

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/R.832  
30 de noviembre de 1989

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

POLITICAS PUBLICAS PARA EL DESARROLLO  
DE LA LECHERIA EN AMERICA LATINA

Este estudio fue preparado por el señor Emilio Polit G., Consultor de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO en el marco del Proyecto El rol del empresariado agrícola en América Latina, financiado por el Gobierno de los Países Bajos. Las opiniones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la CEPAL.

89-10-1608

## INDICE

|  | <u>Página</u> |
|--|---------------|
| INTRODUCCION .....   | 1             |
| TIPOLOGIA DE LAS POLITICAS PUBLICAS APLICADAS EN LA<br>ACTIVIDAD LECHERA LATINOAMERICANA ..... | 3             |
| A. Políticas de mercado tradicionales o protectoras .....                                      | 5             |
| B. Políticas de mercado neoliberales o aperturistas .....                                      | 8             |
| C. Políticas institucionales de fomento .....  | 12            |
| D. Políticas institucionales de fomento de alcance<br>integral .....                           | 19            |
| CONCLUSIONES .....   | 25            |
| BIBLIOGRAFIA .....   | 29            |

## INTRODUCCION

En los países latinoamericanos, la leche y sus derivados son una parte indispensable de la canasta alimentaria básica de la población. El aporte de la leche en la satisfacción de los requerimientos nutricionales y dietéticos mínimos es muy significativo. Sin embargo, hay serias deficiencias en el modo en que se organizan tanto la producción como el consumo. El proceso de producción es marcadamente heterogéneo; el consumo, por su lado, está sumamente segmentado. En efecto, un elevado porcentaje de los pequeños productores y campesinos lleva directamente la leche a los centros de consumo, sea en forma de leche cruda o de derivados artesanales, mientras los medianos y grandes productores remiten la leche a las plantas procesadoras y a las industrias. Por otro lado, los consumidores de bajos ingresos adquieren, cuando pueden, leche cruda o pasteurizada y sólo muy escasamente derivados, mientras que los grupos de medianos y altos ingresos consumen sólo leche pasteurizada y toda la gama de derivados.

En América Latina, el ritmo de crecimiento de la demanda de productos lácteos ha sido bastante más intenso que el de la producción interna. Esto es consecuencia, por una parte, de las diferencias de productividad existentes dentro del subsector y, por otra, de los agudos procesos de urbanización y de concentración del ingreso que han tenido lugar en los últimos decenios. La brecha que se generó así, entre la oferta y la demanda lecheras contribuyó a la intensificación de los procesos inflacionarios que han afectado a los países de la región, toda vez que la leche es un bien salarial y que un elevado porcentaje del gasto familiar se destina a la alimentación. La diferencia entre la demanda y la oferta se ha subsanado en parte, mediante una activa política de importaciones.

Los países latinoamericanos han intentado enfrentar esta situación elevando su producción interna, pero el conjunto de los elementos que hemos señalado y, en especial, la competencia proveniente de los países desarrollados han determinado que la expansión del subsector lechero latinoamericano haya debido transitar por caminos especialmente difíciles. La expansión de la producción lechera ha requerido, por lo tanto, de una serie de políticas que, de acuerdo a su estilo, intensidad, viabilidad y capacidad innovadora, han retardado o acelerado el ritmo de la actividad lechera de los países de la región.

Este documento propone clasificar las políticas lecheras según el modo en que han sido gestionados los instrumentos que permiten llevarlas a cabo. Para tal efecto se ha revisado la información relativa al subsector lechero de doce países de la región con que cuentan la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO. La información no es ni muy rica ni muy sistemática, en la mayoría de los casos abarca sólo el período comprendido entre 1970 y 1987.

Estas restricciones han impedido que elaboráramos una tipología todo lo profunda que hubiéramos deseado, pero las marcadas diferencias de énfasis y de propósitos existentes entre las políticas de los distintos países han venido aunque sea parcialmente a atenuar esa dificultad metodológica, y han servido de guía para la tipología que aquí presentamos.

TIPOLOGIA DE LAS POLITICAS PUBLICAS APLICADAS  
EN LA ACTIVIDAD LECHERA LATINOAMERICANA

En la tipificación de las políticas públicas lecheras que proponemos aquí, el principal elemento de diferenciación guarda relación con la variable rentabilidad, esto es, con los precios, el crédito, los subsidios, las inversiones y otros de esa índole.

La primera gran diferencia que podemos constatar en la aplicación de estos instrumentos se refiere a la importancia relativa de la instancia que asigna los recursos, es decir, el mercado o el Estado, teniendo presente que, en la práctica, estas instancias se complementan o condicionan mutuamente según el contexto social de que se trate. Estableceremos así dos grandes divisiones en las políticas lecheras, que llamaremos, en un caso, políticas de mercado y, en el otro, políticas institucionales de fomento. Las políticas de mercado corresponden, en el texto, a las secciones A y B; las políticas institucionales de fomento a las secciones C y D.

Ahora bien, en las políticas que llamamos de mercado, esto es, aquellas en que la asignación de recursos depende fundamentalmente, aunque, no exclusivamente de la acción de dicho mecanismo, pueden distinguirse a su vez dos tipos, según si la operación del mercado está regulada o controlada por el Estado o si, por el contrario, está enteramente entregada al libre juego de la oferta y la demanda. De este modo quedan subdivididas las políticas de mercado en dos tipos particulares, las políticas de mercado tradicionales o protectoras y las políticas de mercado neoliberales o aperturistas. La sección A se ocupa de las primeras; la sección B de las segundas.

Las políticas de mercado tradicionales o protectoras actúan, como indica su nombre, conforme a un estilo protector y selectivo, cuyo mayor efecto parece hacerse sentir en los costos de producción. La fijación de precios al productor de leche o de derivados, la fijación de precios al consumidor, el establecimiento de cuotas o de sobretasas para la importación de leche en polvo, y los subsidios al precio de los insumos son algunas de las medidas que caracterizan a la política de mercado protectora.

La segunda variante de las políticas de mercado está constituida por las que llamamos políticas de mercado neoliberales y de apertura, que estudiaremos en la sección B. Tal como se indicó corresponde a aquellas políticas en que la asignación de recursos depende enteramente de la libre operación del mercado, sin que exista al menos en forma visible, intermediación del Estado o señales institucionales que orienten dicha asignación. El estímulo a la competencia que suele derivarse de las políticas desprotectoras hace que el manejo liberal de los instrumentos tienda a incidir más en la eficiencia productiva y en el cambio tecnológico. En este caso, a diferencia de lo que ocurre con las políticas de mercado protectoras, los precios son libres, desaparecen o se reducen al mínimo las barreras arancelarias, y el crédito y su costo se transan de acuerdo a lo que disponga el mercado.

Consideramos brevemente ahora el segundo gran grupo de políticas lecheras, esto es, aquellas que llamamos políticas institucionales de fomento y que estudiaremos en las secciones C y D de este trabajo. Tal como se indicó, se trata de aquellas políticas en que la asignación de recursos depende principal pero no exclusivamente de la acción del Estado. En este caso, los recursos son asignados en general a través de vías institucionales y circulan, por tanto, al margen del mercado. Así suele ocurrir, en efecto, con una parte de los recursos invertidos en infraestructura (tales como obras de riego, centros de acopio, transporte, construcción o adquisición de fincas lecheras o de plantas pasteurizadoras), en investigación y adaptación de tecnología, y en servicios de apoyo tales como asistencia técnica y capacitación. Lo mismo vale para los recursos destinados a los programas sociales de alimentación o nutrición en beneficio de los grupos de menor poder adquisitivo. Para cumplir estas tareas, el Estado requiere, normalmente fijar normas e imponer planes y programas obligatorios orientados a rectificar las imperfecciones provocadas por el mercado en la distribución de los recursos.

Las políticas institucionales de fomento siempre tendrán un componente que depende del mercado. Sin embargo, en ellas, a diferencia de las políticas prioritariamente de mercado, el Estado no está al servicio de ese mecanismo sino, por el contrario, se sirve de él para poner en práctica las medidas correspondientes a la estrategia general que se ha fijado. Tal es, pues, el sentido de las regulaciones y controles sobre precios, créditos e importaciones que surgen en este caso.

Las políticas institucionales y las de mercado buscan lograr un objetivo similar, cuál es la elevación de la rentabilidad, pero actúan según estrategias diferentes. Las primeras, en efecto, operan conforme a un plan, que busca, al mismo tiempo que los aumentos de la rentabilidad asegurar un crecimiento sostenido de la oferta de la leche, con el propósito final de que ese

crecimiento se traduzca en transformaciones estructurales del subsector lechero.

En la sección C de este estudio trataremos las políticas institucionales de fomento y en la D las políticas institucionales de fomento de alcance integral. La diferencia entre una y otra está dada por el grado de control institucional y burocrático que ejerce el Estado en el proceso de producción de leche y derivados, y por el grado de organización y participación de los agentes sociales envueltos en esta actividad productiva.

#### A. POLITICAS DE MERCADO TRADICIONALES O PROTECTORAS

Tal como la definiremos aquí la política tradicional de mercado es aquella que pone en práctica el sector público para otorgar protección directa a productores, industriales o consumidores. Los instrumentos aplicados en tal sentido (fijación de precios u otros controles; subsidios al crédito, a las importaciones de productos o insumos; normas relativas al control de calidad y a los canales de comercialización, etc.) se orientan en distintas direcciones, pero en general tienden a reducir los costos de producción, aumentar los márgenes de ganancia y estimular el proceso de acumulación, y al actuar sobre los precios de los productos lácteos, a controlar el alza del costo de la vida. Sin embargo, como estos estímulos actúan de modo selectivo y benefician a algunos segmentos en desmedro de otros, se hace necesario disponer otras medidas, a veces posteriores, a veces simultáneas, que compensen a los afectados. La aplicación de estas políticas puede terminar por retrasar, a la larga, el crecimiento neto del sector o del subsector en que recaen.

En las últimas décadas, los países de la región han aplicado en uno u otro momento estas políticas en el subsector lechero. A continuación daremos algunos ejemplos que parecen ilustrar particularmente bien el estilo que tratamos de definir.

A mediados de la década de 1970, los precios pagados al productor en Argentina se reajustaron de acuerdo a nuevo cálculo de los costos de producción de la leche, en tanto se mantenían estables y con topes máximos los precios pagados por el consumidor. Estas medidas beneficiaron ciertamente a productores y a consumidores, pero no al sector industrial lechero, sobre el cual recayó tanto el aumento del costo de la materia prima como la reducción de los márgenes de comercialización. A esto se agregó otra medida restrictiva, esto es, los gravámenes impuestos a la comercialización externa de leche en polvo y derivados, una restricción que se agudizó debido al rezago cambiario vigente en ese período. Sin embargo, también hubo medidas compensatorias orientadas a garantizar la rentabilidad del sector industrial. En efecto, se mantuvieron las líneas de crédito para la industria

láctea y se abrieron otras nuevas, que contaron además con tasas de interés menores que las del mercado, y que se destinaron precisamente a paliar los aumentos experimentados por los costos de producción. Esta medida se complementó a su vez con la liberación de los gravámenes que pesaban sobre la importación de los bienes de capital (maquinarias) requeridos por la industria láctea y que hasta entonces habían estado sujetos a una serie de restricciones.

En Colombia, la política lechera se ha orientado en general a proteger al sector industrial, en especial al productor de derivados lácteos. Hasta fines de la década de 1970 se fijaba el precio de la leche pagado al productor, mientras quedaba libre el precio de los derivados. Posteriormente, en la década actual, aunque hubo breves períodos de regulación, también se liberó el precio pagado al productor. En estas circunstancias, los medianos y grandes productores pudieron negociar en mejores condiciones el precio de la leche que utilizaba la industria en la producción de derivados. Sin embargo, al mismo tiempo, como un modo de compensar a los industriales, las importaciones de materia prima destinadas a la industria fueron liberadas del sistema restrictivo de cuotas imperante hasta ese momento y quedó también libre de controles el precio pagado por el consumidor de leche pasteurizada. Dicho sea de paso, los pequeños productores aprovecharon esa coyuntura para comercializar cerca del 70% de su producción en forma de leche cruda y de quesos artesanales, cuyos precios, al igual que las condiciones sanitarias de su elaboración, no estaban sometidos a ningún tipo de control debido a lo exiguo de la infraestructura predial.

Los recursos crediticios que el sector público destina al apoyo del subsector lechero colombiano se han orientado preferentemente hacia las fincas medianas y grandes, que son las que aportan la mayor parte de la materia prima nacional empleada por las industrias procesadoras. Las fincas utilizan esos créditos preferentemente en la construcción de la infraestructura necesaria para el manejo de la leche, esto es, en general, para el almacenamiento, conservación y sanidad del producto, y cuentan con la asistencia técnica y de capacitación de las industrias para la ejecución de esta fase del proceso lechero.

Lo ocurrido en el Perú durante el transcurso de la segunda mitad de la década anterior constituye otro buen ejemplo del modo en que actúan las políticas protectoras; en este caso adquieren especial relieve el papel desempeñado por la política de importaciones y su impacto negativo sobre la producción y rentabilidad de la región serrana, la principal región lechera del país. A lo largo de todo ese período, los precios recibidos por los productores, localizados mayoritariamente en dicha zona, se mantuvieron sin revisión, llegando incluso a reducirse, a pesar de que durante ese lapso los productores estaban aportando, en promedio, el 53% del volumen total producido. A la inversa,

la política de importaciones de leche en polvo fue sumamente activa, pudiendo las industrias procesadoras reducir significativamente sus costos gracias a los aranceles especiales y al rezago del tipo de cambio de que gozaron. Entre 1975 y 1979, la leche procesada en el país contenía un 70% de materia prima importada. El 30% restante estaba constituido por leche fresca de origen nacional, parte de cuyo costo era absorbido por el Estado, que, en efecto, pagaba una determinada cantidad a las industrias que la utilizaban. En descargo de esta política de "protección a la inversa" habría que decir que en Perú más del 80% de los predios lecheros pertenecen a pequeños productores, los que, a pesar de generar 70% de la producción nacional de leche cruda, destinan cerca de 60% de lo que producen al autoconsumo, a la alimentación de terneros y a la venta directa. El hecho de que los pequeños productores envíen, de ese modo, nada más que 40% de su producción a las plantas procesadoras se debe sólo parcialmente a problemas de comercialización, porque en realidad tras ello se esconden las serias deficiencias en productividad e infraestructura que los aquejan. En efecto, es muy probable que no sólo la cantidad absoluta sino también el porcentaje de su producción enviada a las industrias aumentarían considerablemente si se superaran esas deficiencias.

En Bolivia y el Ecuador se han aplicado políticas de precios similares a los productores, esto es control mediante topes o fijación directa. En ambos casos, sin embargo, el precio de los derivados es libre. Por otra parte, en el Ecuador el sector público recurrió además a la importación de leche en polvo, en especial en el transcurso de la década anterior, para posteriormente reconstituirla y mezclarla con leche fluida de origen nacional, perjudicando así aún más a los productores directos. El precio pagado por la industria pasteurizadora por este producto particular fue significativamente inferior al precio que se les pagaban a los productores nacionales de leche cruda, lo que significó que la industria pasteurizadora estuviera recibiendo un subsidio directo por ese concepto.

Se ha tratado de justificar el carácter selectivo o discriminatorio de los estímulos de mercado (que, como se ha visto, tienden a perjudicar a los productores directos) sosteniendo que estas políticas protegen los ingresos de los consumidores y mejoran su nivel alimentario. Sin embargo, lo que estas políticas han provocado en la mayor parte de los países de la región ha sido, en realidad, una segmentación del consumo, en lo que se refiere tanto a la calidad como a la diversidad de los productos lácteos. Esta segmentación provino fundamentalmente de la aplicación de una política de precios libres para los derivados y de reducción de costos para la leche destinada a pasteurización. En Brasil, por ejemplo, se han fijado los precios de venta de leche pasteurizada al consumidor, de modo que en este caso la discriminación se ejerce en otro punto, a saber, entre la fase de pasteurización y la fase de elaboración de

derivados, ya que a las plantas pequeñas sólo se les permite pasteurizar, mientras las grandes se encargan de producir los derivados.

## B. POLITICAS DE MERCADO NEOLIBERALES O APERTURISTAS

Las políticas de mercado de carácter neoliberal son aquellas que buscan incidir sobre las variables de la rentabilidad dejando que el mercado determine libremente la asignación de recursos. El Estado ejerce en este caso sólo una regulación indirecta, tratando de mejorar la eficiencia y la productividad generales sin beneficiar o proteger a grupos específicos, es decir, sin adoptar medidas discriminatorias, al menos en apariencia. Los instrumentos aplicados se relacionan con variables de carácter macroeconómico (tasa de cambio, inflación, condiciones del comercio exterior) cuyo manejo adecuado permitiría conducir a la economía al crecimiento, la estabilización y la competencia dentro de un contexto de equilibrio.

Las políticas neoliberales han tenido influencia en el desarrollo del subsector lechero en aquellos países que han propugnado la apertura de sus economías por períodos relativamente prolongados. No consideraremos aquí, por tanto, aquellos países donde se han tomado medidas de corte neoliberal en circunstancias muy delimitadas y por períodos muy breves y que, por eso mismo, no alcanzan a modificar la estrategia de desarrollo vigente. Tal es el caso, por ejemplo, del programa lechero que se puso en práctica en 1987 en Colombia, por el que se estableció la formación de un fondo de comercialización de la leche con los recursos de los grandes productores e industriales privados: esos recursos sirvieron para estimular el procesamiento de materia prima nacional y fomentar el consumo de productos lácteos. Tampoco consideraremos aquí el caso de Guatemala, cuyo gobierno liberó en 1981 el precio de la leche fluida debido a la imposibilidad de llegar a un acuerdo de precios con los productores del Altiplano, en su mayor parte pequeños y medianos.

Ninguno de los países en que se impuso de manera general la política denominada neoliberal pudo aplicarla a cabalidad en el subsector lechero, debido fundamentalmente a la resistencia que ofreció este sector (junto a algunos otros sectores de la actividad agropecuaria) a la desprotección en que parecía dejarlos esta política. De ese modo, varias de las medidas neoliberales que se intentaban imponer al subsector debieron modificarse para convertirse en otras de carácter tradicional o protector.

A fines de la década anterior y comienzos de la actual, los volúmenes de leche industrializados en Argentina sufrieron un severo estancamiento e incluso una reducción en términos absolutos. El consumo interno per cápita pasó de 219 litros en

1976 a 196 litros en 1982. El esfuerzo industrial se orientó en gran medida hacia la elaboración de quesos para la exportación, aprovechando tanto la eliminación de impuestos y de otras restricciones a las ventas de lácteos en el exterior como la elevación de la tasa de cambio real para toda la economía. Una medida que contribuyó significativamente a darles mayor competitividad a los quesos argentinos fue la modificación del código alimentario que dispuso la adopción de controles de calidad más exigentes para la producción de este derivado. Gracias a la mejora de los precios relativos, los volúmenes exportados de queso se multiplicaron más de tres veces en el período mencionado, mientras la producción y exportación de leche condensada, de leche en polvo y de mantequilla se reducían considerablemente.

La búsqueda de mercados de exportación para el queso, el producto más competitivo en el comercio internacional de ese período, rindió frutos al elevarse sustancialmente la cuota de exportación a los Estados Unidos en virtud de un convenio alcanzado en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Sin embargo, los productores, industriales y consumidores argentinos comenzaron a ejercer una serie de presiones para revertir la política de desprotección indirecta que los afectaba. La exoneración de gravámenes a las importaciones y el consiguiente ingreso al país de productos lácteos altamente subsidiados por los países de la Comunidad Económica Europea (entre 1978 y 1982, por ejemplo, las importaciones de leche en polvo y mantequilla se incrementaron en más de 30%) provocaron fuertes caídas de la rentabilidad e incluso, en algún caso, la saturación del mercado interno. El gobierno respondió a estas presiones reimplantando entonces un conjunto de medidas de protección arancelaria relativas al ingreso de productos lácteos terminados, y otras medidas que liberaban de gravámenes a las importaciones destinadas a mejorar la infraestructura industrial. Una forma de consolidar esta protección que llamamos reactiva fue la creación de una comisión para la industria lechera, un organismo privado que se encargó de negociar y pactar con el sector público las políticas tendientes a fomentar el desarrollo del sector lechero. Los acuerdos a que llegaron el gobierno y esa comisión buscaban conjugar una mayor protección y defensa del mercado interno con una mayor eficiencia del sector productor. En efecto, en virtud de estos acuerdos se apoyaron y estimularon las investigaciones tecnológicas orientadas a mejorar tanto la calidad de la leche cruda que se entregaba a la industria como el proceso de pasteurización, y a elevar el componente proteico de la leche fluida. Se fijó asimismo el precio de la leche fluida al consumidor, quedando con precios libres los derivados y el resto de la leche. También se decretaron nuevas medidas de control de calidad y de comercialización de la leche producida por el pequeño productor. Estas medidas, junto con la fijación del precio de la leche fluida exigida por los consumidores de bajos ingresos, tuvieron

como efecto la segmentación y especialización del mercado de los lácteos tanto en el campo de los productores como en el de los consumidores.

El control rígido de los precios al consumidor provocó un significativo atraso en los precios pagados a los productores. Como consecuencia de eso, la producción de leche pasteurizada se redujo 9% en 1984, afectando incluso el suministro normal del producto. Para remediar esta situación, el Estado dispuso ese mismo año un sistema de ajuste automático de los precios pagados a los productores, sistema que les permitía a éstos conocer por anticipado los ingresos que habrían de percibir durante el año. La medida se mantuvo hasta 1987, y en ese período la producción de leche aumentó 30%.

El esquema neoliberal que se implantó en Chile a partir de 1975 modificó radicalmente la orientación previa de la política económica global y, con ella, la de la política lechera. Ese año se eliminó todo control sobre el precio pagado al productor de leche y se impulsó al mismo tiempo el libre comercio de los productos lácteos, mediante la apertura del país a las importaciones y la fijación de aranceles sumamente bajos. El propósito declarado de estas medidas era el de elevar la eficiencia productiva general y, así, la capacidad de competir en el mercado internacional. Sin embargo, en la práctica se vieron indirecta pero notoriamente favorecidos los grandes productores de leche y las industrias elaboradoras de derivados. En efecto, para cumplir el objetivo de aumentar la eficiencia productiva general, el gobierno dispuso un conjunto de medidas supuestamente tendientes a elevar el nivel técnico del proceso de transformación, cuyo resultado inmediato fue, sin embargo, la ampliación de la demanda de leche pasteurizada y de derivados. En 1978 se puso en práctica un sistema de control y clasificación de la leche según grados y condiciones de calidad, especificándose para tal efecto los procesos de análisis, los laboratorios de referencia y los mecanismos de supervisión. El costo de estas regulaciones, pagado por las industrias fue trasladado a los precios de venta al consumidor. Tal como en otros países, también en Chile se propició la formación de mercados segmentados, tanto por el lado de la actividad de transformación como por el lado del consumo. De hecho se crearon tres categorías para el consumo de leche (A, B y C), que fueron al mismo tiempo una manera de establecer una jerarquía entre los productores directos de leche y los precios que se les pagaba por ella.

El énfasis puesto en la necesidad de elevar el nivel técnico y la eficiencia de la fase de procesamiento se confirmó a partir de 1978, año en que fue declarado de cumplimiento obligatorio un reglamento relativo a la sanidad de los alimentos que contenía normas específicas sobre los envases y la rotulación de la leche y sus derivados.

Sin embargo, la política de apertura a las importaciones de productos lácteos pudo ser aplicada en Chile sólo durante un año (1975). En 1976, la presión política de los medianos y grandes productores obligó en cierto modo al gobierno a establecer nuevos impuestos para la leche en polvo, que vinieron a sumarse a la tarifa arancelaria uniforme vigente en ese momento. En 1977 la medida se extendió al resto de las leches y a los derivados, y los niveles de esos derechos siguieron siendo revisados hasta 1983, año en que dejó de aplicarse la medida. En 1984, se impusieron valores aduaneros mínimos a los productos lácteos para protegerlos de los subsidios que los países exportadores otorgaban a sus productores internos. Esta medida rige hasta hoy. En 1985 se aplicaron nuevas sobretasas arancelarias a la leche en polvo, la mantequilla y el queso. La protección que el gobierno ha brindado al sector lechero no es una que se haya orientado sólo hacia el exterior; también ha operado dentro del país, como lo pone de manifiesto, por ejemplo, el apoyo financiero que el sector público ha otorgado a las plantas procesadoras para que éstas mantengan permanentemente abierto un poder comprador frente a los productores. Este apoyo ha sido más intenso en aquellos meses en que la baja de la producción de leche obliga a acumular existencias.

En otros países de la región, la aplicación de las políticas de libre mercado provocó otro tipo de efectos. Los agentes productivos del subsector lechero reaccionaron en general en forma anárquica frente a esas medidas, debido, sobre todo, a la fragilidad de las condiciones de producción existentes y a los diversos y cuantiosos subsidios que se habían entregado a las plantas procesadoras e industriales en períodos anteriores. Estos hechos impidieron que la modernización tecnológica se tradujera en un mayor grado de eficiencia, precisamente porque para ello se requiere no sólo contar previamente con una sólida base productiva interna, sino que ésta esté además fortalecida por estímulos y apoyos de origen estatal que le permitan enfrentar las nuevas exigencias de rentabilidad que impone el mercado. Esto es especialmente válido para lo acontecido en Perú durante el período 1980-1985, cuando se liberaron los precios al productor y al consumidor y se redujeron o prácticamente eliminaron todos los subsidios concedidos hasta entonces a los insumos lácteos importados. El sector público dejó de prestar ayuda, además, en los campos de la asistencia técnica, el crédito y la comercialización (ayuda que, por lo demás, era muy escasa, especialmente en la sierra). Este hecho, unido a una serie de importantes deficiencias, como, por ejemplo, la inexistencia de una infraestructura de acopio, de una red vial y de transporte adecuadas, y la ausencia de normas y mecanismos relativos al control de calidad e higiene del producto, provocó una crisis en el suministro de leche cruda a las plantas procesadoras. Los costos de la elaboración lechera experimentaron un alza sustancial, que vino a recaer posteriormente en los consumidores

y que se tradujo, además, en una agudización del proceso inflacionario. Esta difícil situación se superó parcialmente gracias al aumento de la productividad en la cuenca lechera de Lima, que está ubicada en la zona costera. Este resultado positivo se debió fundamentalmente a la maduración de las inversiones en las grandes obras de irrigación construidas en la década anterior en dicha región, y a la apertura del mercado de tierras que trajo consigo la aplicación de la política neoliberal, que, entre otras cosas, había promovido el reemplazo en gran escala de los cultivos agrícolas por la ganadería lechera.

### C. POLITICAS INSTITUCIONALES DE FOMENTO

Esta tercera categoría pretende describir aquellas acciones por medio de las cuales el Estado pone límites a la operación del mercado (trátase de mercados libres o protegidos) y busca superar los problemas de estabilidad que puedan derivarse coyunturalmente o en el corto plazo de la aplicación de determinadas medidas. En algunos casos, la política institucional de fomento se orienta a satisfacer necesidades sociales o a solucionar problemas de pobreza o inequidad, sin perjuicio de dejar que las fuerzas del mercado actúen con diversos grados de libertad en aquellos ámbitos productivos que trabajan de manera rentable. Las decisiones públicas a que nos referimos aquí se apartan del esquema distributivo puramente mercantil en la medida en que actúan a través de la formulación y ejecución de planes y programas de carácter imperativo, cuyos gastos e inversiones sociales no están, por lo tanto, sujetos a las imposiciones de la oferta, la demanda y los precios, aunque, como es natural, repercuten necesariamente sobre el comportamiento de estas variables.

Una de las manifestaciones más importantes de la política de fomento en los países de la región ha sido la construcción de plantas industriales de productos lácteos. En tal caso por lo general los organismos públicos se han encargado parcial o totalmente del diseño, la localización y la construcción misma de las plantas, que, una vez terminadas, pasan normalmente a manos de cooperativas de productores.

En la mayoría de los países de la región, estas políticas han contribuido efectivamente al fomento de la lechería, en especial durante la crítica década actual. En efecto, durante este período esas políticas han buscado con mayor énfasis reducir la heterogeneidad existente entre los productores, tratando de ampliar las oportunidades de los pequeños productores y de los campesinos. Por otro lado, también se han abocado a mejorar la seguridad alimentaria y a elevar los niveles nutricionales de los consumidores de bajos ingresos mediante programas subsidiados de distribución de productos lácteos. En general, estos planes han

contado, en aspectos tan decisivos como el financiero, el tecnológico o el de capacitación, con el aporte, complementario o principal, de diversos organismos internacionales.

Los organismos públicos también han fomentado la producción de forrajes, el mejoramiento genético del ganado, el uso de equipos mecanizados y todo lo relativo a la elevación de la productividad.

Veamos a continuación de qué modo han actuado las políticas de fomento en algunos países de la región.

En Bolivia, por ejemplo, la política institucional de fomento a la lechería se materializó en los primeros años de la década de 1970 con la creación de la Empresa de Industrias Lácteas (EIL) un organismo encargado de coordinar el desarrollo lechero del país. En 1974, la EIL con el apoyo del Programa Mundial de Alimentos (PMA) puso en marcha el primer programa piloto de fomento lechero.

Posteriormente, y hasta fines de esa década, construyó y administró cinco plantas industrializadoras que, dicho sea de paso, actualmente aprovechan sólo el 30% de su capacidad. La política de fomento de la producción se centró fundamentalmente en la ayuda a los predios, que se distribuyó según la infraestructura con que contaran y las posibilidades que tenían frente al mercado. Al mismo tiempo, las plantas industriales abrieron un poder comprador estable y total para los pequeños productores, que pueden escoger además el destino que se dará a su producción. Esto es, pueden optar porque se convierta en queso y derivados o se venda en forma de leche pasteurizada: las plantas pagan distintos precios según la calidad de las remesas y la forma final que adopten. Los pequeños productores reciben además apoyo técnico y financiero, así como anticipos para la adquisición de insumos, implementos y arriendo de maquinarias a precios más bajos que los del mercado.

En la década actual, la EIL y el PMA están llevando a cabo un programa de módulos de desarrollo lechero que consiste fundamentalmente en capacitar a grupos de campesinos para que trabajen luego colectivamente por un período de cuatro años, en el rubro lechero. Los campesinos reciben, además, asistencia técnica, veterinaria y crediticia.

Como se indicó anteriormente, las políticas estatales de fomento se llevan a cabo en un medio dominado por las políticas de corte neoliberal, de modo que en muchos casos adoptan las formas propias de éstas. Así ha ocurrido en Chile desde 1983, país en el cual las medidas estatales han tendido a operar a través de los mecanismos del mercado.

El mantenimiento de poderes compradores le ha permitido al Estado seguir siendo, sino el principal, al menos uno de los más importantes receptores de la leche en polvo producida en el país, leche que se destina luego al abastecimiento de los programas de alimentación complementaria (materno-infantil) que tiene a su cargo el Servicio Nacional de Salud.

Sin embargo, a diferencia de lo que ocurría antes de 1973, la demanda estatal puede ser cubierta en la actualidad tanto con productos internos como con productos externos: la elección depende exclusivamente del precio, de modo que el estímulo a la producción es en este caso, bastante menos directo, ya que lo que se pretende con esas compras es, además y principalmente, la regulación de la oferta y de los precios de las empresas procesadoras.

A partir de 1983 la política de fomento llevada a cabo en Chile ha destinado recursos a mejorar las condiciones de producción de los pequeños productores, especialmente en lo relativo a la infraestructura de acopio y a las condiciones de higiene y conservación, con el propósito de asegurar e incrementar la remisión de leche a las industrias. Así, por ejemplo, se han creado centrales de acopio con estanques de acero, que permiten conservar la leche a una temperatura adecuada y en mejores condiciones higiénicas, lo que evidentemente ha redundado en una reducción de los costos que enfrentan los pequeños productores. Este programa, denominado "de recuperación y mejoramiento lechero en áreas de pequeños agricultores" es ejecutado conjuntamente por un organismo público, la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), y una entidad privada, el Centro Tecnológico de la Leche. Dentro de la misma línea, el sector público está apoyando un programa de mejoramiento de las queserías artesanales, que consiste fundamentalmente en dar capacitación a pequeños productores para permitirles mejorar las condiciones de higiene y calidad de la producción quesera y elevar así su eficiencia. Conviene señalar aquí que las queserías artesanales aportan actualmente más del 50% de la producción de queso del país.

En cuanto a lo propiamente institucional, el sector público reactivó a partir de 1983 la Comisión Nacional de la Leche (CNL) un organismo encargado de coordinar las acciones de los diversos segmentos del subsector lácteo. La Comisión se ha dado principalmente a la tarea de expandir la demanda de productos lácteos, con el doble propósito de asegurar el mercado a las industrias y de elevar los niveles de consumo per cápita de la población. A partir de 1986 se iniciaron varias campañas de promoción y educación dirigidas a mejorar dicho indicador, que en 1985 alcanzaba sólo el 53% del nivel recomendado por la FAO.

La profundidad, el alcance y la eficacia de estas políticas varían en función del control que ejercen los diversos grupos

privados sobre las decisiones públicas. En Colombia, por ejemplo, recién en 1987 se inició la práctica del control de calidad en las fases de producción y procesamiento de la leche y derivados, porque sólo entonces se logró que los grandes productores y las plantas industriales, que la rechazaban de modo sistemático, accedieran finalmente a ella.

Por otro lado, en Colombia también se tomaron medidas públicas similares a las de otros países de la región. Así fue como, para incrementar la demanda intermedia de materia prima nacional y mejorar los niveles de consumo, el sector público creó un fondo de comercialización y llevó a cabo campañas educativas sobre el valor nutricional de los productos lácteos. Estos programas se financiaron con recursos estatales y privados. La ejecución del subprograma denominado "gota de leche", que consiste en suministrar el producto a la población infantil a precios subsidiados, se realizó sobre la base de compras y donaciones externas.

En otros casos, la política de fomento ha debido imponerse circunstancialmente sobre el mercado para ejercer efectos más permanentes en la producción interna y en la distribución social. Tal es el caso del Ecuador, donde el incremento de la actividad privada de procesamiento e industrialización, y el auge de las importaciones de leche en el transcurso de la década de 1970 provocaron severas distorsiones de precios y el consiguiente rechazo de parte de los consumidores de los estratos populares. El sector público aplicó entonces, a partir de 1980, medidas de control sobre los volúmenes importados de leche en polvo, y les fijó al mismo tiempo cuotas de distribución según la capacidad de procesamiento de las plantas, de modo de asegurar que éstas dieran cabida también a la leche cruda nacional. Además, a la leche reconstituida con insumos nacionales se le dio un mejor precio que a la que utilizaba insumos importados. El gobierno de la época aprovechó esta diferencia para llevar a cabo un programa de distribución masiva de la leche en beneficio de los grupos marginales y de bajos ingresos, el precio de la cual fue, gracias a los subsidios, casi tres veces inferior al que regía en el mercado.

En el Ecuador, la política estatal de fomento lechero se ha orientado en los últimos años de esta década a apoyar los programas de ayuda a los pequeños productores campesinos que forman parte de los proyectos de desarrollo rural integrado. Dichos programas son gestionados y ejecutados formalmente por organismos internacionales y gobiernos extranjeros, como la FAO, el Banco Mundial, la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), el Gobierno de Suiza, el Gobierno de los Países Bajos y otros, en las áreas de las queserías artesanales, el procesamiento y comercialización de la leche en el ámbito predial, y la capacitación en lechería.

México y Panamá son quizás los países en que es más fuerte la presencia estatal en la actividad lechera. Al igual que otros países de la región, estas dos naciones se sirven del mercado como intermediario, pero el grado en que el sector público impone y controla la estrategia de la actividad es, en este caso, mucho mayor. Uno y otro país han puesto énfasis, sin embargo, en distintos aspectos de esa actividad: México lo hizo en las fases de procesamiento y consumo, descuidando en cierto modo la producción; Panamá se orientó de preferencia a la esfera de la producción. A partir de 1984, sin embargo, ambos países tuvieron que ampliar el control y la planificación de las fases que habían quedado hasta entonces relativamente libres de intervención estatal.

En México, los gobiernos de las últimas dos décadas se han impuesto como objetivo prioritario el logro de la autosuficiencia alimentaria. En esa tarea la leche ocupa un lugar preponderante. Sin embargo, como se indicó hace un momento, la política pública mexicana, ha tendido a beneficiar más al consumidor urbano que al sector productivo. De todos modos, el Estado ha desempeñado un papel muy activo en la asignación de recursos para la producción. Así, por ejemplo, el sector público ha estado continuamente importando desde los Estados Unidos y Canadá una proporción importante de las vaquillonas que forman el rebaño de reemplazo, y ha financiado igualmente la importación de la mitad de las dosis de semen que se destinan al mejoramiento genético artificial.

A impulsos de la política estatal se han construido asimismo obras de riego menores en las zonas especializadas en la producción de leche, el Altiplano y el norte del país, y desarrollado numerosas investigaciones para adaptar la ganadería de leche a las condiciones climáticas del trópico, una zona de doble propósito, esto es, apta para la ganadería de carne y, en menor grado, la de leche, pero de todos modos superior al Altiplano y la zona norte por la riqueza de sus recursos hídricos. Con todo, estas políticas resultaron insuficientes: la oferta de leche no alcanzó la amplitud que se había propuesto el gobierno, principalmente porque faltaron o fueron muy escasas otras medidas complementarias como, por ejemplo, las relativas a asistencia técnica, al fortalecimiento de los mecanismos de acopio y comercialización, y a la capacitación de los productores.

Por otro lado, la política de fijación de precios aplicada por el sector público mexicano ha estrechado cada vez más el margen entre el precio que las plantas procesadoras pagan al productor directo y el precio que cobran a los consumidores de leche fluida. La consiguiente reducción de la rentabilidad ha forzado al 65% de las pasteurizadoras a retirarse de la actividad en los últimos quince años, quedando en operación únicamente las plantas más mecanizadas, que, de todos modos, en 1984 funcionaban

aproximadamente sólo al 50% de su capacidad. De otra parte, las plantas pasteurizadoras tienen oficialmente prohibido diversificarse hacia la elaboración de queso, crema o mantequilla. La política estatal, en efecto, ha buscado beneficiar a la industria de derivados lácteos dándole libertad de precios y evitándole toda competencia. Gracias a estas dos medidas, la producción de derivados se elevó 30% entre 1975 y 1984 y, con el surgimiento de 70 nuevas plantas, en 20% el número de industrias.

Las importaciones del producto terminado también son controladas por el sector público, el único facultado para efectuar compras en el exterior. Estas consisten principalmente en leche deshidratada, que el Estado vende a precios subsidiados a las industrias transnacionales Nestlé y Carnation y a la industria estatal Liconsa mediante un sistema de cuotas fijadas conjuntamente por la industria privada y el sector público. Hasta 1984, sin embargo, la cuota captada por Liconsa no fue inferior al 52% del total. La leche importada se rehidrata, combina y reconstituye, con costos menores que los de la leche fluida nacional, y así el producto llega al consumidor a precios indirectamente subsidiados. De esa manera se desincentiva la utilización del insumo nacional y se perjudica a los productores internos. En 1984, por ejemplo, 70% de la leche fluida llegaba al consumidor en forma de leche cruda. Esto motivó al Estado a reajustar los precios pagados a los productores de acuerdo con la inflación de los costos, y a asignarles a éstos, al mismo tiempo, una ganancia mínima que se fijó en 14%. A partir de ese año se incrementaron las inversiones privadas en lechería, aprovechando tanto el nuevo margen de ganancia como la reorganización de la política de importaciones, que pasó a dar preferencia ahora a la adquisición de maquinarias, equipos y ganado lechero. Estas compras contaron con el respaldo de una serie de subsidios, que consistieron fundamentalmente en exenciones de impuestos, rebajas arancelarias y tasas de interés preferenciales para los créditos destinados a la adquisición de esos insumos. La política lechera mexicana inició así una especie de retorno al estilo protector tradicional. Para emplear los términos de nuestras categorías, puede decirse que, en cierto modo, en 1984 se desplazó desde las políticas institucionales de fomento hacia las políticas tradicionales de mercado, porque, en efecto, una vez más las señales del mercado pasaron a tener ingerencia significativa en las decisiones relativas a la asignación y reasignación de recursos, que en este caso se orientaron en mayor proporción, en un intento de elevar su rentabilidad, a la fase productiva.

En Panamá, entretanto, se daba el fenómeno inverso: la reducción de 20% experimentada por la producción lechera en el bienio 1972-1974 obligó al gobierno a reactivar, desde mediados de esa década, la política de intervención en el sector. Así fue como, por ejemplo, el gobierno de la época creó en 1976 la Dirección Nacional de Fomento Lechero, un organismo con

atribuciones ejecutivas encargado de impulsar la expansión de la producción, la oferta y el procesamiento de la leche. Los diversos programas puestos en práctica a partir de ese año dieron gran estímulo a la fase productiva, mientras se dejó parcialmente entregados al funcionamiento libre del mercado la asignación de recursos a las fases de procesamiento e industrialización, y el manejo de otras variables, tales como los precios y el crédito.

Los programas orientados a estimular la producción abarcaron aspectos claves del proceso lechero. En todos los casos el Estado panameño inició y administró directamente las primeras etapas de esas actividades, y luego, una vez que las inversiones maduraron, traspasó las actividades mismas o sus efectos a los productores privados. De esta manera se introdujeron tanto pastos y forrajes mejorados como equipos, que fueron vendidos a los productores a precios subsidiados y con líneas de crédito preferenciales. Para mejorar la calidad genética del hato, el sector público realizó importaciones masivas de hembras y machos de raza Holstein y Pardo Suizo, ganado que, luego de ser adaptado a zonas ubicadas a más de 1 000 metros sobre el nivel del mar, fue vendido a los productores en condiciones igualmente ventajosas. El Estado construyó también plantas de mezclado de melaza con úrea a fin de proveer de fuentes alimenticias alternativas para el ganado lechero y superar el fenómeno de la estacionalidad, e instaló almacenes para la distribución de la mezcla en diversos puntos de la costa del Pacífico, la principal zona lechera del país. Se construyeron asimismo obras de riego, como pozos y pequeñas presas, para abastecer de agua a la zona ganadera. Por último, el Estado adquirió cinco fincas lecheras para transformarlas en centros experimentales que pudieran traspasar posteriormente sus conocimientos técnicos, especialmente los referidos al manejo del hato y la inseminación artificial.

Sin embargo, 85% de los productores lecheros panameños son pequeños campesinos y no estaban por consiguiente en condiciones tecnológicas ni financieras de aprovechar en la debida magnitud las grandes ventajas que derivaban de las políticas señaladas. Al tanto de este problema, el Estado puso en práctica entonces, a partir de 1982, un proyecto piloto de desarrollo lechero orientado a los pequeños productores de la región de Azuero, la zona que concentra al 60% del total de los productores y que genera el 55% de la producción lechera nacional. En este proyecto se utilizaron las cinco fincas lecheras estatales a las que nos referimos hace un instante, tratando de abordar en ellas los problemas relativos al mejoramiento del hato, la transferencia tecnológica y la dotación de insumos, así como lo relativo al mejoramiento de las infraestructuras de acopio y de comercialización.

En 1984 la Comisión Nacional de la Leche, un organismo creado conjuntamente por los sectores público y privado pocos

años atrás, constató que sólo 16% de la leche remitida a las industrias se destinaba a la pasteurización, y que por término medio, las industrias dedicaban sólo 60% de su capacidad a trabajar con materia prima de origen nacional y 40% a elaborar materia prima importada. Para remediar esta situación el sector público dispuso entonces una extensa serie de medidas tendientes a controlar institucionalmente las fases y variables sectoriales que habían funcionado de modo relativamente libre hasta ese momento. Así, por ejemplo, se redujeron las importaciones de leche en polvo y se establecieron aranceles para la introducción de derivados lácteos; se fijó el precio de todos los productos lácteos tomando como base el costo de la materia prima nacional; se ampliaron los controles sanitarios de la leche que las industrias destinan a la elaboración de derivados y se prohibió la venta de productos no pasteurizados; se unificaron los precios de la leche cruda y se dispusieron reajustes periódicos de los mismos en función de su calidad higiénica. Se encomendó a la Comisión Nacional de la Leche la fijación del precio al consumidor de la leche y sus derivados. A diferencia de lo que ocurrió en México, donde los recursos se reorientaron hacia la fase productiva, las políticas protectoras aplicadas en Panamá se volcaron con mayor énfasis a la fase agroindustrial del proceso lechero.

#### D. POLITICAS INSTITUCIONALES DE FOMENTO DE ALCANCE INTEGRAL

Llamamos de alcance integral a las políticas de fomento que, a diferencia de las que vimos anteriormente, intentan modificar las condiciones estructurales del subsector lechero en todos sus aspectos, mediante la aplicación de un vasto plan de desarrollo y transformación. En este caso, las políticas siguen valiéndose del mercado para tratar de acortar la brecha de productividad intrasectorial, esto es, la que separa en ese aspecto a los pequeños productores de los grandes y medianos productores, pero lo hacen dentro del marco de un proceso de planificación que tiende a transformar la organización del trabajo, las relaciones sociales y la estructura de poder del sector. No obstante, sus efectos podrían incluso extenderse hacia otros sectores de la economía y, en último término, a la totalidad del sistema económico nacional. Como es evidente, la profundidad de esas transformaciones dependerá de la mayor o menor eficacia con que se ejecute el plan.

En relación a la actividad lechera, ninguno de los países examinados se ajusta exactamente a esta descripción. Sin embargo, los notables resultados cuantitativos de algunas experiencias dan cuenta en cierto modo de la existencia de un fenómeno como el que definimos. En efecto, en ellas se hace visible la presencia de un subsector dotado de una dinámica propia que induce y estimula mejoras y transformaciones en otras actividades y variables de carácter global o nacional. Para

alcanzar estos logros, la política de fomento ha debido privilegiar aspectos tales como la organización y participación de los agentes productivos, la capacitación sistemática, la educación nutricional, el aprovechamiento compartido de las ventajas que comportan las economías de escala, y la apertura y dinamización de mercados de exportación.

Dos países Uruguay y Costa Rica, se destacan en este sentido en la región. En comparación con el resto de los países, los resultados que han alcanzado en el rubro lechero son, en efecto, sorprendentes. En el primero, las exportaciones de productos lácteos se incrementaron 107.4% en el quinquenio 1982-1986, y, en Costa Rica, los rendimientos (medidos en kg/vaca/año) crecieron 41.5% en igual período, mientras la media latinoamericana de este indicador se reducía en 3.2%.

El tipo de fomento integral aplicado en Uruguay es resultado de la modernización institucional ocurrida a lo largo de medio siglo en la Cooperativa Nacional de Productores Lecheros (CONAPROLE), ente semipúblico encargado de la ejecución y control de la política lechera del país. Su principal función es la de abastecer el consumo de leche fluida en Montevideo, captando y acondicionando para ese efecto la leche remitida por los productores privados mediante un sistema de asignación de cuotas. No es por lo tanto propiamente una cooperativa de producción, pero de hecho controla buena parte del proceso productivo. Los productores se localizan mayoritariamente en la cuenca lechera de Montevideo, y precisamente en esa región se han concentrado en mayor número e intensidad las diversas acciones de fomento. Actualmente, 85% de la producción remitida a las plantas procesadoras se canaliza a través de CONAPROLE. La mayor parte de los productores posee unidades de explotación de tipo familiar; gracias al hecho de haber asegurado sus ingresos y el capital de explotación por la vía institucional, estos productores han consolidado la especialización productiva de las unidades con niveles relativamente estables de rentabilidad. Por otro lado, afectados por el deterioro de los precios internacionales de la carne y el persistente rezago cambiario que se produjo entre 1975 y 1982, y en busca de una actividad más rentable, muchos ganaderos se han desplazado recientemente hacia el rubro lechero.

Diversos programas surgidos de la relación institucional entre el Estado y CONAPROLE en la primera mitad de la década de 1960 maduraron a mediados de la década siguiente, en especial el que se refiere a las inversiones en tecnología. En efecto, el impulso otorgado a las investigaciones relativas al forraje y a su adaptación, en las que se empleó tecnología neozelandesa, permitió mejorar significativamente la alimentación del ganado. Igual aconteció con el manejo de praderas artificiales, incrementándose en 100% la superficie plantada con este tipo de pasto en sólo tres años (1977-1980). CONAPROLE llevó a cabo campañas educativas para los productores en lo relativo a la

extracción de leche y manejo del producto, y puso en práctica un programa masivo de instalación de tanques de enfriamiento en los predios. La Cooperativa se encargó incluso de la recolección de la leche a granel, y destinó para ello transportes equipados con tanques-cisternas. La eficacia de estas medidas se refleja por ejemplo, en el hecho de que, mientras en 1961 los productores que enviaban leche cruda a las plantas pasteurizadoras representaban sólo el 38% de los productores de leche, en 1980 pasaron a constituir el 74%.

En los primeros años de la década de 1970, la política pública fijó normas respecto de las condiciones higiénico-sanitarias del proceso de producción de las fincas lecheras, y CONAPROLE estableció un sistema de bonificaciones sobre el precio de base según la calidad de la leche remitida. Estas dos políticas, de control e incentivo, permitieron que muchos productores, que antes no se interesaban en vender a CONAPROLE o que no cumplían con las normas para hacerlo, se integraran ahora al sistema de la cooperativa.

La mayor afluencia de leche a las plantas elaboradoras indujo a CONAPROLE a mejorar y modernizar la fase de procesamiento e industrialización. La expansión de este segmento del sistema lácteo tuvo como marco el plan de desarrollo industrial que la Cooperativa puso en práctica durante el período 1965-1980, que consistió básicamente en un programa de inversiones en infraestructura: construcción y puesta en operación de cuatro centros de recibo, tres plantas procesadoras de leche pasteurizada, tres plantas industriales para leche en polvo, queso y caseína, y la adquisición de la flota ya mencionada de vehículos con tanques de enfriamiento.

Gracias a estas inversiones, la capacidad instalada de procesamiento e industrialización de la cuenca de Montevideo era, ya en 1976, un 70% superior a la existente en 1965. Cabe destacar aquí que el ritmo de crecimiento de la productividad de la agroindustria lechera uruguaya en el quinquenio 1975-1980 fue superior al logrado por toda la industria alimenticia, e incluso superior al del sector manufacturero.

En 1970 se había creado un fondo de compensación, un mecanismo orientado a subsidiar los costos de producción del sector industrial mediante la reducción del contenido graso de la leche que los productores enviaban a las industrias pasteurizadoras. Este subsidio, unido al aumento de la productividad de las pasteurizadoras, significó una importante reducción de los costos, que permitió que la industria de derivados penetrara en el mercado externo con precios muy ventajosos. En efecto, a partir de 1975, el Estado inició un intenso proceso de apertura hacia los mercados externos a través del mecanismo de los convenios bilaterales, y logró acuerdos con Argentina, Brasil, Irán, la Unión Soviética y México, de tal modo

que las exportaciones de lácteos, que en 1976 representaban el 8% de las exportaciones totales del país, pasaron a representar 17% en 1982 y más del 30% en 1988.

Ahora bien, en el aspecto interno, la política de precios consistió fundamentalmente en el establecimiento de dos tipos de precios. El precio de la leche destinada a la pasteurización (precio-cuota) se fijó por encima del precio de la leche destinada a la elaboración de derivados (precio-industria), según una proporción establecida por el Estado y que fue por término medio igual a 1.7 durante los últimos cinco años. Esta ventaja del precio-cuota garantiza una oferta estable de leche pasteurizada durante todo el año; por su lado, el precio-industria es fijado por CONAPROLE, y esto le permite a la cooperativa regular sus utilidades e inversiones y reducir eventualmente la elaboración de algunos productos de consumo interno relativamente poco rentables (la caseína, por ejemplo), para intensificar la de otros más rentables y con mejores perspectivas de exportación, como son la leche en polvo y los quesos.

En el caso de Costa Rica, el punto de partida de los grandes cambios ocurridos en el subsector lechero es relativamente reciente (1982), y corresponde a la decisión del Estado de lograr el autoabastecimiento nacional. Estos cambios están insertos en un período muy crítico en el desarrollo del país y de toda la región. A diferencia de Uruguay, el mecanismo de fomento utilizado no fue un núcleo de poder institucional, sino el programa lechero que comenzó a ponerse en práctica en 1983 para cumplir con el objetivo de autoabastecimiento nacional que, como dijimos, se había propuesto el Estado en 1982.

Algunos de los instrumentos aplicados fueron los ya tradicionales mecanismos de estímulo vía la reducción mercado-Estado, tales como la asistencia técnica y el crédito; otros, sin embargo, como por ejemplo: la organización de los productores en cooperativas y la construcción masiva de infraestructura en los cantones rurales, permitieron generar y aprovechar economías de escala, toda vez que estas medidas beneficiaron a un gran número de productores.

La política que dio su orientación inicial al programa de fomento lechero de 1983 fue la expansión de la frontera de la ganadería lechera, esto es, la exitosa incorporación de la zona baja del país a la producción rentable del rubro. Este éxito permitió que el programa fuera haciéndose cada vez más autónomo respecto de la política económica global del país, y autónomo también en el sentido de generar sus propios recursos. En la zona mencionada predominan los pequeños productores; hasta 1982 sus costos eran tan elevados que no sólo habían impedido alcanzar el autoabastecimiento nacional sino también lograr ciertas condiciones mínimas para la estabilidad de la producción y el

aumento más dinámico de la productividad. A ellos se dirigió, por lo tanto, lo principal del esfuerzo de planificación subsectorial y de las políticas de apoyo pertinentes. El sector público financió dicho apoyo asignando a la producción de leche parte de los recursos antes destinados al subsector de la carne.

Los efectos de la política de estímulos se dejaron sentir prontamente. Aumentó notablemente el número de fincas lecheras, especialmente el de las ubicadas en la zona norte, que en 1988 pasaron a aportar 45% de la oferta total de leche, y la tasa anual promedio de crecimiento de la producción fue de 9% entre 1980 y 1986, es decir, más de tres veces el crecimiento de la población. La instalación de 25 centros de acopio en las comunidades rurales redujo significativamente los costos de transporte. Dichos centros contaban, además, con equipos de enfriamiento y laboratorios para el control de calidad e higiene del producto, lo que permitió que la producción remitida a las plantas se incrementara casi al doble.

La rentabilidad y la acumulación de capital en el sector quedaron relativamente aseguradas por varios mecanismos que conjugaban la acción de tres elementos, a saber, la del mercado, la del Estado y la participación de los agentes sociales. El manejo de los precios fue, probablemente, el mecanismo más importante. Según este mecanismo, el sector público fija precios mínimos para el productor y máximos para el consumidor. Los precios son revisados y reajustados anualmente en función del comportamiento de los costos de producción y de los que demanda el procesamiento de la leche. Por su parte, el precio de los derivados es libre, pero se establecen topes máximos para el margen de comercialización. Con la leche fluida se procede del mismo modo. En 1982 el sistema bancario nacional firmó un convenio con el Estado para fomentar el establecimiento de nuevas lecherías y la construcción de obras básicas en los predios mediante una línea estable de crédito. Gracias al rápido logro del autoabastecimiento nacional y a la generación de excedentes de producción, esta línea de crédito pudo orientarse en 1986 al mejoramiento y ampliación de aquellas fincas lecheras que no hubieran copado aún la cuota de remisión establecida con la planta procesadora o con la cooperativa a que están adscritas.

En efecto, uno de los principales elementos para el éxito del programa de fomento lechero en Costa Rica, es la existencia de una vasta organización cooperativa que integra verticalmente las fases productiva, de procesamiento y de distribución del proceso lechero. El 70% de los productores está integrado a esta organización, que vende el 84% de la producción total del país. El sector cooperativo lechero es propietario y administrador de plantas procesadoras y centros de acopio repartidos por las diversas zonas del país, elabora toda la gama de productos que provienen de la leche, desde leche pasteurizada hasta helados, y controla parcialmente la distribución de todos

esos productos a los consumidores. También opera en la fase productiva, elaborando alimento concentrado para el ganado lechero y suministrando equipos y otros insumos a sus asociados. En el caso de Costa Rica, el grado de desarrollo que ha alcanzado el cooperativismo le permite ser cada vez menos dependiente del estímulo y control estatales.

A partir de 1986 se pusieron en marcha tres nuevos programas estratégicos de fomento lechero. El primero consiste en la masificación de la distribución y consumo de leche en beneficio de las familias de menor poder adquisitivo; el segundo es un programa de investigación tecnológica, destinado específicamente a estudiar el modo de adaptar y producir forraje mejorado para reducir los costos de alimentación del hato lechero; el último se refiere a la apertura de mercados para estimular la exportación de derivados lácteos.

## CONCLUSIONES

Si revisamos en forma conjunta los cuatro tipos de políticas lecheras a que nos referimos anteriormente, podemos constatar que existe en primer término un fuerte control institucional sobre el subsector, control que tiende en cierto modo a diluirse más tarde por la necesidad de hacer actuar otros mecanismos que vengan a compensar los efectos negativos de las primeras medidas, de manera tal, sin embargo, que en muchos casos estas compensaciones terminan por eliminar los efectos positivos sobre la rentabilidad y el crecimiento de las primeras medidas. En este sentido, cabe no obstante señalar que el manejo de las variables relativas a la rentabilidad, especialmente el de los precios y subsidios, ha tendido a dar mayor estímulo a la fase agroindustrial que a la fase productiva, lo que ha redundado en una marcada preferencia por los productos lácteos importados en desmedro de la demanda de materia prima nacional. Como resultado de esta menor demanda y de la intervención directa que significa la fijación de precios para la leche cruda nacional, se han reducido los márgenes de ganancia de los productores directos, mientras los márgenes de ganancia de las industrias procesadoras eran controlados a través de las importaciones baratas y la libertad de precio para los derivados, es decir, mediante mecanismos indirectos.

La preferencia dada por la política lechera a la fase agroindustrial ha impedido que la fase productiva contara, salvo casos puntuales, con un apoyo más sistemático, lo que se ha expresado en la reducción absoluta evidenciada por la productividad en períodos recientes. La inversión pública en infraestructura y en adaptaciones tecnológicas para la producción ha sido muy escasa, así como también la dictación de normas sanitarias y de higiene destinadas a mejorar la calidad del producto. Ambos hechos, conjugados con otros, han impedido a la larga que los productores pudieran gozar de mejores precios. Los elevados porcentajes de la producción que circulan a través de los canales informales de comercialización, y la participación creciente de la actividad artesanal en la elaboración de derivados dan testimonio de lo inoperantes que han sido esas políticas públicas en la promoción de la producción de leche.

Las políticas de mercado ortodoxas y heterodoxas que se han aplicado sistemáticamente en todos los países de la región han logrado estabilizar la oferta de leche sólo en aquellos casos en

que el Estado ha mantenido un poder comprador relativamente constante para las industrias. Sin embargo, la política de importaciones de leche y derivados por la que ha mostrado tanta inclinación el sector público ha impedido que dieran fruto las inversiones orientadas a elevar la productividad. El que las señales más claras emitidas por el mercado en relación al mejoramiento de la rentabilidad apunten sobre todo hacia el procesamiento y la industrialización ha hecho que este segmento se modernice aceleradamente y tienda a funcionar de modo oligopólico, toda vez que su producción se ha volcado a satisfacer preferentemente la demanda de los consumidores de ingresos medios y altos.

La sola operación de los mecanismos del mercado ha sido incapaz de asegurar que los pequeños productores, que constituyen el 75% del total, trabajen en condiciones rentables. Para corregir esta situación y para satisfacer necesidades sociales no costeables con demanda efectiva, la política pública tuvo que asumir, especialmente en la década actual, un papel más activo con relación al subsector lechero. Por otro lado, la serie encadenada de fenómenos que se originó en la crisis financiera de los últimos años, a saber, el ahorro forzado de divisas, la reducción de importaciones y la consiguiente necesidad de intensificar la producción nacional, vino a elevar aún más la intervención del estado, que de paso pudo recoger ahora, además, los beneficios políticos que se derivaban del hecho de presentarse como promotor de la seguridad alimentaria y del autoabastecimiento nacional.

De ese modo se han intensificado en la política pública lechera del último tiempo los rasgos proteccionistas y selectivos característicos del desarrollo agropecuario de un cuarto de siglo atrás, pero en una versión menos paternalista y burocrática, donde predominan ahora la concertación y la descentralización. Prueba de ello son las organizaciones de productores e industrias, las comisiones mixtas de los sectores públicos y privados creadas para delimitar los controles y las inversiones, así como la presencia numerosa y activa de organismos internacionales y de instancias de cooperación bilateral en la promoción del desarrollo de los productores lecheros que carecen de influencia en los círculos del capital.

En igual sentido se pueden entender la formulación y ejecución de lineamientos, planes y programas renovados de fomento lechero a que se ha abocado la mayoría de los países de la región en los últimos cinco años. Algunos de los objetivos estratégicos de estos nuevos instrumentos de la política institucional son, por ejemplo, el desarrollo de investigaciones tendientes a adaptar tecnologías que ayuden a elevar la productividad; una mayor presencia estatal en el acopio y procesamiento de la leche; la fijación de precios rentables para los productores, y el control sobre las importaciones de lácteos.

Como sabemos el interés que muestra la política pública en el subsector obedece en gran medida a las severas deficiencias existentes en las condiciones alimentarias y nutricionales de grandes segmentos de la población, pero es también una respuesta indirecta a las distorsiones generadas por la presencia de firmas y capitales transnacionales en la fase agroindustrial interna, presencia que ha significado, entre otras cosas, la subordinación creciente de los productores directos a las condiciones impuestas por las plantas receptoras.

A pesar de que la posibilidad de las importaciones de productos lácteos a bajos precios es una amenaza siempre viva para la producción y la productividad internas; a pesar también de que la aguda segmentación del mercado consumidor ha profundizado la inequidad y la pobreza, la actividad lechera latinoamericana, vista a nivel de países está mostrando resultados, si no alentadores, al menos no tan aflictivos como los que exhibiera durante los últimos años de la década anterior y primeros de la actual. Para consolidar esta tendencia, la gestión de la política pública debería quizás orientarse, en especial, a superar el conflicto entre estabilidad, crecimiento y mercado, solución que posiblemente permitiría mitigar la difícil situación en que aún se encuentran vastos sectores sociales de la región por efectos del funcionamiento errático y poco ordenado de los sistemas alimentarios vigentes.

## BIBLIOGRAFIA

- Banco Central de Costa Rica (1988), Cifras sobre producción agropecuaria, 1977-1986, San José, febrero.
- Banco de Guatemala (1982), La ganadería lechera en el Altiplano central y la costa sur, informe económico, Ciudad de Guatemala.
- Banco Nacional de Comercio Exterior (1979), "La producción de leche y sus problemas", Comercio Exterior, vol. 29, No. 2, México, D.F., febrero.
- Brossard, Francine (1988), "Perú: Monografía del sector lechero", estudio presentado al Taller sobre el rol del empresariado agrícola en América Latina, División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, Santiago de Chile, julio.
- Centro de la Industria Lechera (1976), Memoria, Ejercicio No.56. 1974-1975, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (1980), Memoria. Ejercicio No. 60. 1978-1979, Buenos Aires.
- CORFO (Corporación de Fomento de la Producción) (1985), Estudio del potencial pecuario. Estructura económica del subsector lechero chileno, Santiago de Chile.
- Corporación Boliviana de Fomento (1978), Programa de fomento lechero. Informe trienal 1974-1977, La Paz.
- Dirección de Sistemas y Producción Animal (1981), Sistema global. Leche y derivados, tomos I, II y III, documento para discusión, Sistema Alimentario Mexicano, México, D.F.
- Departamento de Desarrollo Agropecuario (1979), "Colombia. Producción, comercialización y procesamiento de leche y productos lácteos", Bogotá.
- Dirven, Martine (1988), "Ecuador: Monografía sobre el sector lácteo", estudio presentado al Taller sobre el rol del empresariado agrícola en América Latina, División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, Santiago de Chile, julio.

- \_\_\_\_\_ (1988), "Uruguay: Monografía sobre el sector lácteo", estudio presentado al Taller sobre el rol del empresariado agrícola en América Latina, División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, Santiago de Chile, julio.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (1977, 1982, 1984, 1985, 1986), Anuario FAO de producción, Roma.
- \_\_\_\_\_ (1975), Plan internacional para la coordinación del fomento lechero (PICFL). Informe sobre Colombia (AGA:ISCDD/COL/1975), Roma.
- \_\_\_\_\_ (1975), Plan internacional para la coordinación del fomento lechero (PICFL), Ecuador. Informe Final (WS/H3589), Roma.
- \_\_\_\_\_ (1979), Informe al Gobierno del Perú de conformidad con el plan internacional de fomento de la carne y el plan internacional de fomento lechero de la FAO (W/N1318/c), Roma.
- \_\_\_\_\_ (1979), Informe al Gobierno del Perú. Los problemas de abastecimiento de leche a Lima Metropolitana (W/N4045), Roma.
- \_\_\_\_\_ (1979) Plan internacional para la coordinación del fomento lechero (PICFL). Informe de la segunda misión realizada en Bolivia. (AGA/ISCDD-Bolivia), Roma.
- \_\_\_\_\_ (1982), Plan internacional para la coordinación del fomento lechero (PICFL) y Plan internacional de fomento de la carne (PIFC). Borrador final del informe de la misión de la FAO en el Ecuador (AGA/PICFL/PIFC), Roma.
- \_\_\_\_\_ (1984, 1985, 1986), Anuario FAO de Comercio, Roma.
- \_\_\_\_\_ (1984), Seminario Regional FAO/Chile sobre el papel de la lechería en el desarrollo rural, Santiago de Chile, noviembre.
- \_\_\_\_\_ (1986), Taller FAO/Ecuador sobre el papel de las asociaciones de pequeños productores y sistemas relevantes de manejo, Equipo Regional de Fomento y Capacitación en Lechería de la FAO para América Latina y el Caribe (ERFCL-ALC), Santiago de Chile.
- Farah, Nayib (1987), "Comercialización de la leche en Costa Rica", División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, Santiago de Chile, mimeo.

- GIA (Grupo de Investigaciones Agrarias) (1987), El complejo agroalimentario en Chile: principales circuitos (1974-1986), Santiago de Chile.
- Instituto Nacional de Investigación y Promoción Agropecuaria (1987), Programa nacional de ganadería, Lima.
- Melo Schnitz, Cyro (1986), Análise de produção de leite no Brasil, Universidad Federal de Santa María, USINA-Escola de Laticínios, Santa María RS, Brasil, mimeo.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería del Ecuador (1978), "Situación de las industrias lácteas en el país Año 1977", Quito.
- \_\_\_\_\_ (1982), "Situación de las industrias lácteas en el país 1980-1981", Quito.
- Ministerio de Agricultura de Chile (1986): "El sector agrícola chileno. Políticas y resultados", Santiago de Chile.
- Ministerio de Agricultura del Perú (1986), "Problemática y líneas de acción para el desarrollo de la actividad lechera", Lima, junio.
- Ministerio de Agricultura de Colombia (1987), "El sector pecuario en 1986. Análisis y perspectivas", Bogotá
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación de Guatemala (1983), Plan nacional de desarrollo pecuario, Ciudad de Guatemala.
- \_\_\_\_\_ (1988), "Propuesta política para el fortalecimiento del subsector lechero", Ciudad de Guatemala.
- Ministerio de Desarrollo Agropecuario de Panamá (1980), "Proyecto de fomento lechero", Panamá.
- \_\_\_\_\_ (1981), "La implementación de la ley No. 60 y la problemática lechera en Panamá", Panamá.
- \_\_\_\_\_ (1984), "Anteproyecto de desarrollo lechero para pequeños productores", Panamá.
- \_\_\_\_\_ (1984), "Informe de la Comisión Nacional de la leche sobre problemática lechera del país", Panamá.
- Paolino, Carlos (1985), "Diferenciación y cambio técnico: el caso de los productores lecheros de la cuenca de Montevideo", Estudios rurales latinoamericanos, vol. 8, No.1, Bogotá.

Pontificia Universidad Católica de Chile (1982), "Evolución y perspectivas del sector lechero", Panorama económico de la agricultura No. 25, Santiago de Chile, noviembre.

Tomic, Tonci (1988), "La lechería empresarial en Guatemala", estudio presentado al Taller sobre el rol del empresariado agrícola en América Latina, División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, Santiago de Chile, julio.

Universidad de Costa Rica (1984), "Nuevas estrategias de desarrollo en Costa Rica: la agroindustria y el campesinado", Avances de Investigación, No. 52, San José.