

LIBRE COMERCIO Y LÁCTEOS:

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

Miembros del SIPAE

Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en el Ecuador

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

LIBRE COMERCIO Y LÁCTEOS:

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

*Frank Brassel y Francisco Hidalgo
Editores*

*S I P A E
2007*

LIBRE COMERCIO Y LÁCTEOS:

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

Editores: Frank Brassel y Francisco Hidalgo

Revisión de Textos: Edith Valle

Diseño y Diagramación: Miguel Samaniego

Diseño de Portada: Ma. José Breilh

Impresión: somos punto y línea - 2453-757

© SIPAE 2007

Telefax: (593-2) 2555726

E-mail: sipae@andinanet.net

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

Ficha de Catalogación

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

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

ISBN: 9978-45-690-3

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

I t

Contenido

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

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

Desde esta perspectiva, cualquier agenda interna que se implemente, debe iniciar inmediatamente y estar orientada a facilitar un proceso gradual y ordenado de adaptación de los productores a nuevas condiciones de mercado más abierto, que reduzca el posible impacto social, pero a la vez permita volver más eficiente a la producción doméstica con mayor valor agregado y diversificación, de manera que se minimicen las amenazas y se optimicen las oportunidades de exportación de productos elaborados con potencial exportable. Es imperativo trabajar en estructuras de costos diferenciadas por nivel tecnológico e incrementar el rendimiento para bajar costos unitarios.

Probablemente al inicio sea necesario incursionar en políticas asistencialistas, focalizadas a pequeños productores, que en este momento se encuentran en desarrollo, como la reciente propuesta hecha por el Proyecto PACE⁵ para el establecimiento de un esquema de apoyos a productos sensibles, definidos durante el TLC, y dentro del marco de las recientes Políticas de Estado para el Sector Agropecuario 2006 – 2016, oficializadas mediante el Decreto Ejecutivo 1419 de 18 de mayo de 2006.

6. Reflexiones finales

- En América durante la última década la liberalización comercial ha avanzado notablemente, mediante la suscripción de acuerdos de libre

comercio, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el CAFTA, el Acuerdo de Libre Comercio entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR, y múltiples Acuerdos bilaterales; por lo que la apertura de mercados en el Continente, está llegando a su fase final.

- La participación del Ecuador en estos procesos, también ha evolucionado considerablemente hacia la liberación, manteniendo en la actualidad una economía más abierta que hace una década, e incursionando durante los últimos 3 años en una negociación inconclusa para un TLC con Estados Unidos.
- La adopción del Dólar Norteamericano desde hace 5 años, como moneda de cambio del país, constituye un paso definitivo hacia la internacionalización de la economía, ya que la transmisión de los efectos de los precios, y los ajustes económicos a nivel internacional tienen un impacto directo al interior del país.
- El sector lácteo ecuatoriano no está exento de la liberalización comercial, ya que ha estado expuesto desde hace más de una década a procesos de apertura de mercado, sea en el nivel multilateral (OMC), hemisférico (ALADI), regional (CAN-EMRCOSUR), subregional (CAN) o bilateral (Chile, Perú).

5 Proyecto de Apoyo al Comercio Exterior, que funciona en el MICIP.

- Sin embargo, el virtual cierre de importaciones de productos lácteos mediante el control de licencias de importación, ha mantenido aislada a la producción doméstica, de la competencia internacional. Pero este tipo de manejo resulta insostenible ya que constituye un obstáculo injustificado al Comercio.
- En América del Sur, por sobre los Estados Unidos se encuentran tres de los más grandes productores y exportadores de leche en polvo como son Argentina, Brasil y Uruguay: todos pertenecientes al MERCOSUR.
- Ante una eventual exclusión técnica de la leche en polvo en el TLC, se mantendrían las condiciones actuales de política arancelaria, es decir se podría aplicar indefinidamente un arancel de hasta un 72% a las importaciones de este producto, que determinarían de acuerdo al Modelo de Simulación de Escenarios, una leche importada equivalente al nivel de finca de 27 centavos por litro al inicio, con tendencia creciente por el aumento del precio internacional, hasta llegar a 28 centavos en 20 años.
- Sin embargo, en este escenario, se tendría que otorgar un contingente libre de aranceles desde el inicio, que podría ser muy grande, con lo cual, paradójicamente la exclusión técnica podría ser tan perjudicial para los productores en finca, como la apertura inmediata.
- Los productores de Queso también podrían verse perjudicados, ya que al crecer los precios se encarecería la materia prima en el largo plazo.
- De conseguir un resultado del TLC mayor a Perú, es decir un escenario realista de desgravación arancelaria a 18 años, con diez de gracia, pero con un arancel de partida del 42%, dicho escenario podría ser tal vez, el más conveniente para Ecuador, ya que permitiría seguir aplicando aranceles de hasta 42% durante diez años. Aquellos productores que soporten precios menores de 21,6 centavos durante el período de gracia de diez años, podrán competir con leche importada.
- A partir del año 11, en que empieza el programa de desgravación, el precio empezaría a bajar gradualmente hasta llegar a 17 centavos por litro en el año 18. Durante este período no podrán competir aquellos productores que no tengan un margen importante entre el costo y el precio, que les permita soportar la caída de precios. En cambio, los productores de queso, se beneficiarían a partir del año 11 por materia prima mas barata.
- En un escenario equivalente a los compromisos adquiridos por Perú, que con seguridad Estados Unidos presionará por un resultado similar con Ecuador, también se tiene una desgravación a 17 años, con diez años de gracia, pero con un

arancel de partida de 35%. En este escenario, aquellos productores que soporten precios menores de 20,5 centavos, podrán competir con leche importada.

- A partir del año 11, empieza una desgravación acelerada del arancel, que da como resultado la disminución de 0,71 centavos por año, hasta llegar al año 17 a 17 centavos por litro de leche. En este escenario, la capacidad de adaptación de los productores tendrá que ser mucho más rápida, desde el inicio. No es un escenario deseable para el Ecuador, ya que al no existir políticas de apoyo de Estado para el sector lácteo, no estaría en condiciones de competir a los niveles actuales de precios domésticos.
- Por el contrario, este escenario beneficiaría más rápido a los productores de queso, se beneficiarían de una reducción de precios de leche en polvo, más acelerada.
- Ante el escenario Colombiano en que la apertura se la realizaría en 15 años de forma lineal sin período de gracia, con un arancel de base de 33% menor que el de Perú, se puede ver que la diferencia con los anteriores escenarios, es que los productores que reciben menos de 20 centavos por litro en finca, estarían abocados a competir con leche importada a partir del primer año, y la pendiente pronunciada de desgravación arancelaria provocaría una caída de precios muy rápida hasta llegar a 17 centavos en el año

15. Este no sería el escenario posible, más adecuado para el Ecuador.

- Ante una apertura inmediata del mercado de lácteos, como resultado del TLC, el complejo lácteo del Ecuador no tendría ninguna oportunidad de competir ya que tendría que desde un inicio enfrentar precios de leche importada equivalentes a 15 centavos por litro. Afortunadamente este escenario es imposible, ya que significaría retirar a la leche de “máxima sensibilidad” y ponerlo en desgravación inmediata. En esta situación es preferible no negociar un TLC.
- El TLC debe ser entendido como un proceso de cambio que trae consigo amenazas y oportunidades. Las amenazas serán menores y las oportunidades mayores, dependiendo de dos factores: la implementación de una agenda interna eficiente, y la negociación de condiciones de apertura, lo mas amplias y flexibles posibles (escenario máximo posible).
- Finalmente la agenda interna debe estar orientada a facilitar un proceso gradual de adaptación de los productores a nuevas condiciones de mercado mas abierto, que reduzca el posible impacto social, pero a la vez permita volver más eficiente a la producción doméstica con mayor valor agregado y diversificación, de manera que se minimicen las amenazas y se optimicen las oportunidades.

- Probablemente al inicio sea necesario incursionar en políticas asistencialistas, focalizadas a pequeños productores, que en este momento se encuentran en desarrollo, como la reciente propuesta hecha por el Proyecto de Apoyo al Comercio Exterior del MICIP, para el establecimiento de un esquema de apoyos a productos sensibles, definidos durante el TLC, y dentro del marco de las recientes Políticas de Estado para el Sector Agropecuario 2006 – 2016, oficializadas mediante el Decreto Ejecutivo 1419 de 18 de mayo de 2006.

Anexo N° 1: Resumen de la última oferta a Estados Unidos en el sector lácteo, para el TLC (marzo de 2006)

# DE PARTIDAS	PRODUCTO	ARANCEL INICIAL	AÑOS DE REDUCCION	SALVA-GUARDIA	CONTINGENTE
(3)	Leche Líquida emvasada	54%	5	NO	NO
(5)	Leche en Polvo	72%	25 con 10 de gracia*	SI**	SI, < 0,1%
(5)	Leche en Polvo	72%	Exclusión Técnica	NO	SI, <0,1%
(2)	Leche Evaporada	54%	5	NO	NO
(2)	Leche Condensada	54% y 20%	5	NO	NO
(3)	Yogur	20%	5	NO	NO
(1)	Suero Desmineralizado	5%	Apertura Inmediata	NO	NO
(2)	Suero de Leche	54% - 30%	15 con 6 de gracia*	SI	SI, <0,1%
(2)	Mantequilla	30%	10	NO	NO
(2)	Mantequilla	30%	12 con 4 de gracia*	NO	NO
(1)	Queso Fresco	20%	5	NO	NO
(2)	Queso Rallado y Fundido	20%-25%	12 con 4 de gracia*	NO	NO
(1)	Quesos (de pasta azul)	20%	5	NO	NO
(1)	Queso fresco (< 36%)	25%	15 con 6 de gracia*	NO	NO
(1)	Queso fresco (> 36% a 46%)	25%	10	NO	NO
(1)	Quesos (> 46% < 55%)	25%	5	NO	NO
(1)	Queso, los demás	25%	15 con 6 de gracia*	NO	NO
(2)	Lactosas	5%	Apertura Inmediata	NO	NO
(1)	Jarabe de lactosa	15%	5	NO	NO
(1)	Leche Maternizada	15%	10	NO	NO
(1)	Helados	20%	12 con 4 de gracia*	NO	NO
(1)	Sustituto de Leche	5%	Apertura Inmediata	NO	NO
(1)	Lacto albúmina	10%	5	NO	NO

NOTAS:

Exclusión Técnica: Los productos que tienen exclusión técnica, no participan de ningún programa de desgravación, y su arancel inicial permanece constante durante la vigencia del Tratado. Sin embargo estos productos deben otorgar un contingente o volumen de importación, por lo general grande, que se le exonera de aranceles desde el inicio

* Los **años de reducción** del arancel inicial cuentan con un período de “gracia” en el que el arancel se congela o se mantiene constante. Al final de este período da inicio el cronograma de desgravación arancelaria hasta llegar a cero.

** Se refiere a **Salvaguardias Automáticas** que se activan cuando el volumen de importación supera de un porcentaje determinado, el nivel de contingente.

Contingente: Volumen de importación específico que ingresa desde el inicio, sin ningún recargo de aranceles. En total los contingentes ofrecidos por el Ecuador, no superan en conjunto el 0,1% de la producción nacional.

En **Quesos**, los porcentajes se refieren a grados de humedad.

Apertura Inmediata: Cuando desde el primer día de vigencia del Acuerdo, estas mercancías no pagan arancel.

Anexo N° 2: Ecuador: Costo estimado de internación de leche en polvo por tonelada incluyendo el arancel total a diciembre de 2005

N°	CONCEPTO	UNIDAD/ FACTOR	COSTO EN USD/TM
(1)	PRECIO INTERNO DE LECHE EN POLVO DESCREMADA (ESTADOS UNIDOS)		2176,00
(2)	FLETE PARA LECHE EN POLVO EN FRANJA (130 USD/TM)	USD/TM	130,00
(3)	SEGURO DE TRANSPORTE 0.5% DEL (FOB+FLETE) => 0.005*(1)+(2)	0,005	11,53
(4)	PRECIO CIF REFERENCIAL (FOB + FLETE + SEGURO) => (1)+(2)+(3)	USD/TM	2317,53
(5)	CARGA, DESCARGA Y MANIPULEO (5 USD/TM)	USD/TM	5,00
(6)	TASA DE DESCARGA (0.06 USD/TM)	USD/TM	0,06
(7)	TASAS PORTUARIAS A LA CARGA Y A LA NAVE (4.95 USD/TM)	USD/TM	4,95
(8)	TARJA (0.07 USD/TM)	USD/TM	0,07
(9)	SERVICIOS PORTUARIOS E INSPECCIÓN (0.05 USD/TM)	USD/TM	0,05
(10)	USO DE INFRAESTRUCTURA (3 USD/TM)	USD/TM	3,00
(11)	ALMACENAJE EN PUERTO (3 USD/TM)	USD/TM	3,00
(12)	TRANSPORTE BODEGA GUAYAQUIL (5 USD/TM)	USD/TM	5,00
(13)	SUBTOTAL RECARGOS EN PUERTO = (5)+(6)+(7)+(8)+(9)+(10)+(11)+(12)	USD/TM	21,13
(14)	COMISIÓN APERTURA CARTA DE CRÉDITO (1% SOBRE CIF)	0,01	23,18
(15)	COMISIÓN AVAL (1% SOBRE CIF)	0,01	23,18
(16)	FINANCIAMIENTO (4 MESES, 4% SOBRE CIF)	0,04	92,70
(17)	MERMA (1% SOBRE EL CIF)	0,01	23,18
(18)	VERIFICADORAS (0.22% SOBRE EL FOB)	0,0022	4,79
(19)	FODINFA (0.5% SOBRE EL CIF)	0,005	11,59
(20)	CORPEI (0.25 POR MIL SOBRE EL CIF)	0,00025	0,58
(21)	SUBTOTAL RECARGOS FINANCIEROS Y TASAS ADICIONALES = (14)+(15)+(16)+(17)+(18)+(19)+(20)	USD/TM	179,18
(22)	AD-VALOREM (20% SOBRE CIF REFERENCIAL PARA PAÍSES FUERA DE LA COMUNIDAD ANDINA)	0,20	463,51
(23)	DERECHO VARIABLE ADICIONAL DEL SAFF (% SOBRE EL CIF)	0,52	1205,12
(24)	SUBTOTAL IMPUESTOS ARANCELARIOS = (22)+(23)	USD/TM	1668,62
(25)	TOTAL (USD/TM) COSTO DE LECHE EN POLVO IMPORTADO = (4)+(13)+(21)+(24)	USD/TM	4186,46
(26)	IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA) 12%	0,12	502,38
(27)	TOTAL COSTO DE LECHE EN POLVO IMPORTADA CON IMPUESTOS INTERNOS (USD/TM) = (25)+(26)	USD/TM	4688,84
(28)	EQUIVALENTE DE LECHE EN POLVO A LECHE LIQUIDA PASTEURIZADA	USD/Lt.	0,71
(29)	FINCA DE PEQUEÑO PRODUCTOR	USD/Lt.	0,27

Fuente: Comunidad Andina/SICA/MAG

Elaboración: El Autor

(1) Corresponde al precio de la T.M. de Leche en Polvo Descremada al interior del mercado norteamericano a diciembre de 2005, que puede tomarse como una variable aproximada del valor FOB (que debe ser más alto).

(2) y (3) Establecido como flete y seguro promedio desde Nueva Zelanda a los países de la Comunidad Andina, Decisión 371. Se utilizará para efectos de estimar los precios proyectados de la leche en polvo importada bajo el supuesto de que se seguirá aplicando el SAFF.

(5), (11), (12) Estos rubros son estimados en base a liquidaciones de importación de leche, y pueden variar dependiendo del producto y ajustes por pago de servicios prestados, pero se han mantenido hasta la fecha.

(5), (6), (7), (8), (9), (10), (11), (12) Estos rubros son tasas específicas expresadas en Dólares por Toneladas Métrica, por el pago a servicios prestados en puerto y se suman el valor CIF.

(14), (15), (16), (17), (18), (19), (20) Corresonden a tasas sobre el valor, expresadas como porcentaje del FOB o del CIF, para pago de servicios financieros o comerciales.

(22) Arancel Ad-Valorem del Ecuador, armonizado al Arancel Externo Común de la Comunidad Andina, que es fijo. Este arancel entraría en el programa de desgravación del TLC.

(23) Arancel Variable Adicional, instrumento del Sistema Andino de Franjas de Precios, que puede variar quincenalmente de forma inversa al comportamiento de los precios en el mercado internacional, y que se suma al Arancel Ad-Valorem, para darnos un total de cargas arancelarias a las importaciones. También entraría en el programa de desgravación del TLC.

(28) Para realizar esta transformación se utilizó el coeficiente técnico establecido mediante las normas y recomendaciones internacionales que es de 8,33 litros de leche líquida por cada Kg. de leche en polvo. Este nivel representa el precio equivalente en planta pasteurizadora, que según la Tribuna del Consumidor es el 79% del precio al consumidor. A este rubro hay que agregarle el 21% adicional que son los márgenes del mayorista y el detallista.

(29) Para obtener el equivalente de leche importada al precio pagado en finca, se utilizó el margen de participación del precio por litro de la leche cruda de pequeños productores, en el precio por litro de leche pasteurizada en funda de polietileno, que es de 38% para el año 2005.

**Anexo N° 3: Márgenes de participación en el precio de venta al público en un litro de leche pasteurizado en funda de polietileno
(A diciembre 2005, según INEC)**

NIVEL	US\$/Lt.	MARGEN %
<i>PRECIO DE VENTA AL PUBLICO</i>	<i>0,58</i>	<i>100%</i>
MARGEN DETALLISTA	0,06	10%
COSTO DEL DETALLISTA	0,52	90%
COSTO + UTILIDAD MAYORISTA	0,06	10%
<i>PRECIO PAGADO POR MAYORISTA EN PLANTA</i>	<i>0,46</i>	<i>79%</i>
UTILIDAD DE LA INDUSTRIA	0,11	19%
COSTO PASTEURIZACION	0,05	8%
<i>PRECIO DE VENTA INTERMEDIARIO A INDUSTRIA</i>	<i>0,30</i>	<i>52%</i>
COSTO + UTILIDAD INTERMEDIARIO	0,09	15%
<i>PRECIO EN FINCA PAGADO POR INTERMEDIARIO</i>	<i>0,22</i>	<i>38%</i>
UTILIDAD PEQUEÑO PRODUCTOR	0,07	12%
<i>COSTO DE PRODUCCION (MAXIMO) DE PEQUEÑO PRODUCTOR *</i>	<i>0,15</i>	<i>26%</i>

Fuente: INEC, Tribuna del Consumidor

Elaboración: Autor

Nota: La presente tabla se elaboró en base de los márgenes estimados por la Tribuna del Consumidor, pero ajustándolos a P.V.P. de un litro de leche en funda de polietileno, que es de 58 centavos a diciembre de 2005.

(*) Según investigación de la PUCE