

NACIONES UNIDAS  
COMISION ECONOMICA  
PARA AMERICA LATINA  
Y EL CARIBE - CEPAL



LIMITADA

LC/L.572 (Sem.57/4)

LC/MVD/L.26

29 de junio de 1990

ORIGINAL: ESPAÑOL

Seminario sobre Potencialidades y Desafíos  
de la Exportación de Productos Lácteos,  
organizado por la División Agrícola Conjunta  
CEPAL/FAO, la Oficina de la CEPAL en Montevideo  
y la Representación de la FAO en Uruguay

Montevideo, Uruguay 19 al 20 de julio de 1990

EL MERCADO MUNDIAL DE PRODUCTOS LACTEOS  
SITUACION Y PERSPECTIVAS DE CORTO  
Y MEDIANO PLAZO

Uruguay: Las oportunidades de crecimiento y profundización  
del perfil exportador

Este trabajo ha sido preparado por el señor Miguel Kaplan, Consultor de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO en el marco del Proyecto Políticas para el fortalecimiento de las cadenas agroindustriales bajo el convenio de cooperación de la CEPAL y el Gobierno de los Países Bajos. Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de las instituciones organizadoras de la reunión. No ha sido sometido a revisión editorial.

## I N D I C E

Página

## PRIMERA PARTE

|    |                                                                                                                                                                                 |    |
|----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| I. | EL MERCADO MUNDIAL DE PRODUCTOS LACTEOS .....                                                                                                                                   | 1  |
| A. | PRODUCCION DE LECHE TOTAL MUNDIAL.<br>AREAS. PAISES .....                                                                                                                       | 1  |
| B. | PRODUCCION DE DERIVADOS LACTEOS .....                                                                                                                                           | 7  |
| C. | COMERCIO DE PRODUCTOS LACTEOS .....                                                                                                                                             | 8  |
| D. | EVOLUCION RECIENTE DE LAS POLITICAS<br>NACIONALES QUE INFLUYEN SOBRE LA PRODUCCION<br>Y LA DEMANDA DE LACTEOS EN LOS PRINCIPALES<br>PRODUCTORES MUNDIALES .....                 | 9  |
|    | 1. Estados Unidos .....                                                                                                                                                         | 10 |
|    | 2. Nueva Zelandia .....                                                                                                                                                         | 11 |
|    | 3. Comunidad Económica Europea .....                                                                                                                                            | 12 |
|    | a. Los orígenes .....                                                                                                                                                           | 12 |
|    | b. La implantación del Sistema de<br>Cuotas .....                                                                                                                               | 13 |
|    | c. Evaluación del sistema de cuotas .....                                                                                                                                       | 16 |
| E. | EL COMPORTAMIENTO DE PRECIOS INTERNACIO-<br>NALES. ....                                                                                                                         | 17 |
| F. | LAS PERSPECTIVAS DE CORTO PLAZO EN LOS<br>MERCADOS MUNDIALES .....                                                                                                              | 19 |
| G. | LAS PERSPECTIVAS DE MEDIANO Y LARGO PLAZO .....                                                                                                                                 | 21 |
|    | 1. Política agrícola de la comunidad<br>europea .....                                                                                                                           | 22 |
|    | 2. Los efectos esperados al final de la<br>ronda Uruguay .....                                                                                                                  | 22 |
|    | 3. La Europa del '92 .....                                                                                                                                                      | 24 |
|    | 4. Los cambios estructurales en la URSS<br>y Europa Oriental .....                                                                                                              | 25 |
|    | 5. Los posibles impactos del avance tec-<br>nológico .....                                                                                                                      | 26 |
| H. | UTILIDAD Y PERTINENCIA DE LOS MODELOS DE<br>LIBERALIZACION AGRICOLA PARA LA PROYECCION<br>DE LA EVOLUCION DE MEDIANO Y LARGO PLAZO<br>DE LOS MERCADOS LACTEOS. ANALISIS CRITICO | 27 |

## SEGUNDA PARTE

Página

|    |                                                                                                                                                                          |    |
|----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| I. | POSICIONAMIENTO DE URUGUAY PARA EL APROVECHA-<br>MIENTO DE LAS EVENTUALES PERSPECTIVAS FAVORA-<br>BLES DE DEMANDA EXTERNA .....                                          | 31 |
| A. | INTRODUCCION .....                                                                                                                                                       | 31 |
| B. | CARACTERISTICAS PRINCIPALES DE LAS<br>EXPORTACIONES URUGUAYAS DE PRODUCTOS<br>LACTEOS .....                                                                              | 32 |
| C. | LOS MERCADOS OBJETIVO PARA LA FUTURA<br>EXPANSION .....                                                                                                                  | 33 |
| 1. | Los factores históricos de la<br>expansión .....                                                                                                                         | 33 |
| 2. | Análisis de áreas potenciales de<br>demanda externa .....                                                                                                                | 34 |
| a. | América Latina .....                                                                                                                                                     | 34 |
| b. | Cercano Oriente y Norte de Africa .....                                                                                                                                  | 37 |
| 3. | Análisis comparativo de condiciones de<br>acceso a los mercados latinoamericanos<br>de Uruguay frente a potenciales compe-<br>tidores regionales y extraregionales. .... | 38 |
| a. | Aspectos de régimen legal .....                                                                                                                                          | 38 |
| b. | Otros aspectos relevantes .....                                                                                                                                          | 47 |
|    | ALGUNAS REFLEXIONES FINALES .....                                                                                                                                        | 51 |
|    | BIBLIOGRAFIA .....                                                                                                                                                       | 55 |

## PRIMERA PARTE

### I. EL MERCADO MUNDIAL DE PRODUCTOS LACTEOS. PRINCIPALES CARACTERISTICAS, SITUACION Y PERSPECTIVAS.

A efectos de enmarcar el presente documento se presentarán las principales magnitudes que es necesario retener para analizar las perspectivas de corto y mediano plazo respecto de la evolución de los mercados de productos lácteos.

#### A. PRODUCCION DE LECHE TOTAL MUNDIAL. AREAS. PAISES.

Como puede apreciarse en el gráfico 1 la producción mundial de leche de vaca ha tenido una tendencia creciente a lo largo de la última década. El año 1987 pautó el primer descenso absoluto de la producción y la recuperación de 1988 ubica el nivel en el del año 1986.

Interesa destacar que una gran parte de la producción se encuentra localizada en países con economías desarrolladas. El gráfico 2 permite ver que a pesar de una leve tendencia descendente la producción de las economías desarrolladas representa aún, en 1987, el 75% del total mundial.

Sin embargo, según datos de F.A.O. 1/ la cantidad de vacas en producción a nivel de las economías en desarrollo es similar a la que existe en las economías desarrolladas. A partir de 1986 y como consecuencia de la política de reducción de ganado lechero que se venía desarrollando a nivel de los países desarrollados, existen más vacas produciendo en los países en desarrollo. La diferencia en la producción se debe fundamentalmente a las disparidades en los rendimientos. Mientras el rendimiento promedio mundial 2/ se ubica en el orden de los 2090 kg. de leche anuales por vaca en producción, los rendimientos a nivel desagregado son los siguientes:

|                                    |       |       |
|------------------------------------|-------|-------|
| Economías de Mercado Desarrolladas |       | 3.498 |
| Norteamérica                       | 6.029 |       |
| Europa Occidental                  | 3.951 |       |
| Oceanía                            | 3.480 |       |
| Otros                              | 4.476 |       |

---

1/ F.A.O. Anuario de Producción 1988. Roma

2/ Cifras de 1987.

## Economías de Mercado en Desarrollo

722

|                 |       |
|-----------------|-------|
| Africa          | 340   |
| Cercano Oriente | 642   |
| Lejano Oriente  | 622   |
| América Latina  | 1.069 |

## Economías Centralmente Planificadas

2.560

|                 |       |
|-----------------|-------|
| Asia            | 1.411 |
| Europa Oriental | 3.295 |
| U.R.S.S.        | 2.415 |

Cabe destacar que estas cifras están muy influenciadas por el peso que tiene en cada zona la lechería de tipo no comercial. Al tratarse de una producción de alto valor alimenticio, en las zonas de menor desarrollo gran parte de la producción lechera no rebasa los niveles de autoconsumo en el predio.

Otros aspectos diferenciales respecto de la producción pueden ubicarse en términos de disponibilidad per capita de la leche producida.

## Economías de Mercado Desarrolladas

283

|                   |     |
|-------------------|-----|
| Norteamérica      | 270 |
| Europa Occidental | 361 |
| Oceanía           | 693 |
| Otros             | 68  |

## Economías de Mercado en Desarrollo

31

|                 |    |
|-----------------|----|
| Africa          | 14 |
| Cercano Oriente | 40 |
| Lejano Oriente  | 17 |
| América Latina  | 92 |

## Economías Centralmente Planificadas

94

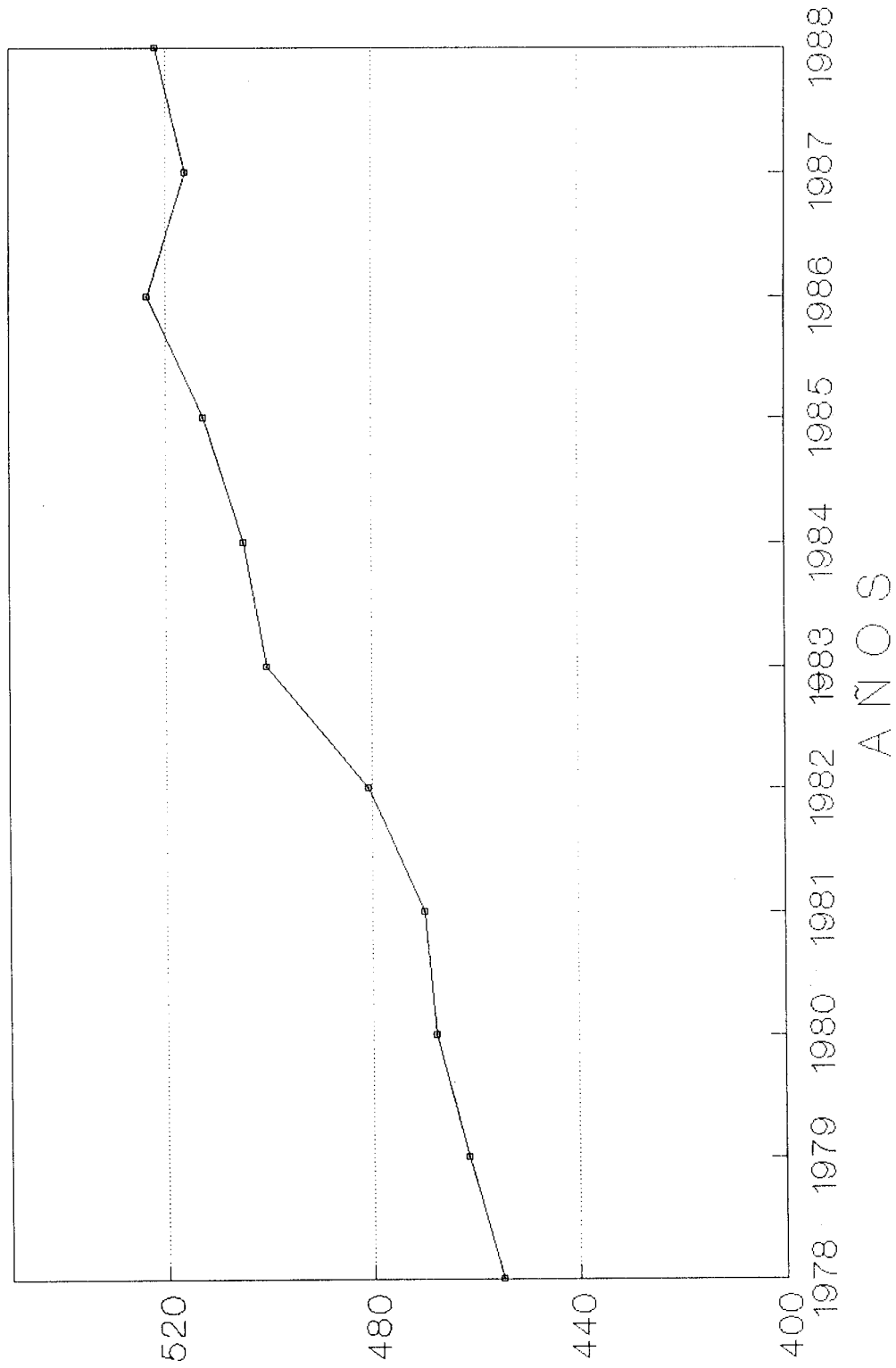
|                 |     |
|-----------------|-----|
| Asia            | 3   |
| Europa Oriental | 355 |
| U.R.S.S.        | 364 |

Fuente: Elaborado en base a estadísticas de F.A.O.

# PRODUCCION MUNDIAL DE LECHE

Grafico 1

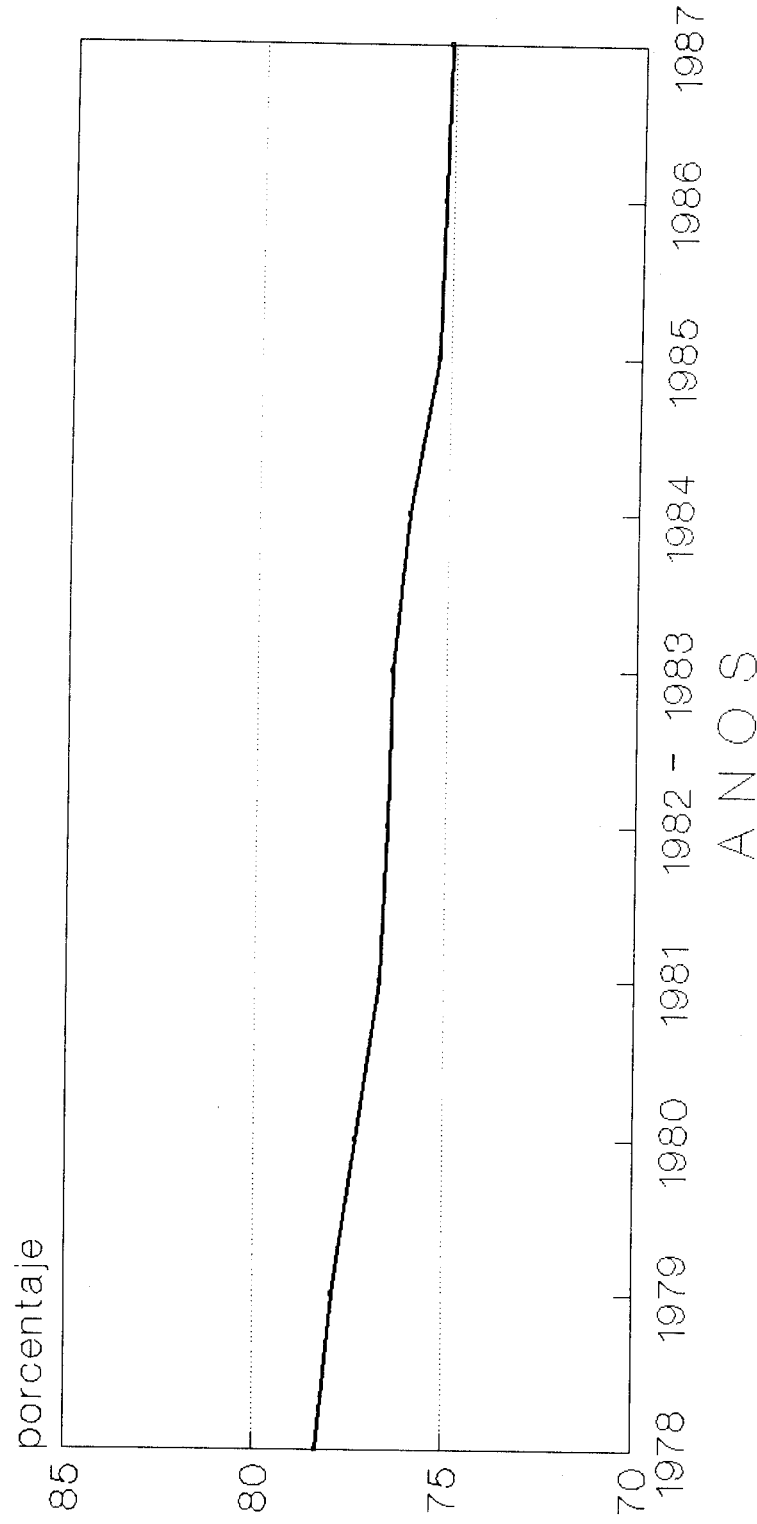
MILLONES DE TONELADAS



Fuente: F.A.O.

# PRODUCCION DE LECHE PARTICIPACION DE LAS ECONOMIAS DESARROLLADAS

Grafico 2



Fuente: F.A.O.

De esta forma quedan bastante bien definidas las áreas deficitarias y superavitarias en términos de producción de leche. Algunas cifras merecen una atención especial. A nivel del Lejano Oriente existe una baja disponibilidad vinculada, en cierto modo, a pautas de tipo cultural. Esto puede apreciarse aún en países con un elevado grado de desarrollo como Japón. Esto explica el comportamiento de la categoría de "otros países desarrollados con economía de mercado". Es también el caso de China representado en la categoría de países asiáticos de economía centralmente planificada.

Con respecto a la dinámica de la producción a nivel mundial y tomando como referencia el período 1978-1988, en el gráfico 2 puede constatar una tendencia decreciente en la participación de las áreas desarrolladas en la producción mundial. Este período parece marcar la finalización de un proceso de concentración de la producción láctea a nivel de los países desarrollados. A pesar de ello, allí, la producción láctea ha seguido creciendo aunque a tasas promedio modestas, alternando períodos de crecimiento fuerte con estancamiento y últimamente descensos absolutos. La producción en las áreas en desarrollo ha logrado un nivel de dinamismo bastante sistemático.

TASAS DE CRECIMIENTO DE LA PRODUCCION LACTEA.  
(Período 1978-1987)

|                         | <u>tasa</u> | <u>R2</u> |
|-------------------------|-------------|-----------|
| Economías Desarrolladas | 1.19        | 0.90      |
| Economías en Desarrollo | 3.19        | 0.98      |

Si se comparan las tasas decrecimiento calculadas se puede constatar que, en cada caso, la producción ha evolucionado levemente por encima del crecimiento demográfico que se registra en ambos tipos de economías.

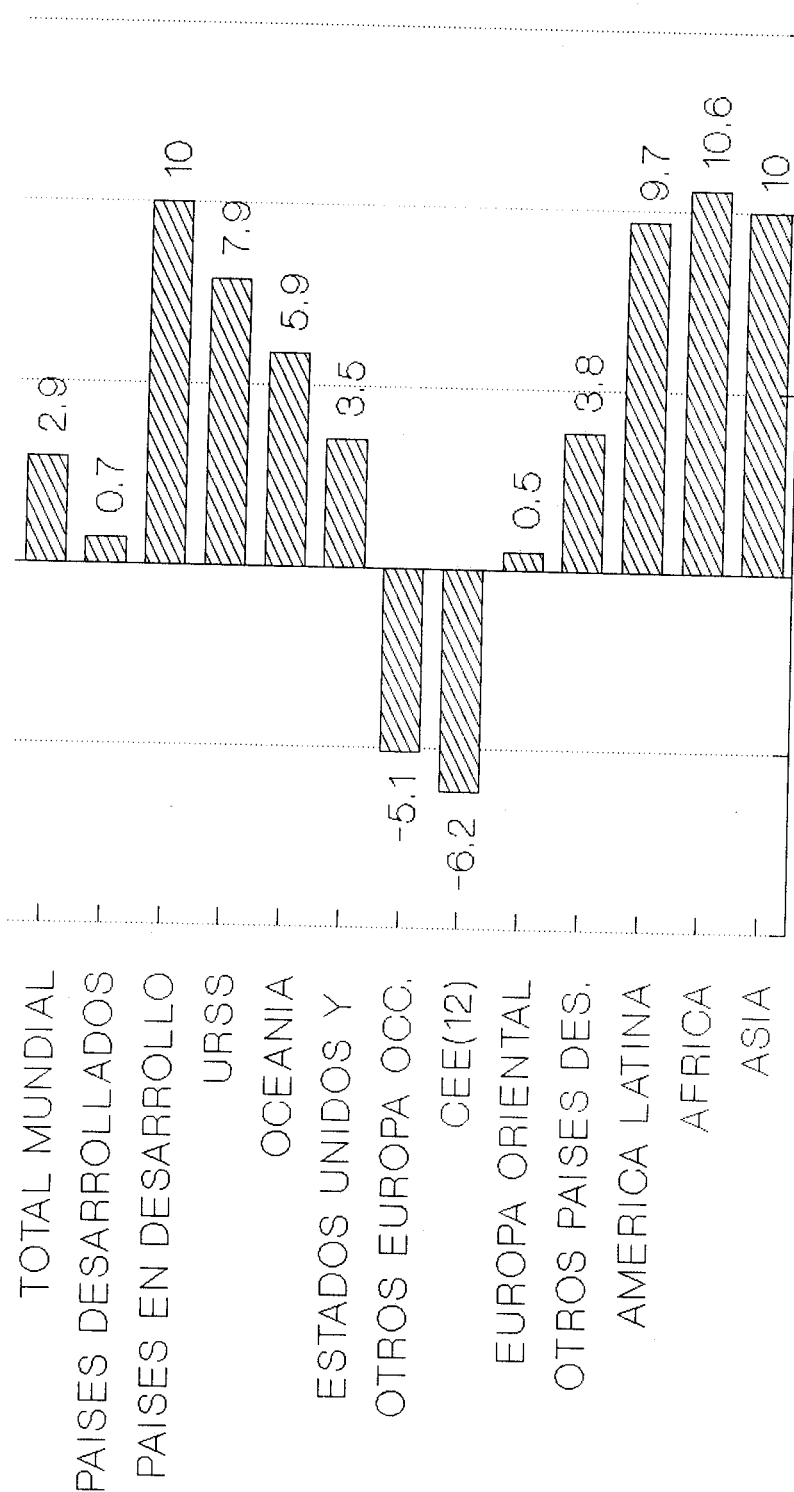
La producción per cápita creció casi el 1% anual en las economías en desarrollo. La tasa fue algo superior (1.2%) en los países desarrollados.

Con respecto al dinamismo más reciente puede verse el gráfico 3. Allí se compara el volumen de producción de 1988 con el alcanzado en el promedio del trienio 1983-1985.

# PRODUCCION DE LECHE EVOLUCION RECIENTE POR AREAS

A R E A S

Grafico 3



CRECIMIENTO 1988-PROM(1983-85)

Fuente: En base a datos de F.A.O.

Se destaca el enlentecimiento de la producción respecto a la tendencia observada anteriormente. Esta se da tanto a nivel de países desarrollados como del área en desarrollo. A un nivel más desagregado se notan tendencias más diferenciadas. La producción de Europa Occidental, a impulsos de políticas específicas de reducción de la producción comienza efectivamente a descender en 1987 y la tendencia se mantiene en 1989. Esta caída se ve prácticamente compensada por el crecimiento de la producción de la U.R.S.S. y la recuperación en EE.UU. La desaceleración del crecimiento a nivel de las áreas en desarrollo se explica por el impacto de los desequilibrios en los mercados mundiales sobre la producción interna y algunos factores climáticos coyunturales.

#### B. PRODUCCION DE DERIVADOS LACTEOS.

Algunos aspectos remarcados en el punto anterior se reflejan al analizar la producción de derivados lácteos. Puesto que aquí solo incide la cantidad de leche que no se consume como tal la concentración de la producción de productos lácteos es aún mayor que en el caso de la producción de leche.

Como se vio anteriormente los países desarrollados concentran las tres cuartas partes de la producción mundial de leche. En el caso de la producción de los principales derivados lácteos la participación - en 1987- fue la siguiente:

|                     |       |
|---------------------|-------|
| MANTECA.....        | 77.2% |
| QUESOS.....         | 88.0% |
| LECHE EN POLVO..... | 92.1% |

Puede observarse que en el caso de la producción de quesos y leche en polvo la concentración es bastante superior a la que existe en el caso de la leche fresca. A su vez la producción de estos productos a nivel de países en desarrollo esta concentrada geográficamente. América Latina representa el 30% de la producción de leche fresca de países en desarrollo y concentra el 41% de la producción de quesos y más del 87% de la producción de leche en polvo.

C. COMERCIO DE PRODUCTOS LACTEOS. MANTECA, QUESOS, LECHE EN POLVO.  
EXPORTACIONES E IMPORTACIONES.

Es posible realizar un análisis por principales regiones productoras y caracterizar su posición en el mercado mundial.

Estados Unidos y Canadá. Se trata de un área básicamente autosuficiente en términos generales. Sin embargo es deficitaria en quesos y excedentaria en leche en polvo. Las importaciones de quesos del área son del orden de las 135-150 mil toneladas anuales lo que equivale al 5% de la producción interna. Las exportaciones de leche descremada en polvo han sido muy importantes en los últimos años. Los volúmenes exportados en el último quinquenio oscilaron entre las 300 y las 410 mil toneladas anuales. Esto equivale al 50% de la producción, pero en realidad la oferta exportable anual es mucho menor. Esos volúmenes sólo se pudieron alcanzar a través de la liquidación de stocks. Estos stocks eran de 400 mil toneladas en enero de 1986 pero en Mayo de 1989 habían prácticamente desaparecido.

Comunidad Europea. A partir de la década de los setenta se transforma en un área superavitaria en términos de todos los derivados lácteos. Su presencia en los mercados internacionales tiene un carácter muy relevante. Si excluimos el comercio que se realiza entre los países de la CEE la participación de la Comunidad en las exportaciones mundiales es la siguiente:

|                             | <u>83-85</u> | <u>1986</u> | <u>1987</u> | <u>1988</u> |
|-----------------------------|--------------|-------------|-------------|-------------|
| MANTEQUILLA.....            | 44.2%        | 42.7        | 57.0        | 65.0        |
| QUESOS.....                 | 49.5%        | 46.8        | 48.6        | 48.5        |
| LECHE DESCREMADA EN POLVO.. | 22.6%        | 22.3        | 31.5        | 22.9        |

A pesar de esta posición excedentaria la Comunidad también resulta ser un destino importante de las exportaciones de mantequilla y quesos. En el caso de la mantequilla absorbe entre el 8 y el 10% de las exportaciones. En el caso de los quesos su participación en las importaciones es del orden del 12%.

En términos de los niveles de producción comunitaria la participación de las exportaciones ha sufrido cambios muy importantes por la existencia simultánea de un descenso en la producción y la liquidación de stocks tanto en el caso de mantequilla como de la leche en polvo descremada. En el caso de la mantequilla las exportaciones fueron realizadas a base de liquidación de stocks ya que la oferta exportable de la producción anual fue negativa. A mediados de 1989 los stocks prácticamente habían desaparecido. Algo similar ocurrió con la leche en polvo en donde el excedente exportable de la producción de 1988 fue apenas del 1%. Esto no implica necesariamente que la Comunidad Europea se

"retire" de los mercados mundiales como exportador. Más adelante se analizará esta alternativa.

Europa Oriental. Se trata de un área caracterizada por un alto grado de autosuficiencia en lácteos. En la década del setenta abasteció los déficits generados en la U.R.S.S.. Sin embargo los últimos años se han caracterizado por un estancamiento en la producción de leche.

U.R.S.S. En el último quinquenio y a pesar de un sistemático aumento en la producción de leche y de productos lácteos, la demanda interna provoca un déficit apreciable en el rubro de mantequilla. Se estima que en 1988 el consumo de mantequilla fue un 26% mayor que la producción interna. Este desequilibrio fue un factor preponderante para una liquidación de los stocks de mantequilla comunitaria. En 1987 y 1988 la U.R.S.S. absorbió entre el 40 y el 44% de las exportaciones mundiales del producto.

Oceanía. Históricamente es la única zona excedentaria en productos lácteos. En el trienio 85-87 las exportaciones de la Australia y Nueva Zelandia representaron los siguientes porcentajes de la producción:

|                | <u>AUSTRALIA</u> | <u>NUEVA ZELANDIA</u> |
|----------------|------------------|-----------------------|
| Manteca        | 30.4%            | 77.1%                 |
| Quesos         | 38.6%            | 77.4%                 |
| Leche en Polvo | 71.9%            | 88.3%                 |

En este trienio los volúmenes promedio exportados desde estos países fue de 257.000 Toneladas de manteca, 160.000 Toneladas de quesos y 465.000 Toneladas de Leche en Polvo, lo que equivale al 28%, 20% y 23%. del comercio mundial respectivamente 3/. Esto da una pauta bastante clara de la importancia de la oferta exportable de productos lácteos proveniente de Oceanía. El grado de exposición de la producción a la demanda externa es mucho mayor que el del resto de las zonas productoras.

#### D. EVOLUCION RECIENTE DE LAS POLITICAS NACIONALES QUE INFLUYEN SOBRE LA PRODUCCION Y LA DEMANDA DE LACTEOS EN LOS PRINCIPALES PRODUCTORES MUNDIALES.

El análisis del mercado mundial de productos lácteos no puede hacerse sin tener en cuenta las políticas nacionales o regionales llevadas adelante y que directa o indirectamente han afectado la producción y la oferta exportable de productos lácteos. Primeramente se hará una breve revisión de las políticas llevadas

---

3/ Excluye el comercio intracomunitario.

adelante a nivel de los principales productores para luego centrarse en su evolución reciente.

### 1. Estados Unidos

Una serie de normas implantadas por el Gobierno Federal, que configuran una política lechera, tienden a promover la regulación del abatecimiento interno y a apoyar la rentabilidad de la producción. Mediante un acta promulgada en 1949, el Estado se obligó a fijar un precio sostén que debía estar comprendido entre un mínimo del 75% y un máximo del 90% del precio de la leche industria del período 1910/1914, efectuándose la corrección mediante índices que tuviesen en cuenta el costo de producción y el costo general de vida.

En 1980, esta relación entre el precio sostén y la paridad fue del 80%, pero a fines de 1981 la política comenzó a modificarse. El Senado cambió las condiciones del Acta reduciendo el porcentaje del precio sostén a un 70%, en un intento de desincentivar la producción ante el desmesurado aumento de stocks y el creciente costo del programa de sostén.

La Commodity Credit Corporation (CCC) dependiente del USDA, fija los precios de la mantequilla, del queso cheddar y de la leche en polvo descremada, de tal forma que los mismos permitan comprar excedentes en épocas de superproducción a las industrias, sin que éstas se vean obligadas a bajar el precio sostén en el pago a sus productores. Este organismo regulador utiliza estos stocks para compensar eventuales faltantes en el mercado interno, para planes de Ayuda Federal y para exportación.

Esta política interna se complementa con un régimen de contingentación de importaciones. La canalización de excedentes lácteos se apoya en programas de ayuda alimentaria, donaciones y préstamos de largo plazo. La ley pública 480 aprobada en 1954 regula las normas de Asistencia y Fomento del Comercio Agrícola y legisla los mecanismos de la ayuda externa. Los productos lácteos han ocupado históricamente un lugar preponderante en esta forma de canalización no comercial, en particular en el caso de la leche en polvo con destino a países deficitarios de América Latina.

A partir de la acumulación creciente de stocks de principios de la década, la caída vertiginosa de los precios y la consecuente elevación del presupuesto necesario para el sostenimiento de la política se producen una serie de cambios importantes. Por un lado, el precio sostén de los productos lácteos y la leche fluida comienza a experimentar un descenso lento pero sistemático en términos de dólares corrientes. Esto implica una caída bastante importante en términos de precios relativos al interior de los EE.UU. y también en relación al poder de compra del dólar en los mercados internacionales.

Por otro lado entre 1986 y 1987 se instrumentó el "Programa de Reducción de la Cabaña Lechera", tendiente a realizar pagos a productores para que vendieran sus animales lecheros con destino a la faena o a la exportación. Los productores se comprometían a no producir leche por un período de 5 años a cambio de pagos de compensación proporcionales a sus entregas pasadas.

Esto supuso un ataque a dos puntas (oferta y demanda) al problema de los excedentes internos de producción. Por el lado de la oferta los resultados fueron relativamente magros puesto que la reducción del número de vacas lecheras se compensó con un aumento sistemático de los rendimientos de leche por vaca. Las caídas de la producción se debieron fundamentalmente a problemas climáticos y por lo tanto tuvieron un carácter coyuntural. En cambio el descenso en los precios sostén permitieron un crecimiento importante de la demanda interna (especialmente en términos de consumo de quesos).

## 2. Nueva Zelandia

Como se vio anteriormente, en este país los productos lácteos constituyen, a diferencia del resto de los países desarrollados, un rubro de exportación. Más del 80% de su producción se destina a los mercados externos.

Los esfuerzos de la política lechera neozelandesa se han concentrado primordialmente en mejorar la eficiencia y calidad de su producción. Por ello, el New Zealand Dairy Board, organismo paraestatal que monopoliza la comercialización, realiza además todas las funciones de investigación y asistencia técnicas destinada a mantener, tanto la producción como la industria, en óptimas y crecientes condiciones de eficiencia. El Gobierno, a través de la Dairy Products Price Authority, fija el precio básico de la leche. El N.Z.D.B. integrado en su mayoría por representantes de los productores - asociados a su vez en Cooperativas- y por representantes del Estado, recibe la totalidad de la producción industrial del país y monopoliza su exportación, actuando también como ente regulador, con apoyo del Banco Central, compensando las diferencias entre los precios internacionales y los costos industriales. Ese mismo organismo crea y administra un fondo que regula los precios del productor mediante restituciones a la industria cuando los precios internacionales bajan y se hace necesario sostener un precio mínimo, y distribuyendo un porcentaje en beneficio del productor cuando el Fondo sobrepasa un cierto límite. Esto implica que el precio que recibe el productor depende de la performance de las exportaciones en los mercados mundiales.

Las oscilaciones coyunturales se amortiguan mediante el fondo de estabilización. Pero esos fondos de estabilización no son infinitos y la política luego de varios años de precios deprimidos en el mercado ha debido ajustarse en algunos aspectos. En la zafra 1986-87 se introdujo un programa de limitación de la producción y en la campaña 1987-88 se introdujo un sistema de "diferencial

basado en las operaciones con mantequilla". En arreglo a este programa, los pagos hechos a las empresas industrializadoras por la N.Z.D.B. por concepto de exportaciones de mantequilla y butter-oil que superen un nivel determinado serán determinados según las operaciones marginales en el mercado y no según el nivel promedio.

### 3. Comunidad Económica Europea

#### a. Los orígenes

Si bien los orígenes de la política lechera de la Comunidad datan de 1964, tuvo un período de transición hasta 1968, año en el que la Resolución 804/68 estableció un mercado regulado en forma similar para todos sus miembros. El principal objetivo de política es asegurar un buen nivel de vida a los productores mediante un precio para la leche cruda que debe pagar la industria, la que a su vez dispone de los mecanismos necesarios para colocar sus productos manufacturados a valores que lo hagan posible.

Estos mecanismos que permiten sostener un precio indicativo se pueden resumir en los siguientes cuatro más importantes:

i. La imposición de tasas variables a las importaciones de productos lácteos para impedir que éstas puedan hacer bajar los niveles de precios internos.

ii. El pago de subsidios a las exportaciones que permitan a la Comunidad exportar sus excedentes en un mercado internacional que generalmente tiene precios inferiores a los internos. Ello no excluye la posibilidad de aplicar esas tasas cuando el precio internacional esté por encima del interno.

iii. La protección del mercado interno contra las distorsiones producidas por superproducciones (estacionales o permanentes) mediante la compra de mantequilla y leche en polvo descremada que se le ofrezca a un determinado precio de intervención, y prestar similar ayuda a los almacenajes particulares. En Italia dada la modalidad de producción, los convenios involucran a determinados quesos.

iv. El pago de subsidios a la leche descremada destinada a fabricar caseína, caseinatos y a la alimentación de animales, ya sea en estado fluido o en polvo. En 1981 se establecen también subsidios para incrementar el consumo de manteca, ya sea a nivel intermedio -confitería, helados- o final - Fuerzas Armadas e Instituciones sin fines de lucro.

El precio sostén fija márgenes que protegen la industria local. La diferencia entre este precio y el mínimo precio de oferta de terceros países determina el valor de la tasa variable a la importación. A su vez el subsidio a la exportación está basado en

la diferencia entre el precio interno y el normalmente obtenible en el mercado externo a la Comunidad.

Estabilizando y manejando el precio de esos dos productos básicos -mantequilla y leche en polvo descremada- que pueden ser normalizados y conservados por más de un año, la Comunidad logra fijar un piso estable para el precio de la leche entera fluida.

Con respecto al comercio con terceros países la Comunidad mantuvo una excepción importante en el caso de las importaciones de manteca provenientes de Nueva Zelanda. Esto surgió de las negociaciones para el ingreso del Reino Unido a la Comunidad Europea. Existía un acuerdo previo mediante el cuál Nueva Zelanda abastecía de manteca a aquél. El Reino Unido logró que esa preferencia fuese aceptada dentro del ámbito comunitario manteniendo las características de un contingente con acceso preferencial.

Este esquema de política lechera enmarcada en la filosofía general de la Política Agrícola Común (PAC) cumplió con los objetivos propuestos de manera eficaz pero muy lejos de cualquier patrón de eficiencia. El costo de la PAC en el sector lácteo era de 3500 millones de ECUs en 1981. El precio, la intervención y los esquemas de comercio exterior fracasaron además en prevenir la formación de stocks crecientes de los productos sujetos a intervención pública.

Para contrarrestar esta tendencia se instrumentaron una serie de medidas. A fines de 1977 se estableció una tasa de corresponsabilidad. Se trata de una detracción porcentual del precio objetivo de la leche fluida. Estas tasas oscilaron hasta 1981 entre 0.5% y 2.5% del precio objetivo. La finalidad de esta tasa era la de contribuir al estímulo de la utilización de la producción láctea (propaganda, marketing, nuevos usos, etc).

También se establecieron premios a la suspensión de entregas de leche por parte de establecimientos lecheros, ya fuese a través de la utilización del producto para alimentación animal o el sacrificio del ganado. Paralelamente se estimuló la conversión de rubros, principalmente la sustitución de ganado lechero por ganado para carne.

#### b. La implantación del Sistema de Cuotas

Cuando los precios de referencia fueron fijados para el año 1982/83, el Consejo Europeo decidió que si las entregas a la industria en 1982 superaban en más de un 0.5% a las de 1981, se tomarían medidas para eliminar el gasto adicional. Pero al mismo tiempo la tasa de corresponsabilidad se redujo de 2.5% a 2% y el precio de referencia se incrementó en un 10.5% teniendo en cuenta la tasa de inflación. Las entregas aumentaron un 3.6%. Al año siguiente el incremento de entregas fue del 3.9% sobre 1982. Ante este comportamiento, el creciente proceso de acumulación de stocks

de manteca y leche descremada y el consiguiente incremento en el costo de la política 4/ indujeron finalmente a la adopción de medidas correctivas.

Es importante destacar que los correctivos no estuvieron pensados en ningún momento como reforma sustancial de la política.

Se trataba de medidas de ajuste presupuestario. Las alternativas planteadas en ese momento fueron:

- La reducción del precio de referencia de la leche en por lo menos un 12%.
- Un sistema de cuotas a la producción.

La primera solución hubiera traído, según la opinión de la Comisión, una serie de problemas de carácter social puesto que más del 50% de los productores tenían menos de diez vacas lecheras en sus predios. Se argumentó además que la respuesta a la disminución de precios no se sentiría en forma inmediata puesto que tomaría cierto tiempo a los productores adaptarse a esos nuevos precios.

La Comisión se inclinó por la segunda alternativa más una política restrictiva en términos de precios.

A partir del 2 de abril de 1984 y hasta el 30 de marzo de 1989 el precio sostén solo se mantiene para un volumen de leche determinado. Esas cantidades se distribuyen al interior de cada Estado Miembro. Las cantidades adicionales estarán sujetas a una detracción extraordinaria en el precio (super-levy) cuya tasa dependía de la forma de fijación de la cuota. Si se fijaba la cuota a nivel de cada industria la detracción sería del 100% sobre el precio de referencia 5/. Si se optaba por fijar la cuota a nivel de cada productor la detracción sería del 75%. En todos los casos los volúmenes excedentes se calcularían sobre periodos de doce meses.

Para la fijación de la cuota de 1984/85 fue tomado como referencia el volumen de entregas o compras del año 1981 más un 1%. o el volumen de 1982 o 1983 ajustado por un porcentaje de equivalencia.

Es necesario destacar que muchas normas quedaron sujetas a una mayor flexibilización para atender casos especiales y realidades particulares de cada uno de los Estados Miembros.

Desde un principio, el sistema de cuotas tropezó con dificultades de instrumentación. Algunos resquicios legales o la

---

4/ Los gastos de sostenimiento del mercado de productos lácteos llegaron a 4.400 millones de ECUs en 1983.

5/ En este caso la carga sería trasladada por el comprador a los productores que hubiesen incrementado sus entregas en forma proporcional.

imposibilidad de efectuar determinados controles fue aprovechado por algunos productores para evadir las detracciones extraordinarias. Su éxito estimuló a otros a realizar las mismas maniobras. Tampoco del lado de la demanda se alcanzaron los niveles esperados. La demanda declinante de los productos frescos y un cierto enlentecimiento en el consumo de quesos aunado a un lento crecimiento de las exportaciones explicaron este comportamiento.

Otras disposiciones transitorias dieron como resultado un impacto inicial, menor al proyectado y en 1986 los stocks de intervención volvieron a subir significativamente. En diciembre de 1986 la Comisión elevó al Consejo propuestas para una acción de emergencia.

La nueva propuesta de acción contemplaba básicamente dos objetivos:

- Restaurar la efectividad de las cuotas,
- Hacer reasumir su papel a los arreglos de intervención.

Las medidas deberían reducir las entregas en 9.5 millones de toneladas, es decir aproximadamente el excedente respecto a la demanda actual.

Si bien el Consejo no estuvo de acuerdo en algunas sugerencias de la Comisión, aquel aprobó una serie de medidas tendientes a reducir los volúmenes de las cuotas fijadas, ajustar los mecanismos de intervención y financiar un programa adicional de colocación de stocks.

Es importante destacar que la reducción del volumen de las cuotas para el cuarto y quinto año de aplicación del sistema fue considerado una medida de carácter temporal. Se resuelve en este marco suspender una proporción uniforme de cada cantidad de referencia (4% para el cuarto período y 5.5% para el quinto período). Paralelamente se autoriza una asignación a los productores equivalente a 10 ECU por cada 100 Kg a percibir durante el primer trimestre de 1988 por las cantidades suspendidas en el cuarto período y en el primer trimestre de 1989 por las cantidades adicionales suspendidas en el quinto período. Se excepcionó de este régimen a España e Italia.

Por otra parte para ambos criterios de fijación de cuota se fijó el gravámen extraordinario en el 100% del precio de referencia.

Otra medida de importancia fue la suspensión de la obligación de intervenir en la compra de manteca si las cantidades ofrecidas exceden las 180 mil toneladas. Algo similar ocurre en el caso de la leche descremada en polvo si los volúmenes ofrecidos superan las 100 mil toneladas.

Finalmente se aprobaron recursos extraordinarios para facilitar la colocación de gran parte de los stocks de mantequilla durante el bienio 1988-89. El destino previsto es primordialmente

la exportación y la alimentación animal El costo de este programa se estimó en unos 3200 millones de ECUs.

Al interior de la Comunidad estaba claro que el sistema de cuotas no podía permitirse un segundo traspié y que si este se daba no quedaría otra alternativa que recurrir a medidas de rebaja en el precio de referencia con las consecuencias antes mencionadas.

### c. Evaluación del sistema de cuotas

Luego de transcurridos dos años de los ajustes antes mencionados, es posible intentar un balance de la aplicación del sistema administrativo de controles sobre la producción de leche.

Desde el punto de vista de los volúmenes entregados a la industria tenemos el siguiente panorama:

| <u>CEE (12)</u> | <u>Año</u> | <u>Entregas</u> <u>(millones de TM)</u> |
|-----------------|------------|-----------------------------------------|
|                 | 1986       | 106.6                                   |
|                 | 1987       | 101.4                                   |
|                 | 1988       | 98.2                                    |
|                 | 1989*      | 97.2                                    |
| * Estimado.     |            |                                         |

Esto implica que para el período previsto se ha logrado la reducción programada que era de unos 9.5 millones de TM. El ajuste se ha logrado básicamente a través de la reducción del número de vacas afectadas a la producción de leche. Esta fue del orden del 14% en el período 1986-89 mientras los incrementos en la productividad fueron del 3.3%.

Este esfuerzo por controlar la producción no tuvo consecuencias aún sobre la presencia de las exportaciones comunitarias de productos lácteos porque hasta 1988 se produce la colocación de los stocks de mantequilla y leche en polvo.

En Febrero de 1988 el Consejo Europeo prorrogó el sistema de cuotas por tres años más, es decir hasta el 30 de marzo de 1992. Se prorrogaron asimismo las limitaciones al sistema de compras de intervención para la mantequilla y la leche en polvo. La suspensión del 5,5% de la cuota se mantendrá y se realizarán compensaciones anuales decrecientes a los productores 6/. Se mantuvieron los precios de referencia y la tasa de corresponsabilidad (2% del precio de referencia).

---

6/ Las compensaciones serán de 10 ECU p/100Kg en 1988, 8 ECU en 1989, 7 ECU en 1990 y 6 ECU en 1991.

Sin embargo para el año 1989/1990 se ha resuelto "relajar" algo el régimen, disminuyendo las suspensiones y bajando la tasa de corresponsabilidad. Estas medidas quiebran una tendencia clara en cuanto a la decisión política de disminuir la producción comunitaria. Estas marchas y contramarchas evidencian que los ajustes son derivados de un problema presupuestario y no de una decisión de ajuste estructural en el terreno productivo. La recuperación de los precios internacionales ha hecho descender la carga de mantener la política y crea condiciones para relajarla levemente. Vale la pena destacar que los subsidios a la exportación y el consumo animal deberán mantenerse para que no se produzcan desajustes importantes en el delicado equilibrio oferta-demanda.

A pesar de los ajustes realizados en 1987 es bastante claro que el Consejo retuvo todas las cartas del manejo administrativo del sistema de cuotas.

En resumen, podría decirse que el manejo administrativo de la política lechera ha mostrado un grado de eficacia respetable una vez que algunos mecanismos fueron ajustados. En la medida que los ajustes introducidos en 1987 tuvieron un carácter transitorio y sujetos al comportamiento del mercado y los stocks 7/, la política futura está sujeta a grandes interrogantes vinculadas a cuál será el enfoque general que la CEE dará a su Política Agrícola Común. Esto depende a su vez - en cierta forma- de los resultados de la Ronda Uruguay en torno a las negociaciones sobre productos agrícolas 8/.

#### E. EL COMPORTAMIENTO DE PRECIOS INTERNACIONALES. SU RELACION CON LA FIJACION DE PRECIOS MINIMOS, LA ACUMULACION DE STOCKS DE INTERVENCION Y LAS PARIDADES MONETARIAS.

Dada la inestabilidad que caracteriza desde hace largo tiempo a los mercados de productos lácteos fue instituido en 1970 un acuerdo de precios mínimos de comercialización de derivados lácteos en el marco del GATT. Como resultado de las negociaciones multilaterales llevadas adelante durante la Ronda Tokio, en 1980 entró en vigencia el Acuerdo Internacional de Productos Lácteos 9/. El objetivo de este Acuerdo fue el de lograr una mayor estabilidad en los

---

7/ Regulación N° 775/87 del Consejo Europeo.

8/ Este tema se analiza más adelante en este mismo documento.

9/ Los países que integran el Acuerdo son: Argentina, Australia, Austria, Bulgaria, la CEE, Estados Unidos, Finlandia, Hungría, Japón, Nueva Zelandia, Noruega, Sudáfrica, Suecia, Suiza y Uruguay.

mercados mundiales mediante un sistema de información y seguimiento de corto plazo y la continuación de la práctica de fijación de precios mínimos.

En los hechos este Acuerdo comenzó a operar con precios internacionales tonificados, en buena parte por un alza generalizada de precios. La política de alzas de los precios mínimos fue sumamente cauta por lo que entre 1980 y 1984 éstos no fueron ni siquiera un precio de referencia para operaciones marginales. En 1985, cuando la baja de los precios se precipita, el Acuerdo no es capaz de sostenerlos y en los hechos algunos países miembros realizan operaciones de exportación de mantequilla y butter-oil por debajo de los precios mínimos. La respuesta no se hizo esperar... En el tercer trimestre los precios mínimos de estos productos bajaron hasta alcanzar el nivel real de las transacciones en el mercado. En los otros productos (leche en polvo y quesos) el ciclo a la baja se detuvo a nivel de los precios mínimos que se habían fijado. En síntesis, la operatividad del Acuerdo está seriamente cuestionada.

En el análisis de coyuntura sobre el mercado de productos lácteos es usual el análisis de inventarios de los principales países excedentarios (Estados Unidos y CEE) para realizar pronósticos respecto del comportamiento de corto plazo en materia de precios internacionales de los principales productos (en especial manteca y leche descremada en polvo). A este respecto en el Gráfico N°4 puede apreciarse la evolución de los stocks comunitarios en términos de volúmenes y la de los precios internacionales de los productos con posibilidades de almacenamiento durante lapsos relativamente prolongados.

Si bien la relación es bastante visible también se desprende de la gráfica que esta no parece la única. Puede apreciarse que en términos de dólares corrientes los precios de la mantequilla no han podido recuperar los niveles que tenían en 1980-81 cuando los stocks eran similares.

Usualmente las comparaciones de precios se realizan en dólares y es frecuente que no se de importancia a fenómenos tales como los procesos inflacionarios o deflacionarios a nivel de las economías desarrolladas y, en particular, al papel que las paridades monetarias (en especial la relación del dólar con las monedas europeas) tiene sobre los niveles de precios internacionales de muchos productos caracterizados como "commodities".

Los lácteos no parecen escapar a esta realidad. Es difícil de todas formas separar los efectos de la evolución de stocks y los de las paridades monetarias pues en un buen tramo de la serie temporal se han superpuesto ambos fenómenos con un efecto de retroalimentación.

En efecto, el proceso de fortalecimiento del dólar frente a las monedas europeas coincide con el aumento de los stocks a principios de la década de los '80 y la recuperación de precios que

se percibe desde 1987 también coincide parcialmente con el proceso de "soft landing" de la moneda norteamericana en relación a las divisas europeas 10/. Es posible intentar aislar el efecto de las variaciones de tipos de cambio sobre los precios internacionales expresados en dólares corrientes.

Los gráficos N°5 y N°6 muestran las variaciones registradas en la relación entre el dólar y el marco comparadas con las registradas en el precio internacional de la leche descremada en polvo y la mantequilla, para el período 1980-88. En el primer caso la correlación entre ambas evoluciones es muy clara 11/. Sin embargo, la variación del precio internacional en 1988 no puede, bajo ninguna circunstancia, atribuirse a este tipo de variaciones.

El caso del precio de la mantequilla es sustancialmente distinto. Las variaciones de precio no se correlacionan claramente con la evolución de tipo de cambio. Más aún durante la fase de caída, las variaciones de precios superan sistemáticamente a las cambiarias y siguen cayendo en 1986 y 1987, a pesar de la reversión del comportamiento del dólar respecto al marco. En este caso, los problemas de colocación de abultados stocks parecen haber tenido una influencia decisiva en la depresión de los precios internacionales.

Esta relación tampoco fue lineal en el sentido que un decrecimiento de los stocks provocase una recuperación de los precios. Los precios se recuperaron recién después de tres años de descenso de los stocks comunitarios. Esto parece explicarse por la existencia hasta 1988 de un doble mercado, puesto que los stocks de mantequilla "vieja" en poder de la Comunidad fueron comercializados a precios especiales con la aquiescencia del Acuerdo Internacional de Productos Lácteos.

Es en este año en el que virtualmente desaparecen estos stocks, comienza a comercializarse mantequilla fresca y es entonces que los precios comienzan a recuperarse significativamente.

#### F. LAS PERSPECTIVAS DE CORTO PLAZO EN LOS MERCADOS MUNDIALES.

A fines de 1988 los stocks de Intervención de Leche Descremada en Polvo de CEE y Estados Unidos habían prácticamente desaparecido lo que parece muy asociado con el nivel de aumento de los precios internacionales de este producto.

---

10/ Este fenómeno merecería un análisis cuantitativo más sofisticado para lo cual no se ha podido conseguir - hasta ahora - series lo suficientemente largas.

11/ Para el período 1980-87 las variaciones de tipo cambiario explican el 73% de las variaciones del precio internacional.

La abrupta suba del precio internacional que se produce a partir de 1988 y los niveles que alcanza en 1989 no parecen representativos de un precio de equilibrio.

Por otra parte, el nuevo proceso de revaluación de la divisa norteamericana presionará en cierta medida los precios a la baja. Con cierto rezago algo similar está sucediendo con los stocks y precios de la mantequilla.

La desaparición de los stocks traerán como consecuencia que los niveles de comercio de 1989 no podrán sostenerse. La oferta exportable disminuirá sensiblemente en el caso de la mantequilla y también en el caso de la leche en polvo. Sin embargo los mercados de ambos productos tienen comportamientos bastante diferentes en términos de la formación de la oferta y los determinantes de demanda a nivel mundial.

### Mantequilla

Una porción muy importante del comercio de los últimos años se basó en la existencia de enormes stocks de manteca en la CEE.

Estos se colocaron a precios muy por debajo de los mínimos aprobados por el Acuerdo Internacional de Productos Lácteos y en base a subsidios extraordinarios aprobados por la CEE en 1987 (ver supra). Estas condiciones excepcionales fueron aprovechadas por la U.R.S.S. para realizar grandes compras que de hecho liquidaron los stocks comunitarios. La demanda de mantequilla al interior de la U.R.S.S. no puede atenderse con la producción interna, a pesar del crecimiento que tiene lugar en la producción de leche. Podría pensarse que los mayores precios internacionales estimularán la oferta interna <sup>12/</sup> pero esto sólo podrá darse por vía indirecta ya que los productores no tienen como referencia el precio internacional sino un precio administrado. Un cálculo no muy afinado permite evidenciar que si toda la leche adicionalmente producida fuera transformada en manteca y co-productos, el crecimiento de la producción debería ser del orden del 9% para satisfacer la demanda actual de mantequilla. Si el actual ritmo de crecimiento de la producción en la URSS se mantiene (4% anual) la meta del autoabastecimiento no estaría lejos. Los déficits esperados en el corto plazo podrán ser cubiertos a nivel de la oferta exportable por disminución en el consumo y por nuevos descensos de stocks privados al interior de la CEE.

Qué puede esperarse en términos del efecto precio sobre la demanda mundial?. Si bien las cifras disponibles son provisorias, a nivel de países en desarrollo (principal destino de las exportaciones extra-comunitarias de manteca) se habría registrado una leve retracción en las importaciones (3.1%). Si se tiene en cuenta que los aumentos de precios fueron del orden del 50% (ver

---

<sup>12/</sup> F.A.O. Situación y perspectivas de los productos básicos. 1988-89. Roma, 1989.

gráfico N°6) la retracción no parece ser demasiado significativa.

Si bien los precios de 1989 serán mayores 13/, fuertes necesidades originadas en Irán, Irak y Africa el Norte podrían mantener firme la demanda en el futuro próximo.

### Leche en Polvo

Las perspectivas futuras del mercado mundial de leche en polvo dependen básicamente de la política interna de la Comunidad Europea respecto a los subsidios al consumo interno. Destinada primordialmente a consumo animal, la reducción de subsidios redundará seguramente en la competencia de otros tipos de alimentación para el ganado. La oferta exportable podría no caer tanto como sería esperable a partir de la proyección de producción y la inexistencia de stocks de intervención.

En todos los casos puede afirmarse que el mantenimiento del sistema de cuotas a nivel de la CEE y las políticas similares que llevan adelante otros países de Europa Occidental permiten garantizar que en el corto plazo los mercados se mantendrán lo suficientemente firmes como para que los precios permanezcan en los actuales niveles, salvo en el caso de la leche en polvo en el que es posible pronosticar un descenso, ya que parece haberse producido una especie de "overshooting" provocado por la escasez coyuntural del producto y la presión sostenida de la demanda. No se preve una caída significativa de la demanda por el aumento de precios. Los países más afectados son precisamente aquellos en los que la demanda es menos elástica al precio. Lo que sí puede preverse es una reactivación de la producción interna de leche para mejorar los niveles de autoabastecimiento en términos de productos lácteos. Este fenómeno, salvo casos excepcionales, no operará en el corto plazo porque los déficit son en general muy significativos a nivel de los países en desarrollo.

### G. LAS PERSPECTIVAS DE MEDIANO Y LARGO PLAZO.

A efectos de lograr una proyección de futuro a mediano plazo de la evolución de las principales variables de los mercados de productos lácteos es necesario enmarcar la actual coyuntura dentro de un contexto de largo desarrollo. De no ser así podría caerse en un excesivo optimismo respecto a las señales que arroja la coyuntura sobre las perspectivas de corto plazo.

En la medida que la investigación en curso intenta encontrar elementos que justifiquen o no un cambio en las políticas privadas

---

13/ En el segundo trimestre de 1989 los precios eran un 50% mayores que en igual período de 1988.

y públicas respecto al complejo lácteo, es necesario definir las características de permanencia de las condiciones coyunturales a través del tiempo.

La conclusión es en pocas palabras que los mercados lácteos viven una fase de auge coyuntural en términos de precios de transacciones internacionales y de existencias a nivel de los principales países exportadores. Vista la evolución de los precios internacionales, en el caso de la leche desnatada en polvo, los precios actuales han superado los niveles del precio sostén de los E.E.U.U. y se acercan a los niveles de referencia en el caso de la Comunidad Europea.

### 1. Política agrícola de la comunidad europea

La hipótesis del presente trabajo consiste en afirmar que la Comunidad Europea no tiene una política sistemática de ajuste estructural a nivel agrícola en general y en el sector lácteo en particular. O para ser más precisos, supedita la implementación sistemática a los vaivenes de la carga presupuestaria que el mantenimiento del statu-quo le provoca.

Si esto es cierto, los éxitos alcanzados, fundamentalmente durante el bienio 1987-88 pueden verse comprometidos durante los próximos años por un relajamiento de la política de cuotas ya que a los niveles de precios actuales, la regresión en términos de objetivos de políticas de ajuste estructural será un alivio frente a las presiones de los grupos interesados en que no avancen y un costo mucho menor al previsto desde el punto de vista presupuestario.

Dependiendo del grado de relajamiento de la política de reducción de producción de leche a nivel de la Comunidad Europea podrán presentarse nuevas crisis de sobre-producción que terminen en nuevas acumulaciones de stocks, incentivos para el consumo interno (sin disminución de los precios) y la demanda externa, caída de los precios internacionales y aumento explosivo del presupuesto dedicado al mantenimiento de la política lechera. Es de esperar que los responsables de la P.A.C. visualizan esta posibilidad y por lo tanto intentarán que las distorsiones e inestabilidades se mantengan dentro de un marco manejable.

### 2. Los efectos esperados al final de la ronda Uruguay

Este tema rebasa naturalmente el tema de las perspectivas de los mercados lácteos pero es claro que cualquiera sea el resultado de la Ronda en especial los que se alcancen a nivel de la negociación en materia agrícola, tendrán una repercusión directa sobre estos mercados.

Los productos lácteos, junto con la carne vacuna, los cereales y oleaginosos y el azúcar son considerados los productos críticos y es sobre ellos en particular que están centradas las negociaciones 14/.

Con la perspectiva de prácticamente tres años negociaciones y conociéndose los resultados de la "Mid-Term Review" es posible arriesgar algunos pronósticos primarios. Si bien las posiciones de las distintas partes aparecían como muy claramente delimitadas a fines de 1987. El análisis del período posterior, sugiere algunas reflexiones. En primer lugar, las posiciones que allí estaban planteadas no muestran una tendencia clara al acercamiento que haga esperar una verdadera negociación. En segundo lugar, que en la medida en que se vuelve imperioso arribar a acuerdos menos generales y más operativos, algunos países perjudicados en el corto plazo por la liberalización han cerrado filas conformando un bloque bastante compacto, cuando no lo parecían en un principio. Por otra parte algunos países que inicialmente adhirieron al grupo de Cairns están distanciando progresivamente sus posiciones al punto de poner en peligro la unidad del Grupo. Esto se debe básicamente a la resistencia de los países a ajustar sus políticas agrícolas más allá de declaraciones de buenas intenciones. La presión de los llamados países importadores netos de alimentos se ha hecho sentir fuertemente, usando como argumento el aumento registrado en 1988 en el precio internacional de los alimentos y exigiendo paralelamente, además de un trato especial y diferenciado una especie de compensación por las pérdidas que eventualmente les provocaría la liberación del comercio agrícola.

La distancia entre las posiciones de EE.UU., empeñado en un desmantelamiento progresivo a lo largo de diez años, y las de la Europa Comunitaria, Japón y otros países europeos 15/, que resisten fuertemente aquella estrategia, poniendo por encima de las razones económicas otro tipo de consideraciones de carácter social y estratégico (sostén de un ingreso atractivo para sus agricultores, seguridad alimentaria), hacen pensar que los resultados de la Ronda serán un fracaso en esta área.

Por otra parte los relativos avances logrados en otras áreas de negociación (ej: productos tropicales) están seriamente jaqueados si EE.UU. mantiene la posición de condicionar los resultados a un avance significativo en todas las áreas.

---

14/ El análisis exhaustivo de la evolución que ha tenido la Ronda de Negociaciones Multilaterales en el ámbito del comercio agrícola merecería un espacio muy significativo dentro de un documento de estas características por lo que sólo se presentarán las conclusiones que merecen al autor en términos de perspectivas citando en las referencias bibliográficas los documentos analizados.

15/ Claramente expresado en el caso de los países nórdicos y Suiza.

El final de la Ronda Uruguay confirmará probablemente la inexistencia de un ámbito de arbitraje a nivel multilateral. El resultado de no-consenso multilateral podría eventualmente derivar en una guerra de represalias entre las principales partes en disputa, pero parece poco probable porque del enfrentamiento difícilmente surgirá un vencedor.

Las experiencias de tiempos no muy lejanos habilitan a pensar que este no será la forma de zanjar las diferencias. Más probable, sin embargo, es la entrada en vigor de códigos de comportamiento en materia de comercio internacional 16/. Estos códigos no serían complexivos y la adhesión sería voluntaria por parte de los países.

Por otra parte se abriría un nuevo cauce a los acuerdos bilaterales o restringidos fortaleciendo la tendencia imperante a nivel mundial. La formación y consolidación de bloques económicos (EE.UU - Canadá, CEE, Japón y el sudeste asiático) derivarían en la posibilidad de acuerdos bilaterales que abarcarían una buena parte de los protagonistas en términos de la problemática de comercio internacional y políticas proteccionistas de países desarrollados 17/.

En torno a la problemática específica de los mercados lácteos los ajustes de políticas no impuestos por exigencias externas sino por costos internos insostenibles significan un alivio muy significativo a las dificultades halladas en la primera mitad de la década de los '80. Este no es únicamente el caso de la Comunidad sino el de los otros productores de Europa Occidental. Debe destacarse que el único país desarrollado que no ha limitado la producción con sistemas de cuotas, ha sido EE.UU..

### 3. La Europa del '92

Más allá de si la Europa de los Doce logrará o no concretar para 1992 su objetivo es claro que se trata de un elemento a tomar cuenta en el momento de analizar perspectivas de largo plazo. Muchos podrán argumentar que la concreción de este proyecto no afectará significativamente la situación de los mercados lácteos pues esta depende de políticas que no tendrán variaciones luego de eliminadas las barreras internas entre los países europeos. Sin embargo esto no necesariamente será así.

Por un lado la eliminación de trabas fronterizas obligará a modificar algunos aspectos de la Política Agraria Común puesto que ésta, a la vez que prevé tipos de cambio diferentes a los

---

16/ Saráchaga, D. y Vera, T. Sector Externo. Oportunidades y riesgos. Uruguay 2000. Montevideo, Julio de 1989.

17/ En este sentido pueden destacarse las negociaciones y acuerdos negociados bilateralmente entre Japón y EE.UU.

oficiales (green rates) posee un mecanismo que contrarresta esas distorsiones mediante impuestos a la comercialización intra-comunitaria. Estos son impuestos que se recaudan en las fronteras nacionales. Su eliminación podría alterar los equilibrios alcanzados en términos de los niveles diferenciales de eficiencia en la producción de los distintos países. Es difícil estimar cuál será la solución a estos problemas y el resultado final de los ajustes.

Existe además un fundado temor acerca de que la liberalización progresiva al interior de la Comunidad traiga aparejada una elevación del proteccionismo hacia terceros países. Una tendencia de este estilo pondría en tela de juicio no ya una mayor apertura a los mercados externos, sino, las concesiones no extensivas otorgadas a determinadas naciones y para determinados productos. Un caso muy claro es el de Nueva Zelanda y sus exportaciones de manteca al Reino Unido. Estas han sido objeto de sucesivas renegociaciones y reducción de cupos pero aún representan una cantidad muy significativa de las importaciones lácteas extra-comunitarias. En 1988 el cupo se encontraba en 74,500 toneladas pero para 1992 se ubicará en 55,000 toneladas 18/.

Paralelamente, parece perfilarse un giro importante respecto de las relaciones económicas de la CEE con Europa Oriental. Si bien parecen tener en la actualidad una finalidad eminentemente política, intentando apoyar los procesos que tienden a consolidar determinado camino de cambios en el llamado bloque socialista, una profundización de estas relaciones podría estar enmarcada en estrategias económicas de más largo aliento.

#### 4. Los cambios estructurales en la U.R.S.S. y Europa Oriental

Los procesos de reformas y cambios profundos que comenzaron en la década de los '80 en distintos países del área de economía planificada tendrán en la última década del siglo su punto crítico.

Suponiendo que la actual tendencia se mantenga y el proceso de liberalización y reformas se consolide, cambios muy importantes tendrán lugar en la política económica de estos países. En especial es esperable una disminución de los subsidios al consumo vía precios administrados. En el caso de los productos lácteos como en otros casos de productos de consumo masivo de origen agrícola los precios están fijados por debajo de lo que sería en una economía de mercado el nivel de equilibrio. Esto implica que no existen incentivos para aumentar la producción y la demanda supera sistemáticamente la oferta interna. Esto ha colocado a algunos

---

18/ Nueva Zelanda busca paliar esta progresiva pérdida de un mercado vital tratando de liberalizar el comercio con Australia a nivel de productos lácteos. El acuerdo de libre comercio entraría en vigencia a partir de 1990.

países de Europa Oriental y en especial a la U.R.S.S. en importadora neta de productos lácteos. Cambios no demasiado espectaculares a nivel de la fijación de precios o su liberación progresiva tendrían un efecto explosivo sobre el equilibrio interno en términos de lácteos. Una disminución en el consumo interno aunada a mayores estímulos a la producción, provocarían la irrupción de la U.R.S.S. en el mercado mundial como exportador neto. Algo similar podría suceder con Polonia. Debe tenerse en cuenta que la producción de leche de la U.R.S.S. y Polonia equivale a la de la producción total de Europa Occidental.

Surge pues como hipótesis de trabajo la existencia de una tendencia de largo plazo a la reestructuración de la producción agrícola a nivel de Europa y más en particular la producción de leche. Si se analizan las cifras de producción y la participación relativa de Europa Occidental y Europa Oriental + URSS puede verse esta tendencia aún antes de que operen fuertemente los procesos antes descriptos. Una simple extrapolación de las tendencias históricas puede permitir dimensionar los cambios que pueden llegar a operarse. (Ver gráfico 7).

#### 5. Los posibles impactos del avance tecnológico

Hasta ahora no se han introducido hipótesis de innovación tecnológica que provoquen cambios muy sustanciales en la eficiencia absoluta de la producción de leche o en la eficiencia relativa entre los sistemas de producción imperantes a nivel mundial.

En una investigación anterior <sup>19/</sup> se expresaba: "... los avances en ingeniería genética y técnicas reproductivas, hacen prever incrementos sustantivos en los niveles de productividad en un muy corto período...". Cabe agregar en este sentido que las posibilidades se han visto ya incrementadas con la producción a nivel comercial de la somatotropina. Se trata de una hormona natural que es producida en pequeña cantidad por la glándula pituitaria del bovino que ahora, gracias a las técnicas biotecnológicas puede producirse en forma masiva. Las experiencias

---

<sup>19/</sup> CINVE: Una década de cambio en la lechería uruguaya (1975-1985). Montevideo, 1987.

efectuadas en EE.UU. indican que el aumento promedio de la producción de leche por vaca puede aumentar entre el 10 y el 15 por ciento. Menos es lo que se conoce sobre el impacto en la rentabilidad derivado del uso de la hormona. Si la política lechera de EE.UU. se mantiene en la tendencia al descenso del precio de la leche al productor, es probable que no existan estímulos para su incorporación efectiva. Distinta puede ser la situación en la Comunidad Europea 20/.

Se trata pues de un tema que merece un seguimiento atento ya que por encima que no se generen avances que revolucionen la eficiencia de la producción, pueden provocar cambios que agreguen nuevos elementos de distorsión sobre los mercados mundiales.

#### H. UTILIDAD Y PERTINENCIA DE LOS MODELOS DE LIBERALIZACION AGRICOLA PARA LA PROYECCION DE LA EVOLUCION DE MEDIANO Y LARGO PLAZO DE LOS MERCADOS LACTEOS. ANALISIS CRITICO.

Desde principios de la década de los ochenta hasta el año 1988 se ha intentado por diversos autores una modelización del comportamiento de los mercados mundiales ante una hipotética liberalización del comercio agrícola 21/.

A pesar del objetivo común de los trabajos, las metodologías, los supuestos de liberación y las bases de datos utilizadas difieren en todos los documentos.

Estos trabajos se dirigen a estimar básicamente los efectos sobre los niveles de precios internacionales y sobre los volúmenes transados de los productos cuya liberalización se analiza.

A partir de estos trabajos y utilizando las estimaciones allí realizadas se han calculado los costos y beneficios para países, grupos de países, etc. derivados de los cambios esperados. Toda esta literatura ha servido a su vez como soporte para las

---

20/ La aparición de este producto en el mercado podría traer otro tipo de consecuencias. Sudáfrica, U.R.S.S. e India ya han autorizado su utilización para incrementar la productividad del ganado lechero. Paralelamente E.E.U.U. y la Comunidad no han autorizado aún el uso del estimulante. La CEE estudia la posibilidad de aplicar una prohibición al uso de la somatotropina, pero en la medida que no se pueda probar la inconveniencia de su uso desde el punto de vista sanitario (humano y/o animal), la medida podrá ser interpretada como una violación a los acuerdos de Mitad de Período en la Ronda Uruguay.

21/ Un cuadro sistemático de los trabajos publicados hasta 1986 puede encontrarse en: Valdés, A. La agricultura en la Ronda Uruguay: los intereses de los países en desarrollo. Comercio Exterior, Vol. 38, N°9. México, setiembre de 1988.

negociaciones sobre agricultura desde las etapas previas y durante el desarrollo de la Ronda Uruguay del GATT.

A efectos de analizar las limitaciones de este tipo de modelos, solamente nos referiremos al trabajo de Anderson y Tyers 22/. Estos autores realizan diversas estimaciones en función de productos y conjuntos de países que liberarían el comercio.

Es muy importante destacar que los datos de protección utilizados corresponden al trienio 1980-82. Para el caso de los productos lácteos es especialmente relevante porque ese trienio, con niveles de precios relativamente altos, implicó tasas de protección nominal bastante bajas. Esto implica que la brecha entre precios domésticos e internacionales era la más baja desde 1975 y lo siguió siendo, por lo menos, hasta 1988. Los resultados para productos lácteos son los siguientes:

COEFICIENTES DE PROTECCION NOMINAL DE LOS PRECIOS A PRODUCTORES Y CONSUMIDORES PARA PAISES INDUSTRIALES, 1980-1982.

| Países o Regiones  | PROD. LACTEOS |       |
|--------------------|---------------|-------|
|                    | CPNP          | CPNC  |
| Australia          | 1.30          | 1.40  |
| Canadá             | 1.95          | 1.95  |
| CEE(9)             | 1.75          | 1.80  |
| Otros Europa       | 2.40          | 2.40  |
| Japón              | 2.90          | 2.90  |
| Nueva Zelandia     | 1.00          | 1.00  |
| Estados Unidos     | 2.00          | 2.00  |
| -----              | -----         | ----- |
| Promedio Ponderado | 1.88          | 1.93  |

Fuente: B.Mundial Informe sobre el desarrollo mundial 1986.

22/ Véase Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial 1986.

REPERCUSION EN LOS PRECIOS Y EL COMERCIO INTERNACIONALES  
DE LA LIBERALIZACION DE LOS MERCADOS PARA EL año 1985.

Productos Lácteos.

Variación % del nivel de precios

Países o grupos de países  
que liberalizan

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| CEE                         | 12 |
| Japón                       | 3  |
| Estados Unidos              | 5  |
| OCDE                        | 27 |
| Países en Desarrollo        | 36 |
| Todos (Economía de Mercado) | 67 |

Variación % del volumen de comercio mundial

Países o grupos de países  
que liberalizan

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| CEE                         | 34  |
| Japón                       | 28  |
| Estados Unidos              | 50  |
| OCDE                        | 95  |
| Países en Desarrollo        | 330 |
| Todos (Economía de Mercado) | 190 |

Fuente: B.Mundial Informe sobre el desarrollo mundial 1986

Los resultados del modelo resultan ser en sus tendencias coincidentes con lo que podría esperarse del análisis económico. La liberación comercial en productos lácteos provocaría un aumento de los precios internacionales y un aumento del comercio internacional. Esto es así, básicamente porque en todos los grupos analizados y para el caso particular de los productos lácteos los precios domésticos son mayores que los precios internacionales, es decir que, en términos de los autores los Coeficientes de Protección Nominal son mayores que la unidad.

Sin embargo los resultados de las estimaciones resultan poco confiables como parámetros de proyección. No se puede estimar el aumento de precios esperado en determinado año utilizando los niveles de protección de otro período. En el funcionamiento del modelo estos CPN son insumos para su posterior resolución. En el caso particular de los lácteos 23/ los niveles de protección del

---

23/ En otros productos sucedió algo similar.

año para el que se estiman los resultados es significativamente mayor que el que se toma como base de cálculo 24/.

Otro problema que arrastran las estimaciones es el supuesto de que las paridades monetarias se mantienen invariantes en el tiempo. No es necesario abundar en las variaciones que a este respecto tuvieron lugar entre 1980 y 1985 ni en las posteriores. Estas consideraciones permiten afirmar que por lo menos las estimaciones de variación de precios resultan sustancialmente subvaluadas para el año de referencia.

Otro punto a analizar es referido a la relación de retroalimentación entre las variaciones de precios internacionales y los coeficientes de protección nominal. Si analizamos la situación actual del mercado mundial de lácteos podremos encontrar que dados los niveles de precios internacionales la protección sería inexistente para algunos productos en EE.UU. y muy baja en la CEE. Esto ha sucedido sin evidencias de que un proceso de liberalización radical se esté avecinando. Sólo puede hablarse de una política correctora de los desequilibrios más agudos a nivel oferta y demanda. Simular la liberalización comercial únicamente a partir de los cambios de la relación entre Precios Domésticos y Precios Internacionales no parece un camino adecuado en todo tiempo y lugar. El supuesto implícito del modelo es que siempre existe un nivel de precios internacionales de equilibrio y que este coincide con el equilibrio de largo plazo.

En síntesis, estos modelos aportan un determinado marco de formalización para el estudio del impacto de políticas pero su poder heurístico aparece muy comprometido por carencias de diversa índole. El problema de la determinación del camino para la obtención de los precios de equilibrio en régimen de libre comercio no parece tener una solución sencilla 25/.

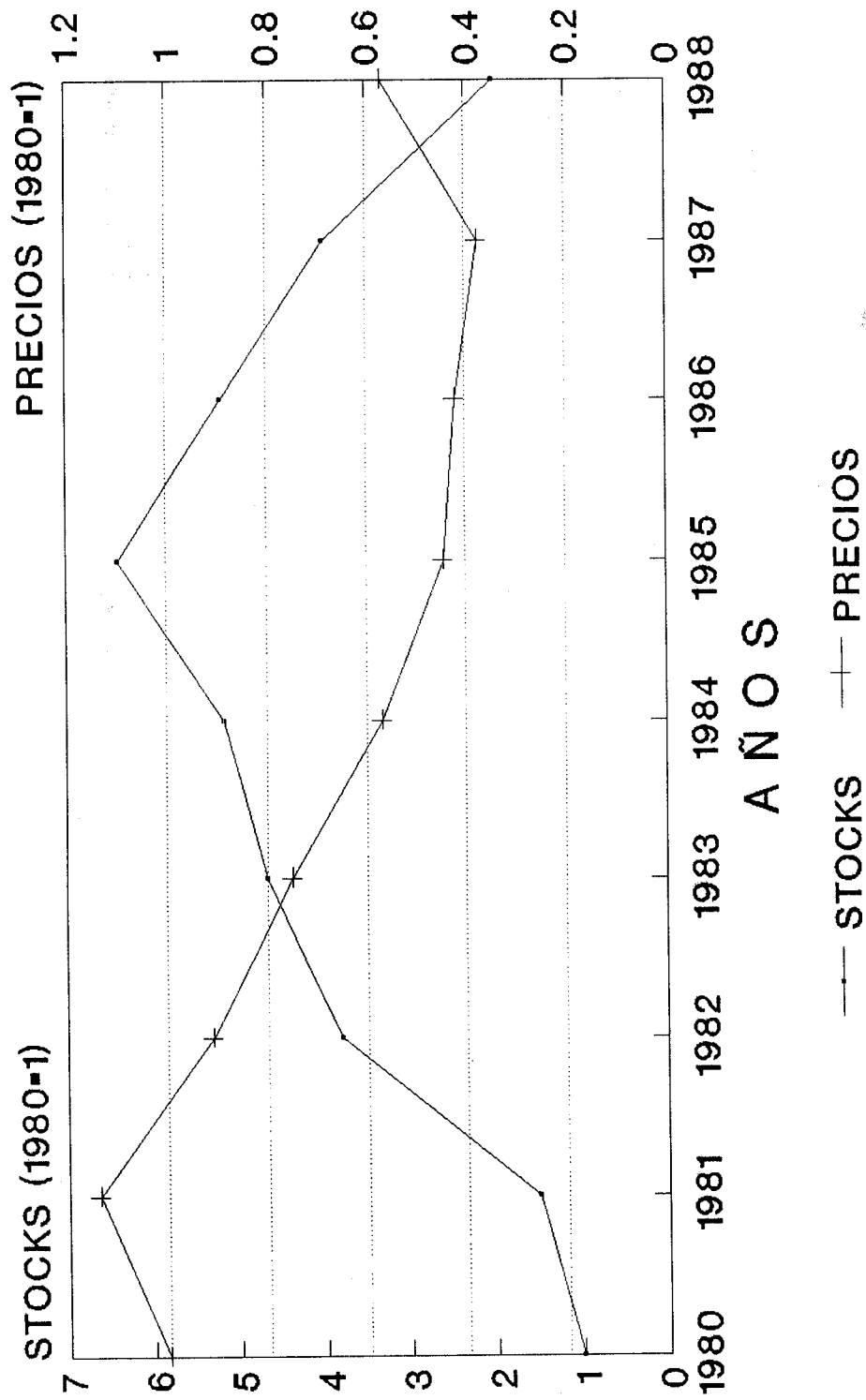
---

24/ Los autores reconocen esta limitación.

25/ A diferencia del resto de los autores, M. Schiff intenta la obtención de esos precios de equilibrio a partir de un modelo econométrico. Ver Schiff, M. An econometric Analysis of the world wheat market an simulation of alternative policies, 1960-1980. (Citado por Valdés, A.: op. cit.)

# PRECIOS Y STOCKS COMUNITARIOS MANTEQUILLA

## GRAFICO 4

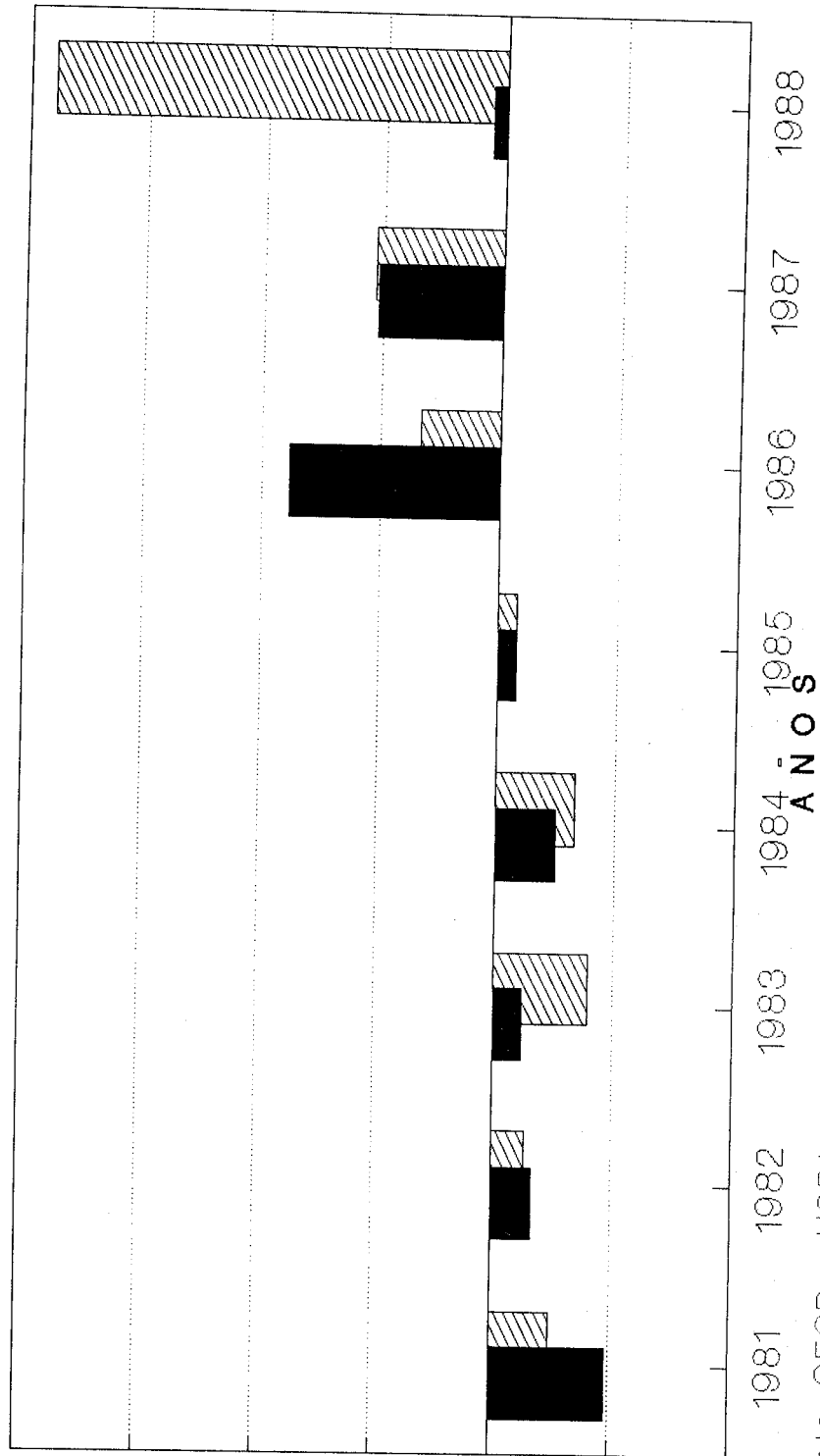


fuelle: USDA y FAO

# PRECIOS Y TIPOS DE CAMBIO TASAS DE VARIACION ANUAL

Grafico 5

■ DOLAR/MARCO    ▨ LECHE DESCR. POLVO

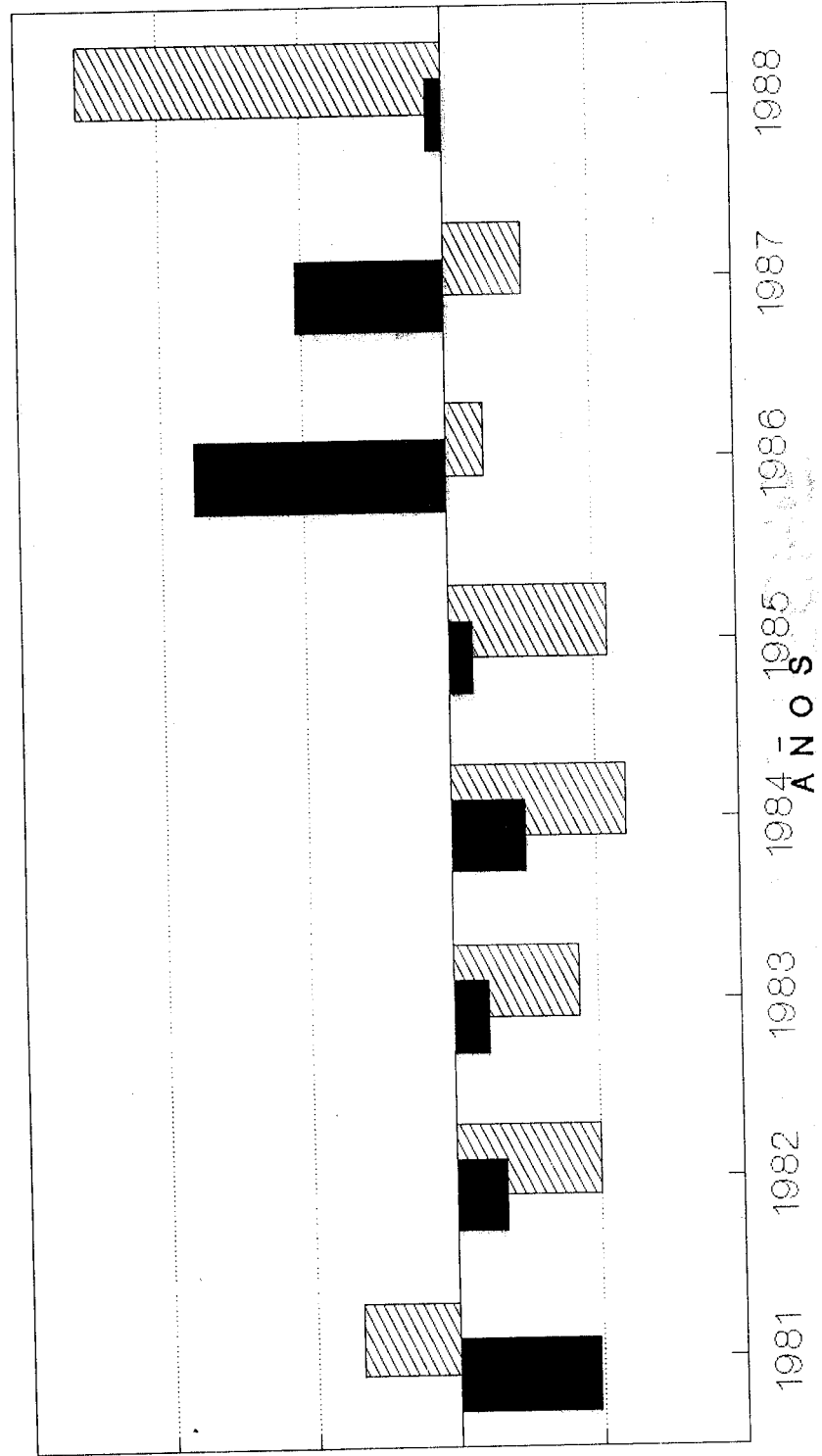


Fuente: OECD y USDA

# PRECIOS Y TIPOS DE CAMBIO TASAS DE VARIACION ANUAL

Grafico 6

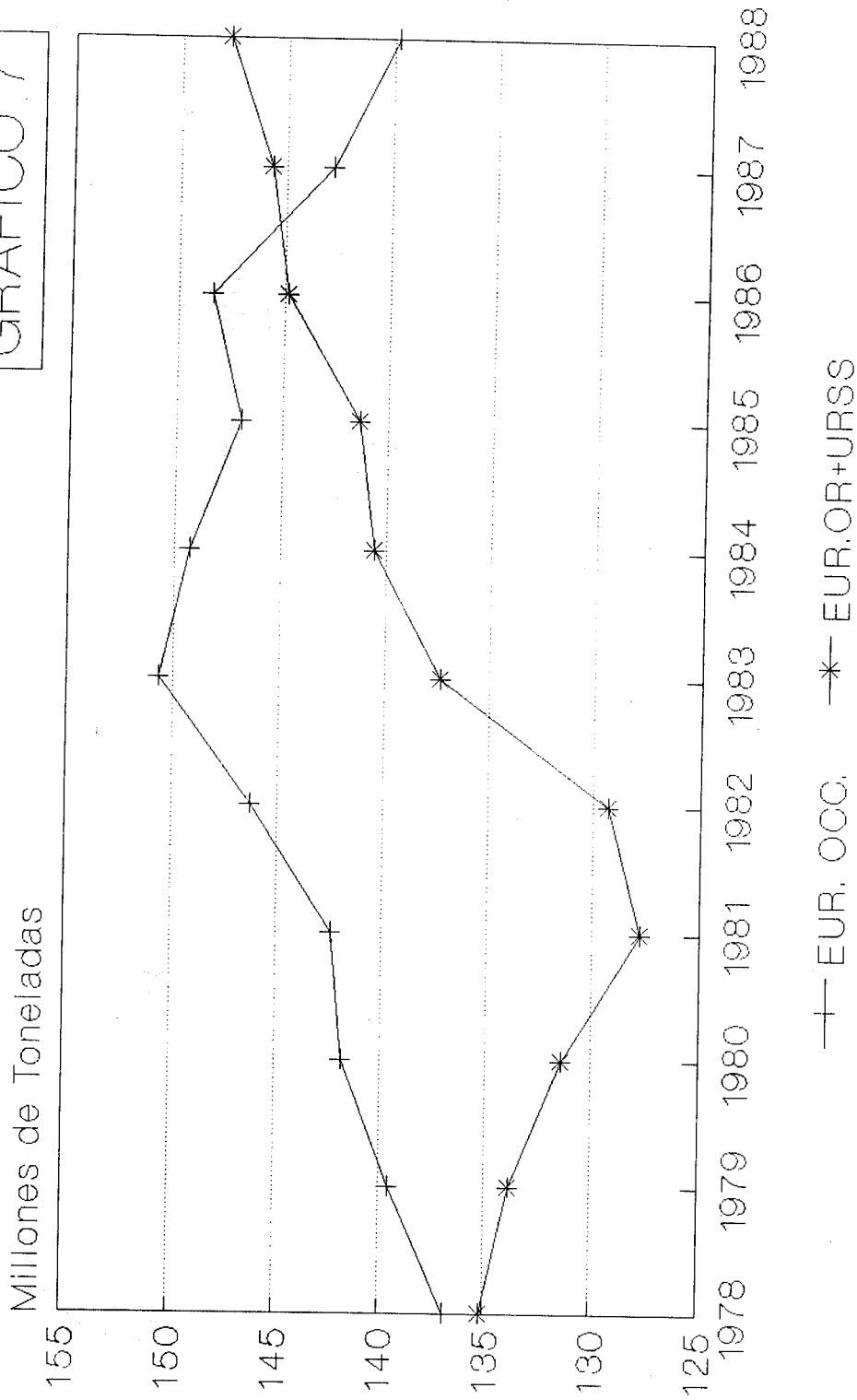
■ DOLAR/MARCO  
▨ MANTEQUILLA



Fuente: OECD y USDA

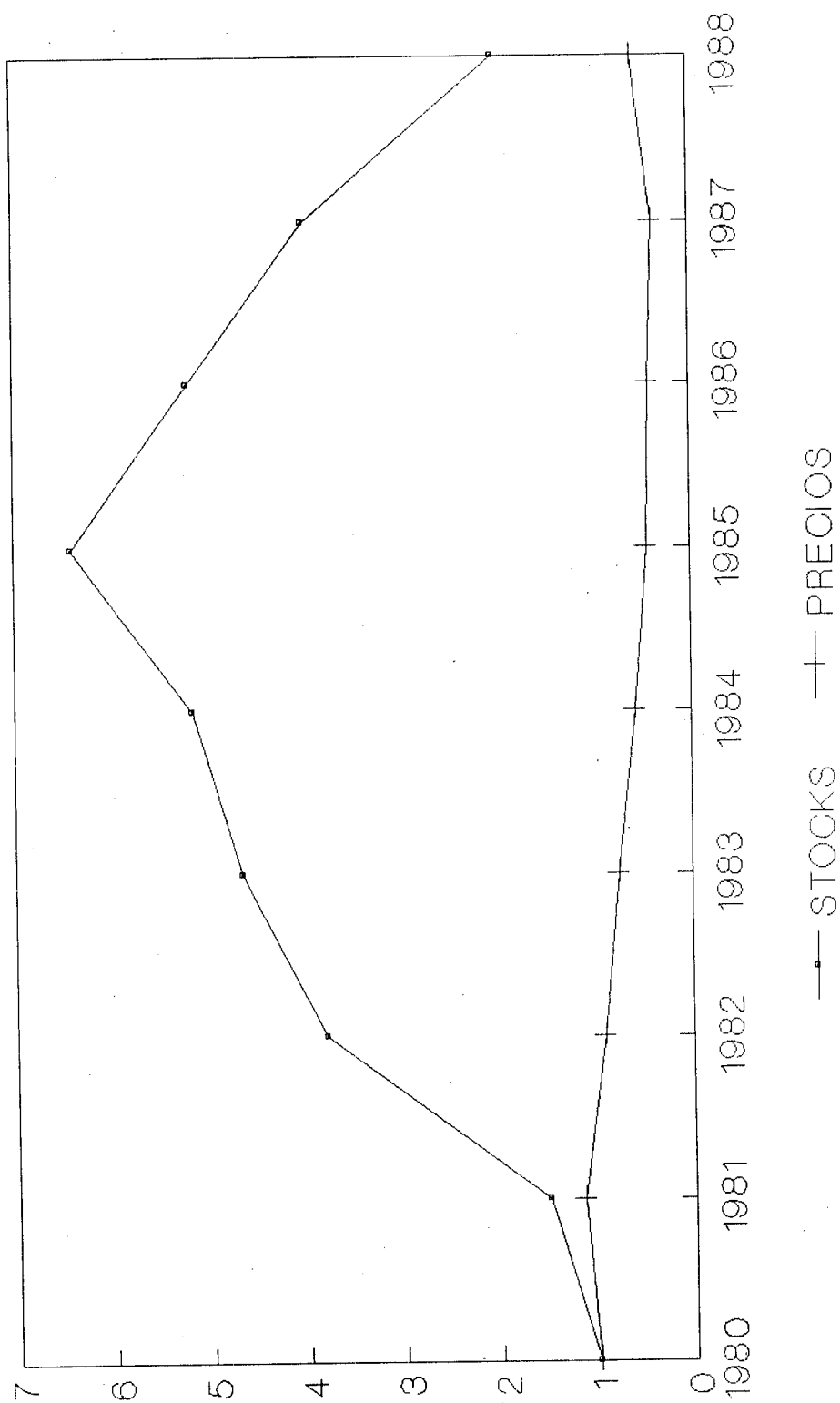
# PRODUCCION DE LECHE EUROPA

GRAFICO 7



Fuente F.A.O.

# PRECIOS Y STOKS COMUNITARIOS MANTEQUILLA



## SEGUNDA PARTE.

## I. POSICIONAMIENTO DE URUGUAY PARA EL APROVECHAMIENTO DE LAS EVENTUALES PERSPECTIVAS FAVORABLES DE DEMANDA EXTERNA.

## A. INTRODUCCION

La evaluación de la coyuntura y las perspectivas de mediano plazo analizadas en la primer parte del documento justifican la factibilidad de un proyecto de crecimiento de la producción y un necesario incremento del perfil exportador de la cadena agroindustrial láctea.

Este panorama se fundamenta en la expectativa de precios relativamente sostenidos y un panorama de relativo optimismo, fundamentado en la hipótesis de que no asistiremos a una nueva guerra de subsidios a nivel de los países desarrollados y que sus programas internos, aún en la ausencia de medidas de reforma estructural, encontrarán un equilibrio en el crecimiento acompasado con la evolución del consumo interno.

Los posibles reajustes estructurales que puedan darse a nivel de Europa no afectarán seguramente la competitividad relativa del país en la producción de leche siempre que los avances tecnológicos no impliquen una ruptura abrupta de las relaciones de productividad y costos asociados a las tecnologías actualmente disponibles.

Si las hipótesis antes manejadas son razonables Uruguay seguramente retendrá en el mediano plazo su ventaja absoluta en la producción lechera. Pero es necesario tener en cuenta que esta posición ventajosa no es monopolio de Uruguay. Si bien es posible pensar en la posibilidad de mejorar la competitividad a nivel de predios a partir de paquetes tecnológicos disponibles 26/ y también es factible una mayor eficiencia en la producción industrial 27/ todavía estamos lejos de alcanzar la eficiencia productiva que tienen otros países. Este es el caso de Argentina y Nueva Zelanda que aplican técnicas de producción similares a las que se utilizan en Uruguay. ¿Cómo se posiciona el Uruguay ante las nuevas perspectivas que parece mostrar el mercado mundial de lácteos?. ¿Cuáles son las restricciones principales que encuentra una estrategia agresiva de crecimiento?. ¿Cuáles son las ventajas con las que cuenta el Uruguay frente a sus reales o potenciales competidores?. El objetivo de esta segunda parte es comenzar a contestar estas interrogantes y sugerir otras más específicas.

---

26/ Ver Documento de Marcel Vaillant.

27/ Ver Documento de Ruben Tansini.

B. CARACTERISTICAS PRINCIPALES DE LAS EXPORTACIONES  
URUGUAYAS DE PRODUCTOS LACTEOS.

Sin abundar sobre diagnósticos que pueden consultarse en trabajos anteriormente realizados 28/ cabe destacar que el mercado de Uruguay para sus exportaciones de productos lácteos está reducido a América Latina. Solamente otros mercados son importantes en mantequilla y caseínas como similar a la que se encuentra en otras

ramas industriales (fundamentalmente aquellas asociadas al procesamiento de materias primas no producidas en el país) la explicación no parece estar en una carencia intrínseca de competitividad del sector lácteo en el Uruguay sino en que el crecimiento exportador se da en condiciones de mercados internacionales sumamente desfavorables.

Por otra parte a diferencia de lo que puede ocurrir con otros productos industriales la demanda más importante 29/ por productos lácteos está en los países en desarrollo, con especial importancia de los mercados latinoamericanos. Lo que sí es innegable es que en ausencia de estos acuerdos negociados hubiera sido muy difícil el crecimiento, la afirmación de determinados mercados y el mantenimiento de la presencia en el mercado internacional cuando los precios internacionales fueron menos favorables.

Concretamente, la existencia de determinadas preferencias para el ingreso de las exportaciones uruguayas de productos lácteos permitió obtener precios más favorables que los que indicaba el mercado internacional para transacciones marginales.

Este es el caso de los acuerdos regionales de Alcance Parcial y de Complementación Económica a nivel de ALADI 30/, así como operaciones de comercio de contrapartida en el caso de las exportaciones a Irán y -en cierta forma- también las que tienen como destino Unión Soviética por las características que adquieren los convenios de abastecimiento. Incluso las ventas de quesos a los

---

28/ CINVE op.cit.; M.RR.EE op.cit.

29/ Se refiere aquí a los mercados accesibles en términos precios internacionales.

30/ Los principales acuerdos comerciales que dinamizaron las exportaciones de lácteos son los siguientes: Acuerdo de Alcance Parcial N°26 con Argentina; Acuerdo de Alcance Parcial N°35 y Acuerdo de Complementación Económica N°2 con Brasil; Acuerdo de Complementación Económica N°5 con México.

Estados Unidos están sujetas al cupo que ese país le otorgó a los miembros del Acuerdo Internacional de lácteos.

Aunque Uruguay no posee un cupo muy importante (370 Ton. Anuales) los precios obtenidos han resultado sumamente favorables en relación a los vigentes en el mercado internacional. En 1988 se logra abrir el mercado cubano para leche en polvo. Estas exportaciones se hacen posibles a través de una línea de financiamiento estatal otorgada por Uruguay a Cuba. Se trata de una nueva modalidad que dinamiza las exportaciones hacia un nuevo mercado, tradicionalmente deficitario en materia de productos lácteos y fuerte comprador en el mercado internacional.

La gran proliferación de acuerdos regionales y extrarregionales con distintos países, en general no implican un compromiso de compra por parte del país que otorga las preferencias. En general, el país importador cuando desgrava totalmente el ingreso de un producto, establece cupos máximos que pueden beneficiarse de la preferencia pero a su vez no fija cupos mínimos de compra. Esto implica que las exportaciones a un determinado país siguen sujetas a las oscilaciones de su demanda, los déficits de su oferta interna o las restricciones financieras para importar 31/.

### C. LOS MERCADOS OBJETIVO PARA LA FUTURA EXPANSION.

#### 1. Los factores históricos de la expansión

A lo largo de los últimos quince años el importante crecimiento de la industria láctea se apoyó en distintos pilares. El crecimiento más importante se produce en el bienio 1979-80 a expensas del pasaje de productores de leche cruda que comienzan a remitir a las plantas industrializadoras y un aumento en la producción del orden del 5% anual. Ese volumen adicional de leche implicó un aumento del 50% en la remisión de leche en ese lapso. Los volúmenes de leche destinada a industrializar pasaron de 135 millones de litros a 210 millones en 1979 y a 274 millones en 1980. Esto fue posible porque el consumo de leche pasteurizada se mantuvo constante. Este proceso se mantiene hasta la actualidad. Esto implica que los puntales de demanda de la expansión fueron los derivados lácteos ya sea para mercado interno como para exportación.

Sin embargo de los rubros destinados primordialmente al mercado interno (crema de leche, dulce de leche, yogur) el único que registró dinamismo es el de yogur y a partir del año 1984. El consumo interno, dado el lento crecimiento demográfico y la falta de dinamismo general de la economía hacen pensar que sólo puede

---

31/ Estos puntos se analizarán con más detalle en el desarrollo del documento.

concebirse una dinamización a partir de diferenciación de productos y nuevos productos sofisticados destinados a sectores de ingresos medios-altos y altos de la población. El puntal fundamental que permitió viabilizar el crecimiento ha sido en este periodo y seguirá siendo, la demanda externa.

## 2. Análisis de áreas potenciales de demanda externa

Con respecto a los destinos posibles de exportación, es claro que en términos de la producción de leche y derivados lácteos el mundo desarrollado parece transitar hacia el restablecimiento de áreas de autosuficiencia, haciendo desaparecer los desequilibrios más groseros en términos de excedentes. Si esto es así, la única área de países desarrollados deficitarios en lácteos es Japón.

Actualmente Japón lleva adelante una política de estímulo a su producción agrícola en general y a la producción láctea en particular a costos muy elevados en términos de subsidios a la producción. El consumo por otra parte está escasamente desarrollado por razones principalmente culturales. En este sentido se nota un cambio significativo en la dieta de las generaciones jóvenes en términos del aumento en el consumo de proteínas animales. Se trata pues de un mercado potencial muy importante pero sujeto a una protección mayor incluso que la que impera en Europa Occidental y los EE.UU. 32/.

Existe de todos modos una decisión política de comenzar a partir de la próxima década un progresivo desmantelamiento del sistema de contingentación al que están sometidos una serie de productos claves, entre los que se encuentran algunos productos lácteos 33/. Uruguay no ha tenido acceso a este mercado salvo en el caso de caseína para uso industrial.

### a. América Latina

Dentro de las economías en desarrollo existen básicamente dos áreas importantes de demanda. En primer término el área de América Latina. Se trata de una zona con un déficit en términos de mantequilla y sobre todo en términos de leche. Los índices de autoabastecimiento son los siguientes:

---

32/ De acuerdo a las mediciones de Tyers y Anderson (1986) los precios internos eran el triple de los precios de frontera.

33/ Esta postura es, aparentemente, independiente de los resultados de la Ronda Uruguay y forma parte de la negociación bilateral con los EE.UU.

|                       |        |             |          |
|-----------------------|--------|-------------|----------|
|                       | QUESOS | MANTEQUILLA | L. POLVO |
| A.Latina y Caribe 34/ | 94%    | 75%         | 43%      |

Según estimaciones realizadas en base a estadísticas de F.A.O. el déficit de la región en terminos de la relación (importaciones-exportaciones)/(producción total) estaría entre 18% y el 24% en la hipótesis alta y entre el 13% y el 18% según la hipótesis baja (Ver cuadros siguientes). Las hipótesis están relacionadas con la falta de información respecto al tenor graso de la producción y la importación de leche en polvo. En la hipótesis de alta se supone que el 100% del abastecimiento externo se realiza con leche en polvo entera. En la hipótesis de baja se supone 100% de abastecimiento externo con leche descremada. Esta diferencia influye básicamente sobre el volumen de leche equivalente necesario para cubrir los déficits de manteca.

| DEFICIT EN TERMINOS DE LECHE EQUIVALENTE<br>HIPOTESIS DE ALTA |                             |      |      |
|---------------------------------------------------------------|-----------------------------|------|------|
|                                                               | EN RELACION A LA PRODUCCION |      |      |
|                                                               | 1985                        | 1986 | 1987 |
| AMERICA LATINA Y CAR                                          | 18%                         | 24%  | 21%  |
| MEXICO                                                        | 38%                         | 31%  | 32%  |
| CUBA                                                          | 125%                        | 118% | 69%  |
| A.C. Y CARIBE                                                 | 50%                         | 54%  | 60%  |
| SUD AMERICA                                                   | 6%                          | 16%  | 13%  |
| BRASIL                                                        | 3%                          | 28%  | 15%  |
| ARGENTINA                                                     | -1%                         | -1%  | 0%   |
| COLOMBIA                                                      | 1%                          | 2%   | 1%   |
| VENEZUELA                                                     | 51%                         | 22%  | 47%  |
| ECUADOR                                                       | 5%                          | 2%   | 4%   |
| URUGUAY                                                       | -31%                        | -33% | -33% |
| PERU                                                          | 53%                         | 90%  | 98%  |
| OTROS                                                         | 15%                         | 10%  | 23%  |

Fuente: elaborado en base a datos de F.A.O.

DEFICIT EN TERMINOS DE LECHE EQUIVALENTE  
HIPOTESIS DE BAJA

|                      | IMPORTACIONES NETAS/PRODUCCION |      |      |
|----------------------|--------------------------------|------|------|
|                      | 1985                           | 1986 | 1987 |
| AMERICA LATINA y CAR | 13%                            | 18%  | 16%  |
| MEXICO               | 29%                            | 24%  | 25%  |
| CUBA                 | 63%                            | 58%  | 58%  |
| A.C. y CARIBE        | 36%                            | 42%  | 48%  |
| SUD AMERICA          | 6%                             | 12%  | 10%  |
| BRASIL               | 3%                             | 20%  | 9%   |
| ARGENTINA            | -1%                            | -1%  | 0%   |
| COLOMBIA             | 1%                             | 1%   | 1%   |
| VENEZUELA            | 51%                            | 22%  | 47%  |
| ECUADOR              | 5%                             | 2%   | 4%   |
| URUGUAY              | -6%                            | -11% | -11% |
| PERU                 | 35%                            | 69%  | 69%  |
| OTROS                | 12%                            | 9%   | 21%  |

Fuente: elaborado en base a datos de F.A.O.

De los cuadros anteriores se desprende que la situación de los distintos países y regiones de América Latina se encuentra bastante diferenciada. Excluyendo a Uruguay, único exportador neto de la región la situación es la siguiente:

- Un primer grupo de países, entre los que se destacan principalmente México, Cuba, Venezuela y Perú con déficits muy significativos en términos de leche.

- Otro grupo lo componen Colombia, Ecuador con una situación ligeramente deficitaria, muy cercana al autoabastecimiento.

-En una zona intermedia se ubica Brasil con un comportamiento que en el cuadro aparece como algo inestable <sup>35/</sup>.

Por último Argentina, históricamente autoabastecida con tendencia a la generación de excedentes exportables.

---

<sup>35/</sup> Esto se debe al "boom" de demanda de 1986. Las cifras de 1987 parecen más cercanas a la normalidad.

En términos de productos demandados los países deficitarios de A. Latina se caracterizan por un fuerte sesgo en la importación de leche en polvo (mayoritariamente descremada) frente a otros productos como mantequilla o quesos. En términos de valores la leche en polvo significa un 75% de las importaciones totales de lácteos de América Latina 36/.

b. Cercano Oriente y Norte de Africa

En segundo término aparece el área de los países árabes y/o de cultura musulmana. Esta área ha sido un destino muy importante de las exportaciones comunitarias y probablemente sus demandas comiencen a presionar fuertemente sobre la oferta mundial. Debe destacarse, por otra parte que estos países no están bien dotados para la producción de leche por lo que la posibilidad de incentivar la producción interna sería limitada o muy costosa. Seguirán siendo seguramente un área de demanda muy voluminosa.

Si se analizan las importaciones del trienio 1985-1987 se destaca que dentro del continente africano, se concentran fuertemente en Argelia, Egipto y Libia. Estos tres países representan en el último año el 48%, 72% y 76% de las importaciones totales de leche en polvo, mantequilla y quesos respectivamente.

Por otra parte las importaciones del Cercano Oriente representan el 48% y el 74% del total importado por países en desarrollo en términos de mantequilla y quesos. En términos de leche en polvo América Latina es la principal zona de importaciones.

El Cercano Oriente representa una demanda externa equivalente al 50% de la que posee América Latina. Uruguay tiene una presencia muy puntual en estos mercados y salvo algunas exportaciones aisladas y de escaso monto estas se han dirigido a Irán y en el rubro de mantequilla.

Cabe destacar que junto con la URSS son los únicos mercados extrarregionales para este producto. Si bien no pueden descartarse estos mercados y existen posibilidades de crecer en ellos, las condiciones que el Uruguay posee por ubicación geo-económica y también por las ventajas preferenciales que éste ha conseguido para el ingreso de los productos lácteos convierten al mercado latinoamericano en el mercado soporte de una estrategia de crecimiento del complejo lácteo en el Uruguay 37/.

---

36/ F.A.O.: Anuario de Comercio, 1987.

37/ De todos modos las características de los mercados del Cercano Oriente y el norte de Africa ofrecen un perfil complementario muy interesante en la perspectiva de una expansión productiva. Las dificultades de colocación de los excedentes de grasa en A. Latina, lejos de disminuir, probablemente aumenten y

### 3. Análisis comparativo de condiciones de acceso a los mercados latinoamericanos de Uruguay frente a potenciales competidores regionales y extrarregionales

Si la hipótesis desarrollada anteriormente es cierta, se hace necesario analizar con cierta profundidad cuáles son las posibilidades de expansión para Uruguay en los mercados latinoamericanos 38/.

Estas posibilidades no sólo están determinadas por la ventaja relativa de la producción láctea en el Uruguay en comparación a la mayoría de los países de ALADI. Los requisitos de ingreso a los países de destino, la existencia de reales o potenciales competidores impulsando políticas de penetración en los mismos mercados, los costos y las dificultades de transporte, la existencia de grupos de interés a nivel de los países importadores, conforman un complejo entramado que resulta en la posibilidad real del acceso a los mercados 39/.

#### a. Aspectos de régimen legal, trabas arancelarias, no arancelarias, acuerdos preferenciales a nivel de los países de ALADI

A continuación se intenta describir la situación del comercio actual de los principales productos lácteos (leche en polvo, mantequilla, butter oil y quesos) a nivel de los países de ALADI. Los países de ALADI con menor índice de autoabastecimiento son, además, los principales importadores de la región. El abordaje de la información se realiza por países 40/. A nivel de país se analizan los valores importados en el último año para el que se

---

dadas las perspectivas de mercados tradicionales como la URSS (ver primera parte) es lógico pensar en una estrategia de penetración de aquellos mercados.

38/ Por razones de acceso a la información se analizan únicamente los países miembros de ALADI. Dentro de los mercados latinoamericanos de importancia sólo Cuba queda fuera del análisis.

39/ En este trabajo, sólo se abordan sistemáticamente los aspectos de requisitos de ingreso a nivel arancelario, para-arancelario, legal y la potencial competencia a nivel regional. Si bien se hacen comentarios sobre los otros aspectos, la falta de información impidió un análisis de la profundidad que hubiesen requerido.

40/ Para el trabajo se seleccionaron los países con importaciones de lácteos que superaron los U\$S 5 millones en algún año del bienio 1987-88.

dispone de información 41/, el peso de las importaciones regionales (Intra-Aladi) y extrarregionales. Dentro de cada país se analiza la situación de los tres principales productos importados. Se toman en cuenta para ello los recargos a las importaciones y el régimen legal general al que están sujetas. Paralelamente se toma en cuenta el peso de las importaciones regionales, los principales abastecedores regionales y las preferencias otorgadas a Uruguay y Argentina en el marco de ALADI.

## MEXICO

AÑO 1987

Miles de U\$S

|                                    |         |         |
|------------------------------------|---------|---------|
| IMPORTACIONES TOTALES <u>42/</u> . | 176.809 |         |
| 1. LECHE EN POLVO DESCREMADA       | 133.648 | (75.6%) |
| 2. BUTTER OIL                      | 15.550  | ( 8.8%) |
| 3. LECHE EN POLVO NO DESCREMADA    | 10.588  | ( 6.0%) |

Las importaciones se originan en un 99% fuera de la región.

Leche en Polvo Descremada. 43/. Las importaciones no pagan recargos pero están sujetas a un régimen legal de licencia previa. El 100% de las importaciones fueron de fuera de la región. Actualmente México sólo tiene firmado un Acuerdo Preferencial con Argentina. Este consiste en una preferencia porcentual del 100% 44/.

Butter Oil. El régimen de importación es similar al de la leche en polvo. Las importaciones regionales representaron un 0.2% y provinieron de Uruguay. No existen acuerdos preferenciales firmados con alguno de los dos países.

Cabe destacar finalmente que los acuerdos preferenciales firmados entre Uruguay y México no se refieren a los productos principales. El cupo otorgado en quesos es muy significativo para Uruguay. Se trata de 4000 toneladas sujetas fundamentalmente a

---

41/ En general es el año 1987 pero para algunos países se dispone de información para 1988.

42/ En miles de dólares. No incluye caseínas y caseinatos.

43/ La situación es idéntica para la leche no descremada en polvo.

44/ Esta preferencia no es operativa mientras las importaciones estén desgravadas a 0%.

ciertos requisitos de composición <sup>45/</sup>. Sin embargo en régimen general las importaciones sólo están gravadas por un 20% de recargo. En quesos de pasta blanda Uruguay se transformó en el único proveedor de México. Paralelamente debe destacarse que en 1988, México se transformó en el principal destino de exportación uruguaya en términos de quesos, con un crecimiento muy importante en volumen y valor.

## VENEZUELA

AÑO 1987

Miles de U\$S

|                          |        |       |
|--------------------------|--------|-------|
| IMPORTACIONES TOTALES    | 95.543 |       |
| 1. LECHE EN POLVO ENTERA | 92.646 | (97%) |
| 2. QUESOS                | 2.779  | ( 3%) |

Todas las importaciones tuvieron origen extra-regional.

Leche en polvo entera. Tiene un recargo a la importación del 20% y un régimen de licencia previa. Venezuela no ha otorgado preferencias a nivel de ALADI.

Quesos. Se destaca entre estas importaciones la de quesos de pasta semi-dura. Los recargos a la importación son relativamente altos (50%). A nivel de ALADI Uruguay recibió una preferencia porcentual del 50%. Si bien el régimen legal negociado era de libre importación, las presiones del sector privado obligaron a la implantación de una reserva de compra al Ejecutivo Nacional. Esto volvió no operativa la concesión.

## PERU

AÑO 1988

Miles de U\$S

|                                 |        |         |
|---------------------------------|--------|---------|
| IMPORTACIONES TOTALES           | 74.183 |         |
| 1. LECHE EN POLVO NO DESCREMADA | 34.369 | (46.3%) |
| 2. LECHE EN POLVO DESCREMADA    | 30.639 | (41.3%) |
| 3. BUTTER OIL                   | 9.168  | (12.4%) |

Las importaciones de Perú tuvieron exclusivo origen extrarregional.

---

<sup>45/</sup> También para Mexico. De acuerdo a datos de F.A.O. las importaciones mexicanas de 1987 habrían sido de 10.200 Toneladas y en los años anteriores habían sido inferiores a 8.000 toneladas.

Leche en polvo no descremada. Las importaciones de este producto están fuertemente protegidas. Los recargos son del 56% y el ingreso esta sujeto al otorgamiento de una licencia previa. Paralelamente resulta interesante destacar que tanto Uruguay como Argetina han recibido preferencias por parte de Perú en este producto. Por el Acuerdo de Alcance Parcial 33 Perú otorga una preferencia porcentual del 100% en régimen de libre importación. Argentina ha conseguido a traves del Acuerdo de Complementación N°9 una preferencia del 98% para leche entera, hasta un cupo anual de 3.500 Toneladas.

Leche en polvo descremada. En este caso los recargos a la importación son del 40%. Uruguay tiene negociada una preferencia similar a la de leche no descremada pero Argentina no ha recibido preferencias en este producto.

Butter Oil. Las importaciones están sujetas al otorgamiento de licencia previa y tienen un recargo del 40%. No se registran negociaciones preferenciales con los exportadores regionales.

#### BRASIL

AÑO 1988

Miles de U\$S

|                              |        |         |
|------------------------------|--------|---------|
| IMPORTACIONES TOTALES        | 23.034 |         |
| 1. QUESOS                    | 14.142 | (61.4%) |
| 2. LECHE EN POLVO DESCREMADA | 4.158  | (18.1%) |
| 3. LECHE EN POLVO ENTERA     | 2.267  | ( 9.8%) |

Antes de analizar la información de Brasil es necesario aclarar que el comportamiento importador en 1988 muestra un cambio muy marcado respecto de años anteriores. Si consideramos que 1987 fue un año relativamente normal en términos de importación de lácteos los valores de 1988 descendieron al 21% respecto de aquel año. En términos de volúmenes la caída fue aún más importante. Esto se debe al abrupto corte en las importaciones extra-regionales de leche en polvo, tradicionalmente el principal rubro de importación. Esto provocó que la participación regional en las importaciones -históricamente más alta que en los países deficitarios de ALADI- creció a niveles récord. Por otro lado el principal rubro pasó a ser el de quesos en detrimento de la leche en polvo.

En 1988 la participación regional fue del 89% 46/. Uruguay y Argentina (en ese orden) siguieron siendo los proveedores regionales.

Quesos. Las importaciones están sujetas a Inspección Previa y un recargo del 40%. Argentina y Uruguay fueron los proveedores prácticamente exclusivos en estos productos. La participación fue del 55.1% para Argentina y 44.9% para Uruguay. Debe destacarse que la participación de Argentina fue provocada por una coyuntura especial 47/ desplazando a Uruguay de su tradicional puesto de primer proveedor. En términos de preferencias otorgadas por Brasil a estos proveedores deben destacarse las siguientes 48/:

#### PREFERENCIAS RECIBIDAS POR ARGENTINA

| Producto               | Preferencia |        | Cupos Anuales | Acuerdo     |
|------------------------|-------------|--------|---------------|-------------|
|                        | Porc.       | Resid. |               |             |
| Quesos Fundidos        | 80          |        | 300 ton.      | AAP N°1     |
| Colonia, Gouda, Tilsit |             | 0      | 2000 ton.     | AAP/CE N°12 |
| Parmesano              |             | 0      | 500 ton.      | AAP/CE N°12 |
| Sbrinz                 |             | 0      | 2000 ton.     | AAP/CE N°12 |

#### PREFERENCIAS RECIBIDAS POR URUGUAY

| Producto             | Preferencia |        | Cupos Anuales | Acuerdo    |
|----------------------|-------------|--------|---------------|------------|
|                      | Porc.       | Resid. |               |            |
| Quesos Fundidos      |             | 0      | 450 ton.      | AAP/CE N°2 |
| Dambo, Gouda, Tilsit |             | 0      | 2500 ton.     | AAP/CE N°2 |
| Colonia              |             | 0      | 500 ton.      | AAP/CE N°2 |
| Parmesano            |             | 0      | 1000 ton.     | AAP/CE N°2 |
| Sbrinz               |             | 0      | 2000 ton.     | AAP/CE N°2 |

Como puede apreciarse los niveles de preferencias alcanzados entre Argentina y Brasil durante el año 1988 (Acuerdo N°12) nivelaron apreciablemente los obtenidos por Uruguay con anterioridad. Por lo tanto, los márgenes de preferencia diferencial respecto a Argentina en el mercado brasileño prácticamente han desaparecido en este producto. Ante demandas que no superen el cupo otorgado a ambos países en su conjunto la competitividad no se basará en el tradicional tratamiento preferencial a Uruguay.

46/ En 1987 había sido del 14%. El aumento se debe al descenso de las importaciones extrarregionales y el mantenimiento de los volúmenes importados desde ALADI.

47/ Este tema se analizará al retomar la potencialidad de Argentina como competidor regional del Uruguay.

48/ La selección se hizo en función de los tipos competitivos con las exportaciones uruguayas.

El mecanismo de competitividad vía precios se restablece a nivel de la sub-región.

Leche en polvo descremada. Brasil pasó a abastecerse en este rubro, principalmente a nivel regional y en particular en Uruguay. Las compras a Uruguay representaron el 97% de las compras regionales. Argentina tuvo una participación complementaria marginal.

El ingreso de las importaciones está gravado por un 40% de recargo 49/ y sujeto a controles e inspecciones previas.

Los acuerdos preferenciales son favorables para Uruguay. En el marco del Acuerdo de Complementación N°2 las importaciones procedentes de Uruguay están totalmente desgravadas y además no están sujetas a contingentación 50/. Argentina tiene una preferencia porcentual del 46% negociada en el marco del Acuerdo de Alcance Parcial N°1.

Leche en polvo entera. La participación regional en el abastecimiento fue del 57%. Al igual que en el caso de la leche descremada Uruguay fue el principal proveedor regional (87%). El resto fue vendido por Argentina. Los recargos a la importación, el régimen legal de ingreso y los Acuerdos Preferenciales son similares al caso anterior.

Finalmente cabe remarcar que Brasil es un comprador de mantequilla, aunque regula la demanda interna modificando el tenor graso de la leche destinada al consumo. Uruguay tiene negociada una desgravación total en este producto hasta un cupo anual de 6.000 toneladas mientras Argentina posee una preferencia porcentual del 70% 51/.

---

49/ Brasil se caracteriza por la movilidad de las tasas arancelarias, adecuándolas a las necesidades de abastecimiento a juicio de las autoridades oficiales competentes.

50/ La operatividad de este acuerdo es relativa porque históricamente, ante gran demanda por importaciones los recargos se eliminan temporalmente y Uruguay pierde, en los hechos, la preferencia.

51/ El recargo a la importación es del 20%.

## CHILE

AÑO 1988

Miles de U\$S

|                              |        |         |
|------------------------------|--------|---------|
| IMPORTACIONES TOTALES        | 20.910 |         |
| 1. LECHE EN POLVO DESCREMADA | 13.333 | (63.8%) |
| 2. LECHE EN POLVO ENTERA     | 5.050  | (24.2%) |
| 3. MANTEQUILLA               | 2.267  | (10.8%) |

En primer término debe puntualizarse que si bien Chile es un importador neto de lácteos, sus índices de autoabastecimiento son muy altos y paralelamente a estas importaciones ha incursionado en la exportación regional. El mercado principal de destino es Bolivia.

Las importaciones chilenas se originaron principalmente fuera de la región (59%) aunque en 1988 la presencia de las exportaciones argentinas ha sido importante.

En general los recargos a los productos lácteos están ubicados en el 15% y el régimen legal es de libre importación. El principal proveedor regional es Argentina y Uruguay sólo participó en las importaciones de Leche Descremada 52/. No se registran Acuerdos Preferenciales con Argentina y Uruguay 53/.

## BOLIVIA

AÑO 1987

Miles de U\$S

|                                 |        |         |
|---------------------------------|--------|---------|
| IMPORTACIONES TOTALES           | 10.270 |         |
| 1. LECHE EN POLVO NO DESCREMADA | 7.747  | (75.4%) |
| 2. LECHE EN POLVO DESCREMADA    | 2.187  | (21.3%) |

El 90% de las importaciones proceden desde fuera de la Región. Una particularidad de las importaciones regionales de Bolivia es la presencia de Chile contrastando con la ausencia de Uruguay y una participación relativamente baja de Argentina. Los recargos a la importación de leche en polvo se ubican en el 17% y el régimen es de libre importación. Sólo Argentina ha recibido

---

52/ 27% de las importaciones regionales.

53/ En rigor existe una preferencia otorgada a Uruguay en el marco del Acuerdo 26 pero se trata de un valor residual del 30% por lo que no resulta operativo.

preferencias en el marco de Acuerdo de Alcance Parcial N°2. Se trata de una preferencia porcentual del 100% para leche no descremada 54/.

ARGENTINA. A pesar de ser un país que se autoabastece en lácteos en términos globales, fenómenos estacionales (disminución de la remisión en el invierno) lo obligan a efectuar importaciones de lácteos para abastecer fundamentalmente a la industria procesadora.

El proveedor "natural" es -por supuesto- Uruguay. Esto no obsta para que Argentina mantenga el mercado de EE.UU. para quesos. Se ha tratado del principal mercado externo durante la década de los '80. Por fuera de esta oferta estable en un mercado muy específico, Argentina no ha tenido una presencia sostenida en otros mercados externos. Su presencia adicional parece atada a fenómenos coyunturales como la caída de la demanda interna. Las fases recesivas de la economía argentina traen aparejados descensos pronunciados en el consumo interno y en particular el consumo de lácteos. Los stocks comienzan a crecer y la única salida para la realización de la producción es la de los mercados externos. 1988 fue en este sentido un año atípico en donde las exportaciones argentinas de lácteos crecieron abruptamente generando una competencia muy importante a las exportaciones uruguayas en la región.

Argentina no ha logrado estabilizar una política lechera de largo plazo que comience a encarar seriamente el lanzamiento del sector a los mercados externos. Estos han sido encarados como mercados donde existen a priori rentas aseguradas por el usufructo de cupos o como alternativa para enfrentarse a caídas coyunturales de la demanda interna. Sin embargo todos los técnicos coinciden en señalar el potencial de la producción argentina para competir ventajosamente en los mercados externos, ya sea regionales como extra-regionales.

Uruguay ha aprovechado las deficiencias de funcionamiento del complejo lechero argentino. Mediante las preferencias recibidas ha logrado transformarse en proveedor de una oferta complementaria a la doméstica. Sin embargo las exportaciones a la Argentina demuestran una irregularidad bastante marcada. En la medida que se trata de productos lácteos que no se diferencian en el mercado argentino, pasan a ser el componente más inestable de la oferta en ese mercado.

La marcada inestabilidad de la economía argentina provoca pues un impacto a dos puntas en la performance exportadora de la industria láctea uruguaya.

En sus fases de expansión Argentina se vuelve ligeramente deficitaria en productos lácteos. La dimensión de ese mercado provoca una demanda externa que para el volumen de oferta

---

54/ Esta preferencia caducaba en Octubre de 1989.

exportable uruguaya se vuelve bastante significativa. En las fases de recesión, la caída de la demanda interna provoca excedentes de oferta. Esto deriva en un brusco descenso de la demanda externa. Argentina desaparece como importador de lácteos y la industria comienza a presionar a su vez sobre los mercados externos. Esto redundará en una fuerte competencia con las exportaciones uruguayas 55/.

Estos fenómenos han revestido hasta ahora un carácter coyuntural. Sin embargo, no puede descartarse que en el mediano plazo el complejo lácteo argentino busque decididamente una inserción estable y creciente en el mercado internacional. Esto depende fundamentalmente del logro de una política estable para el sector que le permita crecer más allá de los vaivenes de la demanda interna. El tema de la competitividad no parece ser una restricción que opere desfavorablemente.

Del análisis de la situación descripta más arriba puede concluirse que teniendo únicamente en cuenta las posiciones ya conquistadas en términos de acuerdos a nivel de ALADI el Uruguay tiene amplias posibilidades de expansión de sus exportaciones regionales de productos lácteos.

Sin embargo la situación no es pareja para el crecimiento en todos los productos. Las demandas están claramente sesgadas hacia la leche en polvo. Los mercados de quesos se limitan prácticamente a Argentina, Brasil y México. De ellos el que aparece como más promisorio en términos de crecimiento es México, pero hay que tener en cuenta que las concesiones otorgadas a Uruguay son muy importantes en términos del total importado por ese país en el rubro.

En el mercado brasileño las preferencias se comparten casi en pie de igualdad con Argentina. La inestabilidad de las economías vecinas y sus efectos sobre las colocaciones uruguayas no parecen recomendar una apuesta al crecimiento en función de la expansión de estos mercados. Existe de todos modos posibilidades si se lograra la apertura del mercado venezolano para el cual las concesiones recibidas no operan por una resolución administrativa. Se trata de un mercado que permanece prácticamente cerrado por la excesiva protección a la industria local. En función de la política económica llevada adelante por la nueva administración sería esperable la búsqueda de una mayor apertura comercial que la experimentada en el pasado.

La estrategia de la industria uruguaya ha estado basada en la baja probabilidad de que todos los mercados evolucionen en el mismo sentido. La proliferación de negociaciones ha sido un factor clave para encontrar algún mercado "salvador" que permite la

---

55/ En esas coyunturas los productos argentinos se ofrecen a precios relativamente bajos a efectos de lograr una realización rápida y una liquidación de los excedentes acumulados.

realización de la oferta 56/. Naturalmente en las coyunturas en que existe una expansión simultánea de más de un mercado, las posibilidades de exportación se pierden por falta de oferta. La situación es distinta para el caso de la leche en polvo. Existen amplias posibilidades en este caso. El Uruguay ha carecido de volumen para lograr una inserción estable en algunos mercados fuertemente deficitarios. Desde el punto de vista de requisitos de ingreso Perú presenta condiciones muy favorables para volúmenes muy importantes de este producto. En el caso de México y Venezuela la situación es más difícil porque no se pueden aprovechar preferencias arancelarias y la competencia extra-regional (EE.UU., Nueva Zelandia) se hace sentir fuertemente.

#### b. Otros aspectos relevantes

Hasta ahora no se ha hecho mención a varios aspectos que influyen, a veces decisivamente, en la posibilidad de penetrar en determinados mercados.

i. El de control de calidad y requisitos sanitarios de ingreso. En este sentido es necesario distinguir entre los requisitos que efectivamente se exigen en defensa de la calidad de los productos destinados al consumo humano y aquellas exigencias cuyo objetivo es imponer una traba no arancelaria al ingreso de determinados productos importados.

Puede afirmarse que en el primer aspecto el Uruguay está en condiciones muy adecuadas para el acceso, no ya a los mercados regionales, sino a todos los mercados mundiales.

En este sentido resulta importante destacar la labor realizada por el Laboratorio Tecnológico del Uruguay 57/. Tanto en lo referente a la elevación de la calidad de la producción de las plantas exportadoras como a las actividades regulares de control de calidad (en términos de composición y en términos sanitarios) el Organismo se ha transformado en una herramienta fundamental para la inserción internacional del complejo lácteo.

Más allá de los requisitos de calidad exigidos por el LATU para aprobar la exportación de todos los productos lácteos, el

---

56/ Si se analizan las cifras de exportación clasificadas por Producto destino se asiste a grandes oscilaciones a nivel de países. Sin embargo los totales por producto o grupo de productos tienen una estabilidad mucho mayor.

57/ Por antecedentes, ver Sisto, M. Tansini, R. y Torello, M.: La renovación tecnológica en la industria láctea. El Cambio Técnico y política Tecnológica. Lecciones de dos procesos agroindustriales dinámicos: la industria láctea y la peínaduría de lana. CINVE - OEA. Edición Restringida, 1989.

organismo brinda el servicio de ajustar sus controles a las exigencias y controles del mercado de destino. Estas pueden ser exigencias de parte de los importadores o de los organismos de control correspondientes. A su vez estas exigencias pueden estar referidas al producto directamente o a las plantas industriales.

El LATU tiene acuerdos a nivel institucional con organismos similares de Brasil, México, Chile y España. En ciertas ocasiones los requisitos no tienen carácter oficial pero son conocidos por el Organismo o por las empresas exportadoras. Esta amplia gama de requisitos de ingreso pueden ser superadas técnicamente por el LATU. Se ha encarado con éxito la creciente exigencia de los mercados extra - regionales derivados de la creciente cantidad de agroquímicos de uso prohibido y cuyo uso ni siquiera se conoce en la agricultura uruguaya.

En la medida que nuevos análisis de composición son exigidos en los mercados de destino el LATU debe realizarlos aún sabiendo a priori el resultado de las pruebas. Los principales obstáculos encontrados en este aspecto están referidos a la obtención de información sobre las técnicas de detección de las nuevas sustancias. En algunos casos, cuando el desarrollo de las técnicas exigidas es mayor en alguno de los países vecinos (Argentina y Brasil) el LATU mantiene relaciones de cooperación con laboratorios de esos países, encargándoles la realización de análisis especiales 58/.

Si bien los análisis, de una manera u otra se realizan, en ciertas ocasiones el tiempo necesario para concretarlo colide con las urgencias lógicas de la transacción comercial. Se trata, de todas maneras de casos bastante excepcionales.

Sin embargo, subsiste el problema de la existencia de requisitos sanitarios totalmente reñidos con los límites internacionalmente aceptados. En estos casos el requisito opera como traba no arancelaria o como medida discriminatoria. Estos aspectos tienen solución en la armonización de normas a nivel internacional 59/.

En este sentido deben destacarse algunos esfuerzos llevados adelante a distintos niveles. En primer lugar el tema de la armonización de normas sanitarias ha sido objeto de negociaciones a nivel de la Ronda Uruguay. En la revisión de mitad de período se acordó el objetivo de armonización de las reglamentaciones "como meta a largo plazo".

---

58/ Ocasionalmente se requiere la participación de especialistas nacionales a través de contratos temporales para la realización de actividades y formación del personal.

59/ Esta problemática rebasa la específica de los productos lácteos.

Paralelamente se sancionó un plan de trabajo que contempla el desarrollo de la armonización sobre la base de las normas establecidas por la Comisión del Codex Alimentarius, la Oficina Internacional de Epizootias y la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria. Las medidas adoptadas para proteger la salud y la vida de las personas y los animales serán congruentes con pruebas científicas sólidas y apliquen principios adecuados de equivalencia.

Otro de los numerales del plan de trabajo expresa: "determinar los efectos que podrían tener en los países en desarrollo las normas y disciplinas del GATT y evaluar la necesidad de asistencia técnica".

Cualquier avance en este sentido no implicaría mayores cambios para el Uruguay porque las normas del Codex Alimentarius son referencia obligada en la elaboración de las normas de control del LATU. Debe destacarse que los requisitos de calidad en muchos países son más exigentes que lo que establecen las normas del Codex.

A nivel de América Latina también se han hecho intentos de armonización y coordinación de las normativas nacionales. En 1986 se realiza la III Reunión de Empresas Comercializadoras de Alimentos Básicos de América Latina y el Caribe, organizada por el Comité de Acción para la Seguridad Alimentaria Regional (C.A.S.A.R.) en donde se planteó la necesidad de avanzar en este sentido. El tema se retomó en la IV Reunión realizada en 1987. Se formó entonces un grupo de trabajo para preparar las normas que serían discutidas posteriormente en un Foro adecuado. La obtención de resultados en términos de armonización efectiva han tropezado hasta ahora con dificultades de diverso orden. Estas van desde la falta de armonización a nivel interno de los países <sup>60/</sup> hasta los intereses en el mantenimiento de un ámbito de discrecionalidad que permita las prácticas actuales.

ii. Otros obstáculos. Uruguay encuentra algunas dificultades adicionales en ingresar a algunos mercados regionales. Debe destacarse en primer lugar el problema de la distancia económica. Esto incrementa sensiblemente los costos de transporte hasta el mercado de destino. Esto es importante para el abastecimiento de los países ubicados sobre la costa del Pacífico y también para el caso de México y Cuba.

Una dificultad adicional es la escasez de barcos afectados al transporte intra-regional y en particular de barcos que lleguen al puerto de Montevideo. Esto redundo en dificultades de cumplir en tiempo y forma con los pedidos o incrementa los costos en la búsqueda de un puerto de embarque alternativo.

---

<sup>60/</sup> Es tradicional encontrar en cada uno de los países, diversos organismos con roles superpuestos y reglamentaciones heterogéneas.

En la costa del Pacífico Uruguay debe competir con el productor más eficiente del mundo y que tiene además ventajas desde el punto de vista de distancia económica. Las exportaciones de lácteos de Nueva Zelandia han tenido históricamente una presencia muy fuerte en esta zona de América del Sur. Si bien sufrieron la competencia de EE.UU. y la Comunidad Europea, las perspectivas actuales permiten proyectar un fortalecimiento de su participación futura, recuperando los niveles históricos.

En el mismo sentido, juega un rol muy importante en algunos países la transnacionalización de la fase industrial del complejo lechero y la existencia de grupos de presión con fuertes intereses en el mantenimiento de los canales tradicionales de importación. El Uruguay debiera desplegar toda su capacidad negociadora a nivel de Gobiernos para intentar hacer cumplir los acuerdos firmados para intentar neutralizar las posibles trabas al ingreso de sus productos lácteos.

iii. El problema de adaptación de la oferta industrial uruguaya a la demanda de los mercados latinoamericanos. Como se vio anteriormente el sesgo que tiene la demanda de América Latina, virtualmente el principal destino de una futura expansión del complejo, impone determinadas restricciones sobre el crecimiento de la oferta industrial.

Si bien existe algún margen para la disminución de la intensidad del ciclo en la remisión de leche, las plantas industriales han operado ya a capacidad plena en el máximo estacional anual. Esto es así salvo para el caso de la producción de leche en polvo en donde existiría capacidad ociosa importante. Esta capacidad ociosa se debería a problemas a nivel de déficit en la remisión de leche.

Esto implica que un aumento en la oferta de leche podría ser absorbido utilizando capacidad instalada para la producción de leche en polvo. En este sentido cabe destacar que la empresa líder del complejo se encuentra próxima a habilitar la tercera planta destinada a la elaboración de leche en polvo lo que alejaría la necesidad de efectuar nuevas inversiones para lograr el procesamiento de volúmenes crecientes de remisión 61/. No habría que esperar entonces, una inadecuación de la oferta a la demanda de los mercados externos.

## ALGUNAS REFLEXIONES FINALES.

Los patrones tecnológicos imperantes en el mundo respecto de la producción de leche no aparecen como soluciones que optimicen simultáneamente productividad y eficiencia. El área de producción más eficiente en el mundo está limitada por factores que no están sujetos a variables de política <sup>62/</sup>. La producción de estas zonas no es suficiente para abastecer la demanda mundial por lo que una buena parte de la producción mundial se deberá seguir haciendo a costos mayores a los que rigen en las áreas de eficiencia. En la ausencia de distorsiones en el comercio mundial los precios internacionales de equilibrio se ubicarían significativamente por encima de los costos de producción de la zona con mejor dotación de recursos naturales.

Sin embargo, este escenario de ausencia de distorsiones no aparece como alcanzable, no ya en el corto plazo sino en un futuro menos próximo. Las posiciones más optimistas a nivel del GATT plantean un período de desmantelamiento de diez años. Todo hace pensar que de iniciarse un proceso franco de liberalización éste será probablemente más lento.

La falta de una tendencia clara en torno a la liberalización del comercio mundial de productos agrícolas en general y de lácteos en particular no es necesariamente un índice de que la situación que ha imperado hasta ahora se vaya a mantener. Existe evidencia en el sentido de que un proceso de reestructura y relocalización productiva se está llevando adelante, sobre todo a nivel de Europa.

En el corto plazo esa reestructura resulta favorable a los intereses de los países exportadores por la progresiva desaparición de excedentes que se volcaban en una proporción considerable - subsidios y "ayuda alimentaria" mediante- al mercado mundial. De consolidarse esta tendencia se abren posibilidades muy importantes para el crecimiento de los complejos lecheros a nivel de áreas de eficiencia pero, la firmeza de los mercados y la tonificación de los precios incentivará las tendencias al autoabastecimiento en productos lácteos a nivel de los países deficitarios. Esta última tendencia es esperable pero no tendrá un impacto muy importante en los países con grandes déficit.

Esos países por otra parte tienen tasas de crecimiento demográficas bastante elevadas por lo que el objetivo de la autosuficiencia - aún a costos altos - es muy difícil de alcanzar. En el mediano y largo plazo no es prudente mostrarse demasiado optimista. No es posible descartar nuevas fuentes de desequilibrio en los mercados bajo la forma de generación de excedentes

---

<sup>62/</sup> Geográficamente el "área de eficiencia" se ubica en la franja que incluye Nueva Zelandia, parte de Australia, Sudáfrica, Uruguay, el sur de Brasil, Argentina y algunas zonas de Paraguay y Chile.

exportables en nuevas áreas 63/ sin una contrapartida en la demanda. De todos modos, si la reestructuración se viabiliza, no recorrerá un proceso lineal. La alta sensibilidad seguirá caracterizando a los mercados lácteos y la estabilidad en las condiciones de rentabilidad de la producción seguirá necesitando de políticas nacionales activas, tanto públicas como privadas.

Estas políticas serán más o menos costosas de acuerdo a la ventaja relativa que se logre en la producción y en la exportación pero también, en el caso particular del Uruguay, de lograr utilizar las ventajas de carácter comercial que ya ha conquistado en las negociaciones a nivel de los países de ALADI.

Existen, para algunos productos (leche en polvo) mercados de fuerte demanda externa, con bajos coeficientes de autoabastecimiento y con preferencias otorgadas a Uruguay que no se extienden a potenciales competidores.

También abundan situaciones de preferencias compartidas en mayor o menor grado con la Argentina. Pero Argentina no ha logrado y dudosamente logre en el corto y mediano plazo una inserción internacional estable de su producción láctea. La coyuntura parece pues, muy propicia para la penetración en los mercados regionales.

La principal competencia sistemática vendrá de Nueva Zelanda en los países de la costa del Pacífico y de los Estados Unidos en el área de Norte, Centro América y la costa del Caribe.

Un aumento de la producción de lácteos para la exportación generará también la necesidad de aumentar la penetración en mercados extra-regionales, sobre todo buscando la colocación de los excedentes de grasa para los cuales la región no es un demandante fuerte y estable. La nueva coyuntura de los mercados parece abrir a este respecto algunas luces y sombras. La tendencia al autoabastecimiento de la URSS, el principal importador de mantequilla del mundo y un cliente importante del Uruguay, hace pensar en la necesidad de consolidar y ampliar los mercados árabe-musulmanes (Cercano Oriente y Norte de Africa), que tendrán en un futuro próximo problemas para abastecerse en Europa Occidental. Se trata de todas maneras de mercados más lejanos, en los que además no son viables operaciones similares a las que rigen desde hace unos años con Irán 64/.

---

63/ Se piensa fundamentalmente en la potencialidad de Europa Oriental y la Unión Soviética.

64/ Uruguay tiene firmado un acuerdo de comercio de contrapartida que le permite la colocación de una serie de productos (principalmente alimenticios) a cambio de compras estatales de petróleo. Las importaciones petroleras del Uruguay son sumamente rígidas y en ciertas circunstancias podrían transformarse en una llave de apertura de algunos mercados latinoamericanos para productos lácteos.

De todas formas las perspectivas de los mercados internacionales no parecen ser una restricción para la expansión futura del complejo lácteo. Uruguay tiene una experiencia exportadora en estos rubros que lo distingue claramente en el concierto de los países latinoamericanos en particular y en el de los países en desarrollo en general. Ha incorporado tecnología y sistemas de control de calidad e higiene que le permiten acceder a los mercados más exigentes, excepto a aquellos en los que las exigencias operan exclusivamente como barreras no arancelarias al ingreso.

Por otra parte, los planes de expansión industrial son consistentes con la demanda potencial a abastecer en términos de productos. Sin contar con las inversiones en marcha, la capacidad actual no resulta una restricción para el crecimiento del sector 65/. Esto implica que la principal restricción opera sobre el crecimiento de la remisión de leche para su industrialización. El crecimiento "fácil", hecho a costa de un desvío de la leche que se comercializaba sin industrializar no resulta posible. Es necesario lograr una expansión sostenida de la producción. Esta expansión, si bien es técnicamente posible 66/, está sujeta a decisiones de incorporación de nuevos productores a la producción o al mejoramiento de los niveles de productividad de los ya existentes.

Esto implica decisiones a nivel de los agentes microeconómicos en los que se comprometen inversiones y/o mayores niveles de endeudamiento a corto y mediano plazo. Las perspectivas de los mercados externos juegan en esto un papel fundamental. La empresa líder ha manifestado y la evidencia empírica lo confirma 67/ que el precio al productor se fija en función de los precios de exportación. Si esto es así, una perspectiva de estabilidad de los precios internacionales actuales parecería una condición suficiente para propiciar la expansión de la producción de leche.

De todas formas nadie puede asegurar que este nivel de precios se va a mantener en el mediano y largo plazo. No parece sensato sostener que las inestabilidades han desaparecido en estos mercados. Todo indica que esa inestabilidad es intrínseca a las relaciones de producción y comercio de los productos lácteos, más allá de la prudencia o imprudencia de las políticas nacionales. En esta hipótesis, debería existir una serie de pautas de política que permitan "acolchonar" las bruscas oscilaciones de los mercados internacionales.

El Uruguay tiene experiencia en políticas de amortiguación del impacto de caída de precios internacionales de productos lácteos pero nunca existió un sistema que permita financiarlo con

---

65/ Ver Tansini, R..

66/ Ver Vaillant, M.

67/ Ver Forteza, A.

recursos propios. La coyuntura favorable en materia de precios hace viable la instrumentación de fondos de estabilización del precio a pagar a los productores intentando que la variabilidad de los mercados internacionales no se transforme en restricciones al crecimiento e inestabilidad en la remisión 68/.

---

68/ Otras recomendaciones de política son abordadas en el resto de los trabajos y en especial en el de A. Forteza.

## BIBLIOGRAFIA

ALADI. Banco de Datos.

ALADI-FAO. Análisis de las variaciones en el flujo comercial de productos agropecuarios seleccionados en los países de ALADI, como resultado de las políticas agrícolas y comerciales de los principales países desarrollados. ALADI/SEC Estudio 47. Mayo, 1988.

ALADI-FAO. ALADI: Mercados y precios de exportación de los productos básicos agropecuarios (1971-1986). ALADI/SEC Estudio 46. Marzo, 1988.

ALADI-CASAR-INTAL. Comercio intrarregional de productos básicos de América Latina y acceso a mercados. ALADI/SEC Estudio 56. Julio, 1989.

BANCO MUNDIAL. Informe sobre el desarrollo mundial 1986.

B.R.O.U. Estadísticas de Comercio Exterior. Varios Años.

C.C.E.: XXII Informe General sobre la actividad de las Comunidades Europeas. 1988. Bruselas, 1989.

C.C.E.: Changes to the E.E.C. market organization for milk and milk products. Green Europe N° 220. 1987.

C.C.E.: Mechanisms of the common organization of agricultural markets - livestock products. Green Europe N° 188. 1981.

C.C.E.: Milk: The quota system. Green Europe N° 203. 1984.

COMISION DEL CODEX ALIMENTARIUS. Programa Conjunto F.A.O - O.M.S. Sobre Normas Alimentarias. Comité Mixto FAO/OMS de expertos gubernamentales sobre el código de principios referentes a la leche y los productos lácteos. (Varios Números).

Cecchini, Paolo.: Europa 1992: Una apuesta de futuro. Alianza Editorial. Madrid 1988.

CEPAL : Ronda de Uruguay. Hacia una posición latinoamericana sobre los productos agrícolas. Comercio Exterior. México. Junio, 1989.

CINVE. Una década de cambio en la lechería Uruguaya. EBO. Montevideo, 1987.

CINVE - OEA. Cambio Técnico y política Tecnológica. Lecciones de dos procesos agroindustriales dinámicos: la industria láctea y la peínaduría de lana. Edición Restrínida, 1989.

COMUNIDADES EUROPEAS. Un gran mercado sin fronteras. 1988.

ECE-FAO. Agricultural review for Europe, N°31. 1987-1988. Ginebra, Abril 1989.

Engels, B.: GATT and the developing countries- What can be expected from the Uruguay Round of Negotiations? Economics, Tubingen, Vol 39. 1989.

F.A.O.: El estado de la Agricultura y la Alimentación. 1986 y 1987. Roma 1987 y 1988.

F.A.O.: Anuario de Producción 1987. Roma 1988

F.A.O.: Anuario de Comercio 1987. Roma 1988.

F.A.O.: Situación y Perspectivas de los productos básicos. 1988-89. Roma, 1989.

F.A.O.: Milk and Milk products. Food Outlook. Roma, 1989.

G.A.T.T.- Acuerdo Internacional de los Productos Lácteos: Informe sobre la situación del mercado mundial de productos lácteos. DPC/W/82 Setiembre de 1988 , DPC/W/84 Marzo de 1989.

G.A.T.T. Negociaciones Comerciales Multilaterales. Ronda Uruguay. Grupo de Negociación sobre la Agricultura. MTN.GNG/NG5/W/93 al 102. (Enero a Julio de 1989).

G.A.T.T. Negociaciones Comerciales Multilaterales. Ronda Uruguay. Comité de Negociaciones Comerciales. Reunión Celebrada a mitad de período. MTN.TNC/11/Rev.1. Abril de 1989.

Leche, para América toda. Publicación Oficial del 3er Congresos Panamericano de la leche. Montevideo, Marzo 1989.

M.G.A.P., D.I.E.A. Leche: Cifras Estadísticas (Varios Números).

Ministerio de Relaciones Exteriores. Dirección de Asuntos Económicos Internacionales. Grupo Perfiles. Oferta Exportable. Antecedentes y proyecciones 1985-1989. Montevideo, 1985.

OECD. Economic Outlook. N°45 , Junio 1989.

Quarterly Review of the Rural Economy. Australian Bureau of Agricultural and resource economics. Volumen 10, Números 3 y 4 de 1988.

Reseña. Publicación periódica del Banco Velox. Año V N°59. Buenos Aires, Mayo de 1989.

Saráchaga, D. y Vera, T. Sector Externo. Oportunidades y riesgos. Uruguay 2000. Montevideo, Julio de 1989.

Srinivasan, T.N.: Food Aid. A cause of development failure or an instrument for succes ? The World Bank Economic Review. N°1 Vol 3. Enero 1989.

Tomic, T.: Mercado Mundial de Productos Lácteos. División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO. Mimeo, Santiago de Chile. Julio, 1989.

U.S.D.A.: Dairy. Situation and Outlook Report. Febrero, 1989.

U.S.D.A.: Agricultural outlook. (Varios Números)

U.S.D.A.: Foreign Agricultural Trade of the United States. (FATUS). Calendar Year 1988 Supplement. 1989.

U.S.D.A.: World Agriculture Situation and Outlook. Marzo, 1989.

U.S.D.A.: World Dairy Situation. Junio de 1989.

Valdés, A.: La Agricultura en la Ronda de Uruguay. Comercio Exterior. México. Setiembre, 1988.