



## No. 11 LA LECHE Y PRODUCTOS LÁCTEOS: ¿por qué es tan difícil la reforma?

### RESUMEN

- ▶ *La liberalización de las políticas relativas a la leche determinará un aumento de los precios de los productos lácteos, aunque, dadas las potencialidades de la oferta de algunas zonas productoras de bajo costo, quizá no en la magnitud del 25 al 35 por ciento indicada por la mayoría de los estudios.*
- ▶ *La generalización, complejidad y arraigo de las políticas lecheras en la OCDE dificultan la evaluación de las repercusiones de su reforma e incluso de su eliminación.*
- ▶ *Los países de la OCDE serán los principales beneficiarios de una reforma completa, pues los beneficios al consumidor y los ahorros de los gobiernos superarán las pérdidas al productor.*
- ▶ *La reforma es difícil en los países con un nivel elevado de ayuda, debido a los efectos redistributivos y los cambios estructurales que se producirían en todas las cadenas de la oferta de leche.*
- ▶ *Es posible que la reforma no tenga repercusiones considerables en muchos países en desarrollo, pues la extensión de sus mercados informales los aíslan de los cambios en las condiciones del mercado mundial.*

En este informe breve sobre políticas<sup>1</sup> se examina el impacto de las políticas internas y comerciales del sector lechero en los mercados internacionales de la leche y se aborda la cuestión de las causas que obstaculizan las reformas en este importante sector agropecuario. Además, se exponen brevemente las dificultades con que tropieza la evaluación de los impactos de las reformas de políticas y se ofrece un panorama general de los últimos resultados de las evaluaciones cuantitativas de una amplia reforma de las políticas, con una atención especial a las consecuencias para los países en desarrollo.

### 1 ¿Cuáles son las cuestiones de política?

La intervención gubernamental en las políticas relativas a la leche es una de las más importantes y generalizadas en el sector agropecuario: en la mayoría de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) la ayuda sigue siendo

tenazmente elevada y existen varias interrogantes con respecto al probable impacto de la reforma:

- ¿Existe un acuerdo sobre el modo en que los instrumentos de política afectan a los mercados?
- ¿Las estimaciones del impacto de los precios elevados de las políticas en los mercados de productos lácteos son fiables?
- ¿Cuál es el impacto de la reforma de política en los países y en los diferentes participantes en los mercados?
- ¿De qué manera la reforma de la política puede cambiar la producción, la elaboración y el comercio?
- ¿De qué manera las políticas de la OCDE afectan a los diferentes países en desarrollo?

Una aclaración de los resultados de los estudios que tratan de responder a estas preguntas debería ayudar a los responsables de la formulación de políticas y a los negociadores a entender lo que está en juego en la reforma de las políticas relativas a la leche en los países de la OCDE, y cuáles son los instrumentos de política más importantes y para quiénes.

<sup>1</sup> Una consulta oficiosa de expertos dedicados al análisis cuantitativo de los mercados lecheros y la evolución del sector en algunos importantes países en desarrollo contribuyó a la preparación de este informe y de la nota técnica de acompañamiento. Para conseguir mayor información y la lista completa de referencias consúltese la nota técnica No. 11 sobre políticas comerciales de la FAO en [www.fao.org/trade/policy\\_es.asp](http://www.fao.org/trade/policy_es.asp).

## 2 Los mercados lecheros internacionales son uno de los mercados agropecuarios más distorsionados

En unidad equivalente de leche, el comercio de productos lácteos no representa sino el 7 por ciento de la producción lechera mundial. El comercio ha crecido muy lentamente y los precios del mercado internacional son muy inestables como consecuencia de las oscilaciones de la oferta de unos cuantos exportadores principales y el acceso muy limitado a los mercados por parte de la mayoría de los países. Para la OCDE en su conjunto, la estimación de la ayuda al productor (EAP) en el caso de la leche fue del 49 por ciento en 2003 y, si se exceptúa a Australia y Nueva Zelanda, de no menos del 40 por ciento para los distintos países de la OCDE. Más del 80 por ciento de la ayuda al productor se debe al sostenimiento de los precios de mercado, garantizado principalmente mediante aranceles elevados, o contingentes arancelarios con elevados aranceles fuera del contingente. La media de los aranceles fuera del contingente para los productos lácteos en la OCDE varía de 138 por ciento para el queso a más de 1 000 por ciento para los sueros en polvo. El acceso a los mercados también es muy limitado en muchos países no pertenecientes a la OCDE, pero tiende a ser más abierto en los países en que la demanda interna crece rápidamente. Los mercados internacionales de productos lácteos están considerablemente alterados por la amplia utilización de subvenciones a las exportaciones, aunque este empleo ha disminuido conjuntamente con el descenso de la participación en el mercado de los países que utilizan tales subvenciones.

En muchos mercados internos, particularmente en la OCDE, políticas tales como las cuotas de producción o pedidos de comer-

cialización de leche fresca y leche para la elaboración –con planes de fijación de precios que discriminan entre mercados, clasificados según el empleo final –complican los sistemas de comercialización de la leche. afectan a las inversiones y la estructura de la industria. El mercado mundial de la leche está fragmentado y los mercados no están integrados, lo que da cabida a sistemas de producción y estructuras de costos muy diversos entre los países y en el interior de ellos. El Cuadro 1 da una idea general del costo de la producción lechera en diferentes países. Con los precios internacionales vigentes actualmente para los productos lácteos, tales como la mantequilla, los diferentes tipos de leche en polvo y el queso, en unidad equivalente de leche, sólo los productores con costos internos de la leche situados actualmente en 0,18 dólares EE.UU. por kilogramo o por debajo de este precio serán competitivos si se prescinde de la ayuda. También, en el interior de los países, los mercados internos de la leche están fragmentados en el plano regional. Los sistemas de (contingentes) de comercialización han favorecido una base de producción variada, con unidades de producción con costos elevados que coexisten con otras más eficaces y de menor costo. Algunas grandes unidades pueden ser eficaces con precios internos elevados, pero sus costos de producción están muy por encima de los de los proveedores competitivos internacionales.

## 3 Las políticas relativas a la leche son una de las más complejas y difíciles de evaluar

La amplitud y complejidad de las políticas relativas a la leche, las complicaciones derivadas de los múltiples componentes de la leche y los productos lácteos, y sus diferentes atributos de consumo, hacen que sea muy difícil evaluar las repercusiones de las políticas

**Cuadro 1 – Costos de producción de la leche en algunas regiones/países**

Costos de producción (centavos de dólar Países EE.UU./kg de leche)	Países
< 18	Polonia, Argentina, Pakistán, Viet Nam, Nueva Zelanda, Australia occidental, Brasil (granjas grandes), India (granjas grandes); Chile (granjas más pequeñas), China (granjas más pequeñas), Australia (granjas más pequeñas)
18-28	Estonia, República Checa, Brasil, Bangladesh, China, Tailandia, Brasil (granjas pequeñas)
28-35	España, Dinamarca, Irlanda, Reino Unido, Hungría, Estados Unidos de América, Alemania (granjas grandes) Países Bajos (granjas grandes), Israel (granjas grandes)
35-45	Austria, Francia, Suecia, Países Bajos (granjas pequeñas), Israel (granjas pequeñas)
> 45	Suiza, Noruega, Finlandia, Canadá, Alemania (granjas pequeñas)

Fuente: Informe sobre la leche de 2004 de la Red Internacional de Comparación de Granjas (IFCN)

e identificar la respuesta final de la oferta de la industria con la liberalización:

- Estas políticas han afectado durante mucho tiempo las estructuras de costos observadas y la identificación de los costos de libre mercado resulta problemática.
- Los ingresos derivados de la aplicación de las políticas han aumentado principalmente para los agentes de la primera generación, junto con la cadena de comercialización (productores, procesadores), y han afectado a los costos actuales y las estructuras orgánicas de la industria.
- Los mecanismos de discriminación basados en los precios de los planes de comercialización nacionales, que asigna la leche a diferentes categorías de productos, tales como leche fresca y leche para la elaboración, han ocultado los márgenes de comercialización.
- Por lo general, los aranceles elevados han impedido el comercio y han limitado el análisis empírico de la posibilidad de sustituir las importaciones con productos nacionales. Resulta difícil medir exactamente la magnitud de la diferencia entre arancel consolidado y arancel aplicado y evaluar correctamente los sistemas de contingentes arancelarios.
- La asignación de componentes de la leche, grasa, proteína y otros sólidos a diversos productos lácteos, tales como la mantequilla, el queso y las leches en polvo, complican la medición de las respuestas internas de la elaboración de la leche.

Estos problemas que dificultan la identificación de la demanda de los consumidores en el interior de cada país condicionan el modo en que el comercio puede cambiar con la reforma de las políticas. Las indicaciones geográficas para productos, tales como las innumerables clases de quesos producidos en el mundo, también pueden afectar a estos cambios.

#### **4 Hay consenso con respecto a que el impacto de las políticas relativas a la leche es considerable**

Varios estudios examinan el impacto de la reforma de las políticas, centrándose ya sea en una propuesta concreta de la OMC, en el impacto de los acuerdos comerciales regionales o, en el caso extremo, en los marcos hipotéticos alternativos para la completa liberalización de las políticas. Sólo estos últimos pueden compararse fácilmente y tienden a facilitar el mejor punto de referencia para la evaluación. Sin embargo, es poco probable que se produzca una liberalización total del mercado de la leche, e incluso si así

fuera, resulta muy difícil que los modelos que simulan situaciones muy alejadas de la experiencia histórica perciban con precisión sus consecuencias.

Pese a las muchas dificultades con que tropieza la evaluación de las políticas, hay un acuerdo sustancial entre diferentes analistas sobre las principales repercusiones de las políticas relativas a la leche en los mercados internacionales. Los análisis muestran, por ejemplo, que la media de los precios en la granja de la leche de los exportadores de productos lácteos, representados generalmente por los precios en los mercados de Oceanía, aumentarán por lo menos en un 25 a 35 por ciento con una liberalización total. Del mismo modo, los precios de los productos lácteos aumentarán y el componente de grasa butírica resultará más afectado que el componente de proteína (leche desnatada en polvo), lo que indica que este último mercado está relativamente menos distorsionado. Los precios al productor en los mercados muy protegidos, tales como los de la Unión Europea (UE), los Estados Unidos de América y el Canadá, disminuirán en cantidades que variarán, según estimaciones, del 5 al 25 por ciento, del 0 al 13 por ciento, y del 30 al 43 por ciento respectivamente.

Sin embargo, los expertos de la industria sugieren que los efectos estimados por los modelos empíricos deben atenuarse por la aparición de nuevas regiones productoras en América del Sur y en varios países en transición, que parecen tener grandes potencialidades para ampliar la producción con precios internacionales más elevados.

Los estudios también concuerdan en la evaluación de los que se beneficiarán de la reforma mundial y de los que resultarán perjudicados por ella. Todos los estudios indican claramente que los consumidores de los países de la OCDE con un nivel actual de ayuda elevado y los productores de los países con bajos costos y bajos niveles actuales de ayuda al productor serán los principales beneficiarios de la reforma. Además, indican pérdidas considerables y concentradas por unidad para los productores de leche de los países con niveles actuales de ayuda elevados. Según estos análisis, también resultarán perjudicados los consumidores de los países importadores netos. Los gobiernos de las regiones importadoras pierden ingresos en concepto de aranceles, mientras que aquellos de los países con niveles de protección y subvenciones muy elevados gastarían menos. En conjunto, los beneficios de la liberalización total de las políticas relativas a la leche en el bienestar se estiman en torno a los 3.000 millones de dólares EE.UU. Debido al previsto aumento del precio del mercado mundial tras

la liberalización del mercado lechero, los países en desarrollo importadores netos de productos lácteos salen perdiendo con la reforma, mientras que los países en desarrollo exportadores netos salen ganando. Los regímenes de las políticas lecheras de los países desarrollados están dominados principalmente por políticas de apoyo al mercado, que cuentan con el respaldo de elevados aranceles, y como tal no exigen muchos gastos gubernamentales directos. Los costos de intervención en los mercados a menudo son limitados en presencia de contingentes de producción. Por tanto, la reforma no tendrá mayores consecuencias en los presupuestos de ayuda a la agricultura de los países desarrollados.

## **5 El impacto en las estructuras de producción es una cuestión importante**

Lo que no resulta muy claro de los diferentes estudios de la reforma de las políticas es el impacto en el volumen de producción de leche. Los elevados precios al productor de algunos países de la OCDE han alentado las inversiones en grandes granjas lecheras, con costos de producción muy superiores a los de los productores internacionales de bajo costo. En el marco del libre comercio, los productores (exportadores) competitivos de leche producirán, con el precio al productor de alrededor de 0,23 dólares EE.UU. por kilogramo, un aumento de cerca de 0,05 dólares EE.UU. por kilogramo con respecto a los precios anteriores a la reforma. Los productores, tanto pequeños como grandes, cuyos costos superen estos precios, incluido cualquier costo de transacción conexas y las diferencias entre los costos de elaboración y comercialización, harán frente a considerables presiones al ajuste. El perfil de costo que figura en el Cuadro 1 indica tanto la localización como el grado de las posibles presiones al ajuste.

## **6 Es posible que la reforma no afecte a los mercados lecheros de muchos países en desarrollo**

Se estima que la reforma de las políticas lecheras tendrá un impacto reducido en muchos países en desarrollo debido a los elevados aranceles aplicados actualmente en algunos de estos países. De reducirse los aranceles, esta medida compensará los precios internacionales más elevados del producto o los elevados costos internos de transacción, que efectivamente aíslan a los productores y

consumidores nacionales de leche principalmente de las zonas rurales. Una característica importante de las industrias lecheras en estos países es la participación en el mercado interno de los denominados "mercados informales". Se trata de mercados tradicionales, principalmente de carácter no comercial, y muy importantes en algunos países. Por ejemplo, en África Oriental representan más del 80 por ciento de los mercados de leche nacionales; en América Latina, del 30 al 45 por ciento, con participaciones más elevadas en América Central; y en los países más grandes de Asia, como la India y el Pakistán, más del 85 por ciento. Esto indica que para un gran número de países, especialmente de África, Asia y partes de América Latina, la reforma de las políticas internacionales relativas a la leche tendrán un efecto reducido en los medios de subsistencia de los productores y consumidores durante algún tiempo, hasta el punto de que estos mercados permanecerán segmentados y seguirán estando aislados de la actividad del mercado internacional. Entre estos países figura la India, el más grande productor de leche del mundo. Desde luego, los nuevos países en desarrollo exportadores de leche se beneficiarán considerablemente de estas reformas.

## **7 Conclusión**

El elevado nivel de ayuda al sector lechero en los países de la OCDE ha sido uno de los escollos para una reforma más amplia de las políticas agropecuarias en las negociaciones comerciales, a pesar de los amplios beneficios definitivos de bienestar que esta reforma probablemente pueda dispensar a los países reformadores. Los elevados costos de ajuste que los productores de leche habrán de afrontar con la liberalización total del mercado de la leche han sido uno de los motivos fundamentales que explican la resistencia a la reforma y por qué hasta la fecha las reducciones de los aranceles, la ayuda interna y/o las subvenciones de las exportaciones han sido más bien limitadas. Cualquier fórmula de reducción probablemente repercuta de manera importante en los ingresos de los productores de leche, el volumen de producción y la estructura de la industria. Al mismo tiempo, los países en desarrollo no han mostrado más que un interés limitado por impulsar las reformas del sector lechero, debido a que consideran que los beneficios de tales reformas serán reducidos o incluso negativos.