierra, hay un predominio del minifundio, situación que ha impedido la adopción de paquetes tecnológicos disponibles en el mercado, los cuales son rentables a partir de ciertos niveles o escalas productivas. La Reforma Agraria y el proceso de herencias dieron lugar a la parcelación de grandes extensiones de tierra, antes en manos del Estado, de la Iglesia y de otras organizaciones.

Si se considera el nivel de tecnificación se conoce que, solamente el 3.2% de las unidades de producción bovina a nivel nacional están tecnificadas, el

10% están semi-tecnificadas y el 86.8% están poco tecnificadas (SICA, 2006). El bajo nivel de tecnificación podría obedecer a la baja disponibilidad de capital, pues el 76% de las unidades productivas pertenecen a pequeños propietarios con superficies entre 1 y 20 hectáreas. Además hasta los 90s los hacendados temían la realización de invasiones campesinas como ocurrió en décadas pasadas.

El incremento de la productividad en Ecuador, requiere como condición, realizar las inversiones necesarias para promover la innovación tecnológica y asegurar que dicho esfuerzo incluya a la gran mayoría de productores agropecuarios. Hasta ahora las políticas tendientes a apoyar a los agricultores han tenido una evidente orientación anticampesina. La investigación, la innovación y difusión tecnológica, los créditos, por citar los principales, ha favorecido tradicionalmente a las medianas y grandes empresas agropecuarias.

En cuanto al crédito, la eliminación de los intereses subsidiados, vigentes en la década de los ochenta, en realidad no afecta a los pequeños productores porque ellos no fueron sujetos de estos créditos, pues los requerimientos exigidos no podían ser cumplidos por los pequeños productores. Esto ha afectado la productividad de los pequeños propietarios, pues deben acudir a créditos más costosos, provenientes de los “chulqueros”, lo que reduce los ingresos del campesino. En otros casos establecen convenios de venta anticipada de cosechas a menores precios que los de mercado o solicitan créditos a proveedores.

La investigación y extensión agropecuaria desarrollada por el Estado ecuatoriano a través del INIAP y el MAG son más apropiadas para medianos y grandes propietarios. En la actualidad las asignaciones presupuestarias para estas organizaciones se han reducido del 3.4% en 1981 a 0.35% en 2005, sin embargo tampoco en la décadas pasadas, se produjeron cambios sustantivos en los rendimientos a nivel nacional en los productos en los que se trabajó.

La educación formal y especializada es uno de los cuellos de botella en el sector rural. El 16% de la PEA rural no tiene ningún nivel de instrucción, el 69% ha cursado solamente la primaria. Además los jóvenes de las áreas rurales que acceden a educación secundaria prefieren buscar trabajos no vinculados a la agricultura.

Las dificultades señaladas provienen de la inexistencia de políticas estatales favorables al sector campesino. Sin embargo, una mejor política agraria y calidad de vida campesina depende de una mayor educación y adecuada organización campesina, que les permita influir en la distribución de la riqueza creada y alcanzar mejores resultados en la producción. Las reivindicaciones como el acceso a la tierra u otros de mayor alcance son importantes, sin embargo, es primordial que se incorpore en la agenda de trabajo aspectos como: el acceso a una capacitación y tecnología útiles (aplicables a su realidad), al crédito, a la información sobre mercados, alcanzar un mayor poder de negociación frente a intermediarios o a las fábricas que les compran sus productos, o que les proveen de insumos.

Costos de producción

La composición de costos a nivel nacional que presentamos proviene de una estimación que incluye un

30% de casos correspondientes a ganaderos grandes, un 56% de ganaderos medianos y un 14% de ganaderos pequeños.

Cuadro N° 3: Composición de los costos a nivel nacional

Rubros	1999	2000	2001	% costo
Mantenimiento potreros	0.03	0.02	0.02	12.95
Suplementación	0.08	0.05	0.06	34.31
Mano de obra	0.04	0.02	0.03	16.07
Otros costos	0.08	0.05	0.07	36.67
Costo total	0.23	0.14	0.18	100.00

Fuente: Proyecto SICA, Banco Mundial

La información nos muestra que el costo de producción total fluctúa alrededor de los costos de producción de Colombia, alcanzando en el 2001 un costo de 0.18 dólares por litro. Los países fuertes en el mercado internacional de lácteos como Nueva Zelanda, Australia, Argentina, Uruguay, tienen precios que fluctúan entre 10 a 15 centavos de dólar por litro de

leche, mientras que el de Estados Unidos es de 31 centavos y de la Unión Europea es de 45 centavos de dólar.

Por otra parte, el cuadro a continuación nos muestra que el precio internacional de la leche entre 1990 y 2004, ha fluctuado entre 0.20 y 0.27 dólares.

**Cuadro N° 4: Precios internacionales de leche entera en polvo
Cotizaciones CIF en dólares corrientes (US\$/TM)**

Mes	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Promedio	2243	1936	2027	2059	1811	2103	2413	2129	1938	1836	1805	2137	1813	1699	1954
US\$/litro	0.27	0.23	0.24	0.25	0.22	0.25	0.29	0.26	0.23	0.22	0.22	0.26	0.22	0.20	0.24

Fuente: MAG, tablas quincenales de determinación de aranceles para el Sistema Andino de Franjas de Precios, Mercado de referencia: Nueva Zelanda

Elaboración: Proyecto SICA/MAG-Ecuador (www.sica.gov.ec)

Si comparamos el precio internacional CIF de 2006 de la leche en polvo reconstituida, con el costo de

producción ecuatoriano de 0.18 US dólares, observamos que el primero es mayor.

Precio CIF leche entera en polvo sin azúcar (promedio 2006)	US\$/TM	2318
Precio CIF / litro (1 TM = 8300 litros)	US\$/litro	0.28
Costo por introducción y reconstitución	US\$/litro	0.03
Costo total ex – planta	US\$/litro	0.31

Entonces, si el productor ecuatoriano tiene costos similares o inferiores a 0.18 US dólares por litro y el precio al productor fluctúa entre 0.16 y 0.24 US dólares, frente a 0.31 US dólares por litro de leche reconstituida importada, nos podría llevar a concluir que está en posibilidades de competir, aunque se eliminan los mecanismos de protección. Sin embargo no debemos olvidar que con un TLC, Estados Unidos podría ofertar leche en polvo a precios muy bajos, quedando Ecuador sin posibilidades de aplicar el arancel, que en este momento puede llegar hasta un 72%. Además, hay que tener en cuenta que el 60% de los productores son “pequeños” y al no estar organizados, su posición es muy débil para negociar precios con las fábricas de lácteos. Estas últimas son quienes imponen el precio al productor. Si bajara el precio de la leche importada, las fábricas pagarían mucho menos a los pequeños produc-

tores, situación que les obligaría a adoptar sistemas de producción más simples desalentando el incremento en la productividad.

Algunos estudios sugieren que de llegar a eliminarse el arancel externo común andino y las franjas de precios, la leche entraría a precios que ofrece Nueva Zelanda, es decir el productor nacional tendría que bajar a 0.10 dólares por litro de leche.

Sabemos que la leche es un importante componente del ingreso agropecuario, llegando casi a un 50% para algunos productores. Si el precio baja hasta un 70% el ingreso agropecuario se deprimiría, afectando aún más a las economías campesinas, sobretodo si no se prevé creación de empleos en otros sectores, lo cual se verá agravado por las barreras más fuertes impuestas a la migración internacional.

Bibliografía

- Acosta, Alberto (2006). Verdades, medias verdades y falsedades del TLC, 12 puntos para el debate. Aporte para la discusión. Quito. Marzo.
- Fundagro (1991). Participación de la investigación en el desarrollo de la lechería de la Sierra Ecuatoriana. Quito.
- García, Pascual Francisco (2006). El sector agrario del Ecuador: incertidumbres (riesgos) ante la globalización. En: Revista ICONOS 24. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Hernández, Carmen y Urriola, Rafael (1993). Los pequeños productores agropecuarios y la apertura comercial. Quito: IICA-ILDIS.
- La Agricultura en los Estados Unidos (2005). Internet: <http://www.usinfo.state.gov/espanol/infousa/trade/files/oae/agricultura.html>. Acceso: 18 enero.
- NASS (2006). Milk Production. Washington, D.C. January 18.
- Producción Anual de Leche por Regiones (2006). Internet. <http://www.sica.gov.ec/cadenas/leche/docs>, fecha de acceso: 5 de mayo.
- Proyecto SICA-MAG-Banco Mundial. Las negociaciones agropecuarias para un TLC Ecuador-USA.
- UNDP (2005). Los impactos diferenciados del Tratado de Libre Comercio Ecuador-EEUU sobre la agricultura del Ecuador.