PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

FACULTAD DE ECONOMÍA

Disertación previa a la obtención del título de Economista

Evaluación de las transferencias realizadas por el gobierno central al sector lechero ecuatoriano durante el período 2012-2017

Ariana Gabriela Bonilla Jurado
ariboniju@hotmail.com

Director: Mstr. Rubén Flores Agreda
refloresa@puce.edu.ec

Quito, julio de 2019

Resumen

En la presente investigación se analizan las transferencias efectuadas por el gobierno al sector lechero ecuatoriano, a través de la metodología de los estimados de apoyo de la OCDE. Inicialmente, se realiza una indagación del contexto internacional y nacional de lácteos, así como los compromisos adquiridos en el marco regulatorio (OMC, CAN, UE, y otros acuerdos) que inciden en el comercio internacional de lácteos y que son herramientas que permiten caracterizar la cadena lechera y entender el desempeño de ésta a lo largo del tiempo. Para la evaluación de las transferencias, se utilizó la información recopilada sobre el presupuesto destinado a los programas, proyectos y transferencias efectuadas por varias instituciones públicas. Las transferencias fueron identificadas y clasificadas en tres grandes grupos: Estimado de Apoyo al Productor (EAP), el Estimado de Apoyo a los Servicios Generales (EASG) Y el Estimado de Apoyo al Consumidor (EAC). Los resultados obtenidos muestran que el 87% del total de apoyos otorgados al sector lechero correspondieron al EAP, el 12% al EASG y 0,3% al EAC. Además, se evidenció que en los últimos tres años, el 77% del EAP corresponde al apoyo vía precios otorgado a expensas del consumidor, a través del pago del precio mínimo de sustentación y medidas de frontera. Finalmente, se constató que a pesar del gran apoyo otorgado por el gobierno ecuatoriano a través de las transferencias, permanecen latentes los altos costos de producción, la baja productividad y poca competitividad en el sector lechero.

Palabras clave: Transferencias públicas, Estimados de Apoyo, Sector lechero.

Abstract

This research analyzes the transfers made by the government to the Ecuadorian dairy sector, through the methodology of the OECD support estimates. Initially, an inquiry is made of the international and national dairy context, as well as the commitments acquired in the regulatory framework (WTO, CAN, EU, and other agreements) that affect the international dairy trade and that are tools that allow to characterize the dairy chain and understand its performance over time. For the evaluation of transfers, the information collected on the budget for programs, projects and transfers made by various public institutions was used. The transfers were identified and classified into three large groups: Producer Support Estimate (EAP), General Service Support Estimate (EASG), and Consumer Support Estimate (EAC). The results obtained show that 87% of the total support granted to the dairy sector corresponded to the EAP, 12% to the EASG and 0.3% to the EAC. Also. It was evidenced that in the last three years, the 77% of the EAP corresponds to the support via prices granted at the expense of the consumer, through the payment of the minimum support price and border measures. Finally, it was found that despite the great support granted by the Ecuadorian government through transfers, high production costs, low productivity and low competitiveness in the dairy sector remain latent.

Keywords: Public transfers, Support Estimates, Dairy sector.

A todos los agricultores y ganaderos del Ecuador y del mundo entero, por su arduo trabajo en el campo, por ser los principales actores en abastecer alimentos a toda la población y por su aporte al desarrollo económico y rural de los países.

Dedicatoria

A Dios, por ser mi guía, iluminarme, por darme sabiduría para afrontar cada situación y por estar conmigo en todo momento.

A mis padres, Anabel y Elvis, por su amor, fortaleza, apoyo y por impulsarme a ser mejor cada día y cumplir mis sueños.

A mi hermano, Kerley Efraín, por enseñarme que no existen obstáculos que te impidan ser feliz.

A mis abuelitos, Mariana y Kerley, por sus consejos, por ser mi fortaleza y aliento.

A mis tíos, Edi, Karla y Tobías, mis primos, Daniela, David y Ana Paula, por acompañarme en cada etapa de mi vida.

A Francisco por ser un amigo incondicional y estar conmigo en las buenas y en las malas.

A María Mercedes Prado por inspirarme a cumplir mis metas personales y profesionales, y por su constante apoyo durante mi carrera universitaria.

A Rubén Flores, por su ayuda, experiencia, profesionalismo, por estar presto a despejar mis inquietudes y por ser un pilar fundamental durante mi carrera.

A Diego Mancheno y Wilson Miño Grijalva por su guía y orientación durante la elaboración de mi disertación.

Al Ministerio de Agricultura y Ganadería, en especial a la Subsecretaría de Comercialización por la ayuda prestada para la recopilación de información y por el apoyo brindado.

Evaluación de las transferencias realizadas por el gobierno central al sector lechero ecuatoriano durante el período 2012-2017

Introducción 10

Metodología del Trabajo 13

Método de investigación 13

Métodos cuantitativos 13

Alcance de la investigación 14

Diseño de la investigación 14

Fuente de datos 15

Preguntas generales y específicas 16

Objetivos generales y específicos 16

Fundamento Teórico 17

Política Pública 17

Política Sectorial Agropecuaria 19

Principios de la Política Agropecuaria 21

Clasificación de las políticas agropecuarias 22

Transferencias Públicas 28

Capítulo I 30

Contextualización del sector lechero 30

Contexto Internacional 30

Precios Internacionales de leche 35

Marco Regulatorio 38

Capítulo II 46

Sector Lechero Ecuatoriano 46

Antecedentes históricos del sector lechero ecuatoriano 46

Producción de leche en el Ecuador 48

Destinos de la leche 50

Zonas de producción lechera 50

Estructura Productiva 53

Producción de Industrias Lácteas 54

Centros de acopio de leche cruda 59

Comercio internacional de productos lácteos ecuatorianos 59

Precios de leche en Ecuador 66

Balance Oferta-Demanda de leche en Ecuador 71
Capítulo III 75
Programas, proyectos, políticas, transferencias otorgadas al sector lechero en Ecuador 75
Políticas comerciales del sector lechero ecuatoriano en el marco de la Organización Mundial del Comercio y el Acuerdo Multipartes con la Unión Europea 75
Estimado de Apoyo al productor lechero ecuatoriano (EAP) 78
Estimado de Apoyo al Consumidor del sector lechero ecuatoriano (EAC) 90
Estimado de Apoyo a los Servicios Generales del sector lechero ecuatoriano (EASG) 93
Estimado de Apoyo Total otorgado al sector lechero ecuatoriano (EAT) 98
Conclusiones 103
Recomendaciones 105
Referencias Bibliográficas 107
Anexos 114

Índice de gráficos

Gráfico 1: Principios de la Política Agropecuaria 22
Gráfico 2: Evolución de la producción mundial de leche líquida 2012-2017 30
Gráfico 3: Evolución de las exportaciones mundiales de derivados lácteos 2012-2017 32
Gráfico 4: Principales exportadores de leche en polvo 2012-2017 33
Gráfico 5: Evolución de las importaciones mundiales de derivados lácteos 2012-2017 34
Gráfico 6: Principales importadores de leche en polvo 2012-2017 35
Gráfico 7: Precios internacionales de leche cruda (USD/litro) 2012-2017 36
Gráfico 8: Precios internacionales de leche en polvo entera (USD/TM) 2012-2017 37
Gráfico 9: Evolución de la producción de leche cruda en Ecuador (litros) 2012-2017 48
Gráfico 10: Principales destinos de la leche cruda en Ecuador durante el período 2012-2017 50
Gráfico 11: Producción de leche en las principales regiones del Ecuador 2012-2017 51
Gráfico 12: Clasificación de Industrias lácteas ecuatorianas por tamaño y provincia 2017 55
Gráfico 13: Destino de la leche cruda en la industria formal ecuatoriana 2012-2017 56
Gráfico 14: Recepción diaria de leche (lt/día) y ventas (USD/día) la industria láctea ecuatoriana 2012-2017 57
Gráfico 15: Acopio de leche cruda por provincia durante el año 2017 (litros) 59
Gráfico 16: Exportaciones e importaciones de lácteos en el Ecuador (TM y miles de USD) 60
Gráfico 17: Evolución de las exportaciones de los principales productos lácteos ecuatorianos (TM) . 62
Gráfico 18: Evolución de las importaciones de los principales productos lácteos ecuatorianos (TM). 64
Gráfico 19: Precio de leche cruda pagado a los productores en Ecuador (USD/litro) 68
Gráfico 20: Precios de leche en polvo Ecuador (USD/TM) 69
Gráfico 21: Franja de precios de leche en polvo entera basada en precios promedio 80
Gráfico 22: Diferencial de precios de la leche (precio al productor vs. precio referencial) 81
Gráfico 23: Evolución del Estimado de apoyo vía precios al sector lechero ecuatoriano 83
Gráfico 24: Evolución del Estimado de Apoyo al Productor lechero ecuatoriano 89
Gráfico 25: Estimado de Apoyo al Productor lechero ecuatoriano expresado como porcentaje de los ingresos brutos de los productores 89
Gráfico 26: Evolución del Estimado de Apoyo al Consumidor lechero ecuatoriano 92
Gráfico 27: Estimado de Apoyo al Consumidor del leche ecuatoriano expresado como porcentaje del valor bruto de la producción 2012-2017 93
Gráfico 28: Evolución del Estimado de Apoyo a los Servicios Generales del sector lechero ecuatoriano 2012-2017 98
Gráfico 29: Participación de los estimados de apoyo en el EAT desde el año 2012 hasta el 2017 99
Gráfico 30: Evolución del Estimado de Apoyo Total del sector lechero ecuatoriano 100
Gráfico 31: Evolución del Estimado de Apoyo Total del sector lechero ecuatoriano como porcentaje del VAB pecuario y agropecuario 2012-2017 100

Índice de tablas

Tabla 1: Resumen Marco Regulatorio – Compromisos adquiridos 45
Tabla 2: Balanza comercial de productos lácteos ecuatorianos (miles de USD) 65

Tabla 3: Contingentes arancelarios de lácteos negociados en el Acuerdo Comercial Multipartes entre Ecuador y la Unión Europea 77
Tabla 4: Proyectos y transferencias realizadas por el gobierno central al sector lechero ecuatoriano 2012-2017 85
Tabla 5: Número de beneficiarios del crédito ganadero lechero otorgado por BanEcuador y CFN 2012-2017 86
Tabla 6: Clasificación de transferencias según el Estimado de Apoyo al Productor 87
Tabla 7: Resultados obtenidos del Estimado de Apoyo al Productor de leche ecuatoriano 88
Tabla 8: Clasificación de transferencias según el Estimado de Apoyo al Consumidor 91
Tabla 9: Resultados obtenidos del Estimado de Apoyo al Consumidor de leche ecuatoriano 91
Tabla 10: Clasificación de transferencias según el Estimado de Apoyo a los Servicios Generales 94
Tabla 11: Resultados obtenidos del Estimado de Apoyo a los Servicios Generales del sector lechero ecuatoriano 2012-2017 97
Tabla 12: Resultados obtenidos del Estimado de Apoyo Total del sector lechero ecuatoriano 98

Índice de ilustraciones

Ilustración 1: Producción de leche en Ecuador por provincia en el año 2017 (%) 52
Ilustración 2: Estructura productiva según la producción nacional de leche en Ecuador en el 2017 .. 54
Ilustración 3: Caracterización de los precios promedio de leche en Ecuador en el 2017 según el eslabón de la cadena lechera 70
Ilustración 4: Categorías de productos considerados en el sistema de semáforo 72

Introducción

El sector agropecuario constituye un eje primordial de la economía ecuatoriana, pues su contribución al Producto Interno Bruto (PIB) es del 8%, además de ser el responsable de producir cerca del 70% de los alimentos que se consumen a diario en el país (Ministerio de Agricultura y Ganadería [MAG], 2018). Hasta la actualidad, la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca son los sectores que más empleo generan, representando el 29,3 % del total de empleo en Ecuador (Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC], 2017). En este sentido, el sector lechero ha constituido y continúa siendo una de las principales fuentes de ingresos para los productores, beneficiando directamente a 299 mil productores aproximadamente.

Actualmente, el sector lechero aporta con el 3.3% al Valor Agregado Bruto (VAB) Agropecuario (Banco Central del Ecuador [BCE], 2017), mientras que constituye el principal sector que contribuye al VAB pecuario (33.6%), impulsando de esta manera el desarrollo económico de este sector y de la economía en general.

Por otro lado, en los países en desarrollo como el Ecuador, la producción de leche genera más empleo por unidad producida, que en relación a los países más avanzados, debido a que, por ejemplo en el caso ecuatoriano, en el sector lechero existe mayor utilización de mano de obra que el uso de tecnología, generando de esta manera mayor empleo, especialmente a los pequeños productores que representan el 70% del total de productores que conforman la cadena láctea (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura [FAO], 2018). En este sentido, la generación de empleo por parte de la actividad ganadera se traduce en la generación de mayores fuentes de ingresos a los productores en la finca, lo que les permite al menos cubrir sus necesidades básicas y contar con una fuente de ingresos diaria; pero también permite la generación de ingresos a todo nivel de la cadena lechera, ya sea en el procesamiento de la materia prima, distribución, comercialización, etc. De igual forma, constituye una fuente de alimentos que garantiza la seguridad y soberanía alimentaria de los productores en finca, permitiéndoles proporcionar este producto, esencial en la dieta de las personas, de manera suficiente y nutritiva, siendo capaces de producir su propio alimento utilizando sus conocimientos tradicionales y abasteciendo al resto de la población (Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, 2010).

En Ecuador, según la Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua [ESPAC], (2017), la producción de leche fue de 5.135.405 litros diarios en el 2017. El 73% (3.915.787 litros) de la producción nacional provino de la región Sierra, el 20% de la Costa, el 4% de la Amazonía y menos del 1% de regiones no delimitadas. Del 73%, el 21 % de la producción (835.663 litros) de leche provino de la provincia de Pichincha. En este aspecto, los principales actores encargados de la producción de leche y materia prima para la elaboración de productos procesados, son los pequeños productores, ya que concentran alrededor del 70% de UPAs del país, es decir 210 mil de éstas, y producen el 45% del total de leche producida, mientras que el 30% restante de las Unidades Productivas Agropecuarias (UPAs) concentran las agroindustrias (MAG, 2018).

Por otra parte, la leche en el Ecuador ha constituido un proceso productivo tradicional que ha determinado que el país sea autosuficiente en el abastecimiento del mercado nacional, tanto para consumo final como para procesamiento industrial. En este sentido, según el Ministerio de Agricultura

y Ganadería (2018), en el 2017, del total de litros de leche producidos, 2,7 millones de litros diarios fueron utilizados por la industria formal para elaboración de productos como leche ultrapasteurizada (UHT por sus siglas en inglés), quesos, yogur, bebidas lácteas, entre otros.

Igualmente, si bien la ganadería y la agricultura son actividades que se ven afectadas de manera directa por adversidades inesperadas como sequías e inundaciones; la ganadería constituye una fuente de garantías, pues el hecho de poseer ganado, les permite a los productores acceder a créditos por lo que constituye un mecanismo de liquidez y ahorro al mismo tiempo (FAO, 2018).

Por otra parte, desde varias décadas atrás, el sector lechero ha recibido apoyo por parte del gobierno ecuatoriano, a través de la implementación de políticas públicas y transferencias, como la imposición de cuotas o aranceles a la importación, facilidad de crédito, apoyo al productor vía precios (precio mínimo de sustentación), apoyo a los servicios generales y otros programas encaminados en velar por el sector y sus actores. Sin embargo, considerando que la economía ecuatoriana se encuentra en un marco de dolarización, el sector enfrenta varios desafíos; como la competitividad, costos de producción y contrabando (R. Flores, comunicación personal, 20 de noviembre de 2018), aspectos que vuelven al sector lechero menos atractivo a nivel internacional y generan desincentivos a los productores y actores locales que desarrollan esta actividad.

Dentro de este contexto, las políticas planteadas y transferencias realizadas han sido ineficientes, pues no han logrado mitigar los problemas estructurales presentes en el sector , por lo que desemboca en dificultades como la falta de cumplimiento de pago del precio mínimo de sustentación, sobre todo a los pequeños productores que difícilmente pueden entregar la materia prima (leche cruda) de manera directa a la industria; la presencia del contrabando por parte de países vecinos, que contribuye al ingreso de la leche cruda a un precio menor al establecido por el gobierno ecuatoriano; la presencia de intermediarios que capturan altos márgenes de rentabilidad al comprar la leche en finca a un precio inferior al establecido por la ley y venderlo por encima del precio mínimo de sustentación a la industria, acaparando de esta manera casi toda la comercialización de la leche; la falta de competitividad y asociatividad, entre otros.

Según el MAG (2018) desde aproximadamente el 2016, se empezó a visualizar una caída de la demanda de productos lácteos, en parte debido a la situación económica que el país estaba atravesando con la caída de precios del petróleo, apreciación del dólar, incremento del subempleo en un 49% más que en el 2015 (INEC, 2016), y demás factores que han incidido en la reducción de la capacidad adquisitiva de los hogares. Por otro lado, el efecto indirecto de políticas como el sistema de semáforos, que busca advertir a los consumidores sobre los productos que contienen altos estándares en grasas, azúcares y sal, ha generado un gran impacto en la producción de leche, ya que varias personas han preferido reemplazarla por otros productos que contengan menos contenidos grasos, con el fin de proteger su salud y evitar enfermedades (MAG, 2018). Esto, a su vez, origina efectos negativos dentro de la cadena lechera, puesto que los productores al ver que la industria ha reducido su demanda por la materia prima, leche cruda, han tenido que ofrecer sus productos a precios más bajos que los establecidos en la ley, según el precio mínimo de sustentación, con el propósito de no quedarse con excedentes. De igual forma, algunas industrias al ver la caída de demanda de productos lácteos, han optado por imponer cuotas a la producción de leche que reciben por parte de los productores.

Considerando lo antes mencionado, es necesario pensar en nuevas alternativas y opciones de política sectorial diferenciada que, en primer lugar, reconozca que en el contexto actual del sector lechero, existen por un lado, pequeños productores que practican la Agricultura Familiar Campesina (AFC), que concentran el 70% de UPAs, poseen menos de 20 hectáreas (ha) y representan el 70% del total de productores, llegando a producir el 45% del total de la leche. Por otro lado, se encuentran los medianos productores que representan el 25% del total, poseen entre 20 y 100 ha, y producen el 32% de leche; y los grandes productores que únicamente representan el 5% de los productores, pero poseen más de 100 ha, y aportan con el 23% a la producción lechera. Estos dos últimos actores conforman la agroindustria y son los encargados de ofrecer un bien final de calidad para satisfacer la demanda de consumidores de lácteos y además cuentan con mayor tecnología que les permite agilizar su proceso de producción y reducir sus costos, en comparación con los pequeños productores, que, en la mayor parte de los casos, con los ingresos obtenidos de la producción lechera, apenas alcanzan a cubrir sus necesidades básicas (MAG, 2018).

Una vez identificado el rol de cada uno de los actores involucrados en el sector lechero, las transferencias realizadas por el gobierno central y sus resultados, deberían lograr reducir en su mayoría los problemas presentes en el sector lechero. Así mismo, considerando que el sector lechero no sólo beneficia a miles de familias, sobre todo de escasos recursos, a través de la generación directa de fuentes de empleo; sino que constituye un eje primordial para el desarrollo de la economía ecuatoriana, es sustancial que el gobierno cuente con herramientas y mecanismos que le permita identificar la efectividad de las políticas a través de las transferencias realizadas al sector lechero, tomando en cuenta que es un sector sensible, para que se puedan plantear nuevas estrategias en pro del sector y sus actores involucrados; y así lograr mitigar los problemas que estos enfrentan a diario. Del mismo modo, la presente investigación busca evaluar el cambio de las políticas implementas y las transferencias realizadas a través del tiempo, así como observar las tendencias políticas que predominaron en la aplicación de las mismas.

Finalmente, el gobierno ecuatoriano debería implementar políticas y otorgar transferencias que generen incentivos a los productores para que obtengan el sustento de cada día y se sigan manteniendo en esta actividad, sobre todo en la provincia de Pichincha donde proviene la mayor parte de producción de leche, considerando que en este lugar es difícil encontrar alterativas que les permita generar ingresos económicos de manera adecuada. Así mismo, el gobierno debería aprovisionar de tecnologías e insumos para que se logre una mayor productividad y se reduzcan los altos costos de producción. Estas herramientas e instrumentos permitirían, no sólo mejorar los eslabones de la cadena, desde la producción de leche cruda en la finca, procesamiento, comercialización, hasta la transformación de productos finales, sino que de esta manera se promueva el desarrollo productivo del sector para que la producción de leche no sólo abastezca a la población nacional, sino que el sector lechero logre ser más competitivo a nivel internacional y pueda acceder a mercados externos.

Metodología del Trabajo

Método de investigación

El método a utilizar es el deductivo cuantitativo y exploratorio, puesto que se analizan las políticas a través de las transferencias otorgadas a todo el sector lechero del país en general hasta llegar a la conclusión acerca de la efectividad de estas. Es decir, a través de la evaluación de las transferencias realizadas al sector lechero por parte del gobierno central, se busca cuantificar e identificar el apoyo que ha brindado el gobierno al sector lechero del país de manera conjunta y a los principales actores de la cadena, para así determinar si se es recomendable continuar con las mismas políticas, o si se debe plantear nuevas estrategias que impulsen el desarrollo del sector. De igual manera, es exploratorio, porque es un tema poco investigado pero que busca explicar la realidad del sector lechero ecuatoriano, y es de gran relevancia, ya que arrojaría conclusiones importantes sobre el contexto general del sector para una mejor toma de decisiones por parte del gobierno, considerando que actualmente es uno de los sectores más sensibles y que requiere mucha atención por parte de las autoridades.

Por otro lado, se busca contrastar la hipótesis de que los pequeños productores han sido los actores menos beneficiados por las políticas implementadas, que los intermediarios resultan ser aquellos que obtienen un mayor margen de ganancia en relación al resto de actores de la cadena y que el apoyo brindado por parte del gobierno a través de transferencias, proyectos, programas, pagos indirectos y directos han sido insuficientes o no han podido mitigar los problemas presentes en el sector. Por consiguiente, este análisis, lleva a conclusiones sobre las transferencias y políticas del sector lechero a nivel nacional.

Métodos cuantitativos

Estimado de Apoyos Agropecuarios

Se utiliza la metodología de los estimados de apoyo de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), que fue implementada con el objetivo de que los gobiernos de los países evalúen sus políticas implementadas, transferencias otorgadas y cuantifiquen el apoyo, incentivos y desincentivos que recibe su sector agropecuario. En un inicio para el cálculo únicamente se consideraban los subsidios; sin embargo con el pasar del tiempo se fueron incluyendo otro tipo de transferencias que los gobiernos efectuaban para apoyar al sector agropecuario (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2014).

Esta metodología se basa en la clasificación de políticas, programas, proyectos y transferencias en tres grandes grupos: Estimado de Apoyo al Productor (EAP), Estimado de Apoyo al Consumidor (EAC) y Estimado de Apoyo a los Servicios Generales (EASG). En este primer grupo se incluyen los apoyos vía precios y apoyos directos que reciben los productores a nivel de finca. El EAC cuantifica el apoyo que reciben los consumidores del sector agropecuario, tales como los subsidios al consumo, entre otros.

Por último, el EASG mide el apoyo que recibe el sector agropecuario a nivel general, a través de la transferencia de tecnología y conocimiento, escuelas agrícolas, asistencia técnica, etc.

Alcance de la investigación

La presente investigación es descriptiva ya que se busca describir y especificar las diferentes transferencias que ha realizado el gobierno ecuatoriano al sector lechero para determinar su incidencia en este sector y sus actores. Además, se interpreta y se analiza si los resultados obtenidos a través de los indicadores propuestos en el método cuantitativo han generado incentivos o desincentivos a los productores, consumidores, intermediarios y el resto de actores; así como el nivel de apoyo que han recibido éstos en cada eslabón de la cadena, quiénes resultan ser los más favorecidos o perjudicados, el apoyo global que ha recibido este sector por parte del gobierno, entre otros. Estos resultados, permiten llegar a conclusiones acerca del efecto global de la intervención del Estado a través de las transferencias otorgadas e implementación de políticas, en un sector sensible como lo es el lechero.

Diseño de la investigación

Esta investigación es comparativa y se basa en un análisis longitudinal porque se evalúan las políticas aplicadas al sector lechero a lo largo del período 2012-2017 y se analizan las variaciones existentes en cada período. Es decir, se comparan los resultados obtenidos en cada año para establecer en qué período existió mayor apoyo por parte del gobierno a los productores, consumidores y resto de actores. De igual forma se busca determinar en qué año el sector lechero recibió más apoyo en términos económicos o si se destinaron más recursos a programas que impulsen sector lechero, y si se obtuvieron resultados positivos. Dicho de otra manera, si los productores recibieron incentivos, si el sector lechero durante el período analizado obtuvo varios recursos para poder atenuar los problemas existentes o si a pesar de los esfuerzos realizados por el gobierno ecuatoriano, persisten asimetrías en el sector.

Del mismo modo, este análisis a lo largo del período señalado, permite determinar si el cambio de precio mínimo de sustentación de 0,39 ctv por litro de leche al nivel de finca, que se mantuvo desde el 2010 hasta el 2013, a 0,42 ctv más bonificaciones por litro de leche pagado en finca según lo estipulado por el Acuerdo Ministerial No. 394 en el año 2013, y que se mantiene hasta la actualidad, redujo los problemas asociados con la comercialización de la leche cruda, si no ha existido ninguna variación, si ha empeorado la situación, o si existen otros problemas no vinculados a los precios, pero que el gobierno no ha tomado las medidas necesarias para mitigarlos.

Por otro lado, este estudio es representativo, ya que evalúa las políticas aplicadas a través de las transferencias realizadas a nivel nacional al sector lechero y se considera la inversión del gobierno a través de programas u otro tipo de ayudas que se han aplicado. De esta manera, los resultados obtenidos reflejarán la situación real del sector, y también se podría inducir si la intervención del Estado ha sido eficiente o no.

Fuente de datos

La información utilizada en la presente investigación proviene de fuentes secundarias, ya que las principales bases de datos sobre los precios de leche cruda en finca, en los centros de acopio, industria y en los supermercados; así como los pagos o transferencias directas e indirectas que el gobierno ha realizado a este sector, son proporcionados por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, de las Subsecretarías de Comercialización Agropecuaria y de Fomento Pecuario (pertenecientes al MAG); así como del Sistema de Información Pública Agropecuaria (SIPA) y del Banco Central del Ecuador (BCE).

Los datos sobre la producción de leche por provincia y a nivel nacional se obtendrán de la ESPAC. El resto de datos que sean necesarios para la realización de las metodologías mencionadas, también se obtendrán de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO), y del sistema de información, AGRIMONITOR, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Preguntas generales y específicas

Pregunta General

¿Han sido efectivas las transferencias otorgadas por el gobierno central como políticas de fortalecimiento y desarrollo del sector lechero durante el período 2012-2017?

Preguntas Específicas

1. ¿Cuáles han sido los resultados de los incentivos o desincentivos generados a los productores de leche a través de las transferencias realizadas al sector lechero ecuatoriano por parte del gobierno central durante el período 2012-2017?
2. ¿Cuáles han sido los resultados de los incentivos o desincentivos generados a nivel del consumidor de leche a través de las transferencias realizadas al sector lechero ecuatoriano por parte del gobierno central durante el período 2012-2017?
3. ¿Cuáles han sido los resultados de los incentivos o desincentivos generados a los actores de la cadena lechera a través de los servicios generales otorgados por el gobierno al sector lechero ecuatoriano durante el período 2012-2017?

Objetivos generales y específicos

Objetivo General

Determinar si las transferencias otorgadas por el gobierno central como políticas de fortalecimiento y desarrollo del sector lechero durante el período 2012-2017 han sido efectivas.

Objetivos Específicos

1. Indicar los resultados de los incentivos o desincentivos generados a los productores de leche a través de las transferencias realizadas al sector lechero ecuatoriano por parte del gobierno central durante el período 2012-2017.
2. Identificar los resultados de los incentivos o desincentivos generados a nivel del consumidor de leche a través de las transferencias realizadas al sector lechero ecuatoriano por parte del gobierno central durante el período 2012-2017.
3. Determinar los resultados de los incentivos y desincentivos generados a los actores de la cadena lechera a través de los servicios generales otorgados por el gobierno central al sector lechero ecuatoriano durante el período 2012-2017.

Fundamento Teórico

Política Pública

A lo largo del tiempo, la política pública ha adquirido distintos enfoques y conceptualizaciones que permiten comprenderla. Tradicionalmente, al hablar de política pública, se hace referencia al rol central que cumple el gobierno en la toma de decisiones dentro de la sociedad, pues es considerado el actor principal que tiene la capacidad de ejercer cualquier estrategia o proyecto en representación del Estado, encaminado en cumplir algún objetivo propuesto en beneficio de la sociedad. En este sentido, la política pública es la acción realizada por el gobierno o una autoridad pública, considerando que estas acciones pueden estar establecidas en los distintos niveles de poder, con el fin de impulsar el desarrollo económico, social, y cultural de un sector, así como promover objetivos de interés colectivo para el pueblo (Pacheco Prado, 2009).

En este aspecto, las acciones realizadas por el gobierno tienen el objetivo de resolver algún problema o mejorar la situación de las personas. Sin embargo, es importante considerar que este conjunto de acciones llevadas a cabo repercuten de alguna manera en el comportamiento de los actores sociales que se ven involucrados (Aguilar, 2012: 29).

Así mismo, estas acciones pueden tener un doble propósito, ya sea en un sentido político, o un sentido técnico. Con respecto a este primero, las acciones y decisiones que tome el gobierno estarán encaminadas en velar por el bienestar de la sociedad; mientras, que desde el punto de vista técnico, las acciones del gobierno tienen como propósito lograr que los objetivos e intenciones de éste se cristalicen en obras sociales. La articulación de estos dos elementos funciona bien cuando los gobernantes cuentan con la aprobación y apoyo de la población; en caso contrario, uno de los dos sobresale. Por ejemplo, por un lado, puede presentarse el caso en el que el interés político prevalezca sobre el elemento técnico, lo que conlleva a que los gobernantes propongan obras, programas y proyectos que si bien a simple vista pueden ser prometedores, resulta difícil concretarlos por los altos costos que implican, o por falta de recursos del Estado; mientras que por el contrario, puede suceder que si bien detrás de las decisiones tomadas por las autoridades públicas existen sustentos técnicos apropiados, no consideran las repercusiones políticas que pueden suscitarse (Aguilar, 2012: 17).

Por otro lado, según Aguilar (2012: 29-31) a la política pública se la debe entender como la acción que busca cumplir un objetivo concreto en beneficio del interés social, que es estable por algún tiempo, ya que difícilmente pueden responder constantemente a las demandas de la sociedad; y que sigue una serie de procesos y normas para su implementación. Igualmente, una política pública es específica porque responde a situaciones particulares que tienen problemas determinados y por tanto requieren análisis y estrategias distintas. En ese contexto, los gobernantes deben estar conscientes que existen varias limitantes económicas, organizativas, y otras, que influyen en la implementación de las políticas.

Desde otro punto de vista, la política pública va más allá de la decisión o acción realizada por la autoridad pública, más bien es un proceso que está constituido por varias acciones. Éstas acciones se distinguen en dos grupos, por un lado, las acciones relacionadas con el análisis, estudios, información recopilada, etc; y por otro, las acciones que abarcan temas políticos como negociaciones, discusiones, entre otros. Todas estas acciones realizadas antes y después del planteamiento y formulación de

políticas son dependientes unas de las otras y constituyen el eje primordial para la toma de decisiones por parte del gobierno. Por lo tanto, la política pública, si bien adquiere su poder legítimo, cuando la autoridad pública es la encargada de tomar la decisión, para formularla como tal, pasó por un proceso de actividades específicas en donde otros actores aparte del gobierno participan, pero que permiten estructurar la decisión final de este último (Aguilar, 2012: 31-32).

En ese aspecto, se entiende a la política pública como el proceso que permite solucionar problemas sociales y públicos, por lo tanto, para llevarla a cabo es importante que exista la interacción entre la sociedad y el gobierno.

Estos problemas sociales y públicos hacen referencia a las situaciones no ideales que de alguna manera afectan e influyen en la vida de las personas, y por tanto requieren soluciones que permitan mejorar su diario vivir. De esta forma, para poder plantear soluciones estratégicas se requiere una serie de instrumentos y herramientas que permiten que las acciones que realice el gobierno pueda mejorar, regular o cambiar una situación no ideal o mitigar algún problema que atañe a la sociedad (Aguilar, 2012: 33). Es evidente entonces, que el propósito de plantear una política pública es mejorar una situación, tornándola lo más ideal posible, de la manera más eficaz y solucionar los problemas presentes que son valorados por la población.

A medida que ha transcurrido el tiempo, el desarrollo de nuevas fuentes de información ha permitido un mejor acceso a información relacionada con el sector público y los servicios que brinda para generar una mayor participación de las ciudadanas y los ciudadanos. Esto a su vez, permite que las políticas planteadas, a través de acciones, instrumentos y datos disponibles, se las realice de manera democrática. De igual manera, el rol que cumplen las autoridades a nivel sectorial ha ido tomando cada vez más relevancia, pues esto permite que las partes involucradas comprendan los problemas del sector, discutan sobre temas vinculados, planteen posibles soluciones y estrategias, para que puedan llegar a un consenso y formulen las políticas deseadas en beneficio de todos.

Ahora bien, existen varios factores que inciden en la calidad de las políticas públicas planteadas. Por un lado se encuentra la disponibilidad de flujos de información, que constituye un aspecto importante en la toma de decisiones por parte del gobierno, pues al contar con toda la información disponible, puede plantear estrategias de manera clara y objetiva.

En segundo lugar, como se mencionó anteriormente, se ha considerado al gobierno como el principal actor para la formulación de políticas públicas, que busca maximizar el bienestar de toda sociedad, sin embargo, en la realidad, se conoce que no precisamente sucede esto, ya que si el Estado fuera el único ente responsable de realizar esta acción, únicamente se estaría beneficiando a un cierto grupo de interés que tenga poder y que esté en la capacidad de ejercerlo. Por lo tanto, es sustancial que exista diversidad de agentes para generar una articulación entre éstos, para así generar más confianza y transparencia en los procesos realizados, e impulsar la participación y puntos de vista distintos. De esta manera, se genera mayor dinamismo en el proceso decisorio.

Por último, los grupos encargados de la formulación de políticas deben tener claro las reglas de juego, y hay que considerar que las políticas públicas están delimitadas por dos aspectos, el primero, es que constituyen modificaciones de políticas ya establecidas; y el segundo, es que se requieren recursos económicos para viabilizar el cumplimiento de las metas que se buscan alcanzar a través de la implementación de las políticas.

Según Pacheco (2009: 89-90) las políticas públicas pueden ser clasificadas en cuatro agrupaciones: políticas sociales, asistenciales, de control y económicas. En virtud de ello, las políticas sociales tienen el objetivo de velar por las necesidades básicas de las personas, por lo que abarcan todo tipo de políticas relacionadas con alimentación, educación, salud, vivienda, cultura, así como las que garantizan el acceso a infraestructura de alumbrado, comunicación, medios de transporte y otros servicios esenciales como el agua y la luz. En lo que refiere a las políticas asistenciales, éstas se encuentran enfocadas en tratar problemas estructurales como la desigualdad, pobreza, desempleo, entre otros. Por su parte, las políticas de control son las enfocadas en temas de defensa, seguridad nacional y justicia.

Finalmente, en cuanto a la política económica es sustancial precisar que abarca varios grupos dentro de los cuales se encuentran las políticas macroeconómicas, referentes a temas de producción, distribución, comercialización, consumo, etc; por otro lado, políticas relacionadas con la regulación de empresas públicas y privadas. Por último, las políticas sectoriales que como su nombre lo indica son implementadas de manera específica en los distintos sectores productivos del país tales como manufactura, comercio, turismo, construcción, agropecuario, entre otros, con el fin de fomentar el desarrollo de éstos en los distintos ámbitos ambiental, político, social y económico, en beneficio de los actores involucrados (Pacheco, 2009.

En este punto vale la pena mencionar que las políticas implementadas en el sector lechero se encuentran enmarcadas dentro de la política sectorial agropecuaria, puesto que constituye un sector importante para el desarrollo agropecuario y económico del país. Por lo tanto, a continuación se revisará los aspectos sustanciales de la política sectorial agropecuaria que más tarde ayudará para identificar los tipos de transferencias y políticas implementadas en el sector lechero ecuatoriano.

Política Sectorial Agropecuaria

El sector agropecuario ha sido una prioridad para el gobierno, especialmente de los países en vías en desarrollo o de bajos ingresos, donde la agricultura y ganadería representan las principales actividades que generan empleo y brindan sustento a las familias, sobre todo a las más pobres; por lo que constituye un eje importante en el desarrollo económico de estos países. Del mismo modo, la importancia que dan los gobiernos a este sector, es porque el sector agrícola y pecuario son los encargados de la producción de alimentos para la población, que corresponde una necesidad básica y es esencial para la supervivencia de las personas; pero no sólo eso, sino que la función que cumplen los agricultores y ganaderos va más allá de la elaboración y abastecimiento de alimentos, pues constituye para ellos una manera de vivir que trasciende de generación en generación.

Además, considerando que el sector agropecuario hace uso intensivo de varios recursos agotables, no renovables y otras afectaciones que se pueden derivar de las actividades relacionadas con el sector ganadero y agrícola, es esencial que las autoridades competentes establezcan políticas y medidas que disminuyan el impacto del mal uso de los recursos, vele por los ingresos justos a los productores, para que puedan cubrir sus necesidades básicas, tengan el sustento de cada día, entre otras cosas. Sobre todo es importante que estas medidas adoptadas generen incentivos para que los productores, tanto ganaderos como agricultores se mantengan en el sector y no migren a la ciudad, o se dediquen a realizar otro tipo de actividades que les generen mayor rentabilidad, y que por tanto les resulta más conveniente, perjudicándose así el desarrollo económico del país (FAO, 2004).

Dentro de este contexto, la política agropecuaria, también conocida como política agrícola, constituye el conjunto de medidas adoptadas por el gobierno o autoridad pública, en los distintos niveles de gobierno, con el objetivo de intervenir en el sector agropecuario, generando un mayor acceso a mercados y una mayor participación de los actores involucrados, para impulsar el desarrollo económico y rural de los países (FAO, 2004). De igual manera, constituye el conjunto de estrategias que busca solucionar ciertos problemas y dificultades que se encuentran latentes en el sector, como la falta de acceso al crédito, falta de infraestructura, escasa asistencia técnica, entre otros.

En este punto es sustancial mencionar que las políticas sectoriales agropecuarias están interconectadas, y por tanto son independientes unas de las otras para lograr el cometido. Por ejemplo, si se desea solucionar temas de comercialización a lo largo de las cadenas de los distintos productos agropecuarios, se deben considerar a la vez, políticas de precios, políticas de comercio exterior y políticas de crédito. Esto demuestra la importancia del planteamiento de una política agrícola, pues al ser el sector agropecuario un eje fundamental para el desarrollo de la economía, también se encuentra interconectada con el resto de sectores afectándoles de manera directa e indirecta. Por tanto, la autoridad pública que es la encargada de formular dicha política, cumple un rol importante a la hora de tomar decisiones relacionadas con este sector ya que debe considerar que una mala decisión no sólo afectaría al sector, sino al resto de sectores y por ende a la economía en general.

De este modo, al ser el sector agropecuario un sector sensible por su importancia y contribución al desarrollo económico, social y rural del país, requiere que las políticas implementadas en pro del mismo sean el resultado de acuerdos y la coordinación con los actores que se verían afectados directamente en la implementación de las políticas (FAO, 2004). Aunque en un inicio puede resultar complejo llegar a convenios concretos por la diversidad de intereses que pueden existir, las negociaciones que se realicen con los actores involucrados, el sector privado y demás, buscan cristalizar una idea clara que cuente con sustentos técnicos y que justifiquen las decisiones que se tomarán.

En este aspecto, si bien la política agropecuaria tiene como fin impulsar el desarrollo de los países, según la FAO (2004: 25), este aspecto únicamente constituye el fin último, puesto que el objetivo general consiste en promover el desarrollo humano. Con respecto a esta idea, se hace referencia a que en sí, el sector agropecuario garantiza la nutrición y dieta alimenticia básica de las personas, así como otras necesidades esenciales para la supervivencia del ser humano, de manera directa en las zonas rurales, considerando que sobre todo en estas zonas existen altos índices de pobreza, malnutrición, entre otros factores que preocupan a los gobiernos y a la sociedad en general; y de manera indirecta, pero no menos importante, satisfaciendo las necesidad alimenticias, económicas, sociales, entre otras, de las zonas urbanas.

Por otro lado, habitualmente se creía que la meta del desarrollo agropecuario es el incremento de la producción para satisfacer las necesidades alimenticias para el buen funcionamiento de las personas; no obstante, si bien este propósito es fundamental para el desarrollo del ser humano, no es suficiente, ya que no refleja la realidad económica de las personas. Por consiguiente, en este contexto, se encuentra necesario considerar el ingreso como indicador fundamental en el desarrollo humano (FAO, 2004: 25), ya que refleja tanto los precios pagados a los agricultores, como los costos incurridos en la producción de sus rubros agrícolas o pecuarios, mostrando de esta manera el poder adquisitivo de las personas, sobre todo cuando se toma en cuenta el ingreso neto de las mismas.

Por consiguiente, el sector agropecuario además de garantizar el acceso a alimentos de manera suficiente y cubrir los valores nutricionales necesarios, tiene la finalidad de generar fuentes de ingresos a la población del sector rural. Para poder lograr este cometido, es sustancial tener presente tres aspectos: los precios pagados al productor al nivel de finca, la producción y las fuentes de empleo en la zona urbana, de otra índole que no tenga relación a las actividades del sector agropecuario, que incidirán en la generación de ingresos. Con respecto a los precios, si bien los productores no pueden influir, ya que en la mayoría de los casos están determinados por la oferta y demanda del mercado, éstos pueden ser regulados por el gobierno. En cuanto a la producción, ésta depende del área sembrada o superficie, y rendimiento de los cultivos o animales; por lo que se da a entender que mientras más rendimiento y superficie sembrada exista, más producción se tendrá; aunque, un factor externo que en los últimos años ha sido fundamental en el incremento de la producción es la tecnología FAO (2004).

De esta forma, uno de los principales roles que cumple el gobierno en el desarrollo del sector agropecuario es la formulación e implementación de políticas que generen incentivos económicos a los productores y demás actores de las cadenas de los rubros agrícolas y pecuarios, considerando que constituye un objetivo primordial del desarrollo agrícola y contribuye al desarrollo económico de los países.

Principios de la Política Agropecuaria

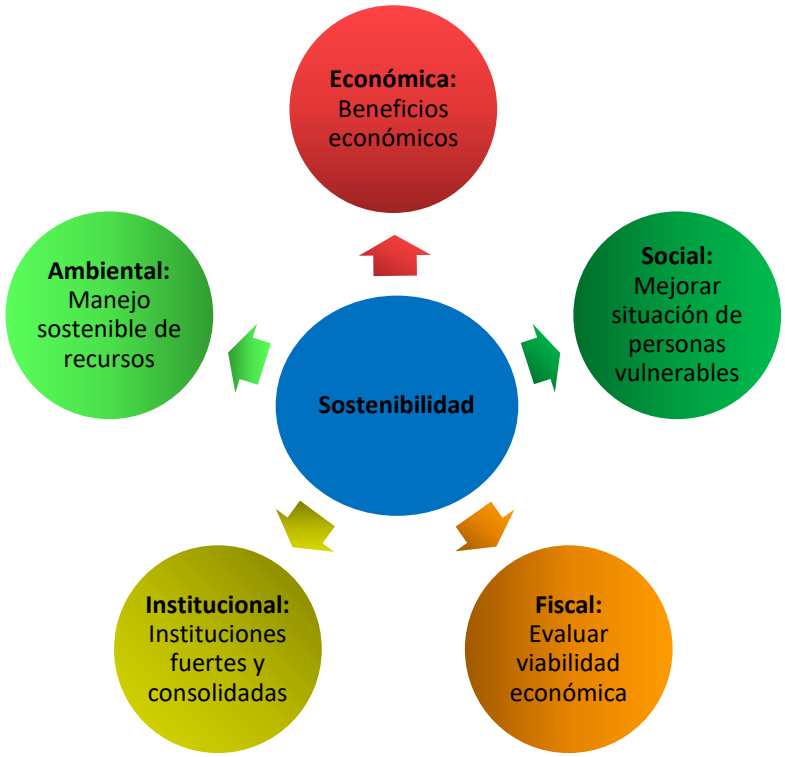
Como se mencionó anteriormente, el gobierno es el encargado de plantear y formular políticas que impulsen el desarrollo del sector agropecuario; empero, las decisiones que tome este actor están sujetas a una serie de principios o limitantes que deben ser consideradas para conseguir las metas propuestas. Tomando en cuenta que para alcanzar los objetivos deseados es necesario que los actores del sector se involucren y participen activamente durante el proceso de implementación.

Como se observa en el Gráfico 1, según la FAO (2004: 26) existen cinco principios fundamentales a la hora de plantear las políticas agropecuarias, todas estas están sujetas a la variable sostenibilidad, ya que lo que se pretende es que las políticas a implementarse puedan ser estables y perduren en el largo plazo si resultan eficientes. En primer lugar, se encuentra la sostenibilidad económica, que hace referencia a que las decisiones que tome el gobierno central generen incentivos económicos para las personas, sobre todo de las zonas rurales donde mayormente predomina la agricultura y ganadería, para que tengan un sustento diario, cubran sus necesidades básicas y contribuyan al desarrollo económico del país. En segundo lugar, se encuentra la sostenibilidad social, la cual busca que las estrategias planteadas mejoren la situación de las personas de escasos recursos, mujeres, y demás actores que no se encuentran en favorables condiciones económicas, sociales, etc.

En cuanto a la sostenibilidad fiscal, la autoridad pública debe tener claro desde un inicio, si cuenta con los recursos económicos suficientes para implementar las políticas, programas y otorgar transferencias en pro del sector agropecuario; y, en caso de no contar con los recursos necesarios, hallar fuentes de financiamiento para alcanzar su objetivo planteado. Por lo que se refiere a institucionalidad, se busca que las instituciones del país sean lo suficientemente fuertes y estructuradas para que puedan ofrecer servicios con horizonte de largo plazo a los productores y demás actores que los necesiten, tal es el caso de las instituciones que otorgan créditos o financiamiento, asegurándose de que las personas a las cuales concedan estos servicios estén en la capacidad de solventar sus obligaciones o deudas. Por

último, la sostenibilidad ambiental busca la preservación de los recursos naturales escasos, bosques, páramos y demás ecosistemas que se encuentran en peligro de extinción, así como la puesta en marcha de actividades de conservación que reduzcan la contaminación y que desincentiven el cambio del uso del suelo (FAO, 2004: 27).

Gráfico 1: Principios de la Política Agropecuaria



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO), 2004
Elaborado por: Ariana G. Bonilla Jurado

Clasificación de las políticas agropecuarias

Una vez planteadas las estrategias y visualizando los objetivos que se pretenden alcanzar, la autoridad pública debe contar con una serie de instrumentos que le permitan cristalizar sus metas. En virtud de ello, la FAO (2004: 20-22) distingue tres principales instrumentos que los gobiernos utilizan. En primer lugar, el gasto público destinado a la infraestructura, asistencia técnica, kits agrícolas, riego, investigación, insumos agropecuarios, pagos directos, etc. En segundo lugar, el control y regulación de la comercialización a lo largo del proceso productivo, los precios, sobre todo del precio pagado a los productores al nivel de la finca, acceso a tierras, entre otros. Finalmente, la administración de la producción, la cual se lleva a cabo a través de empresas. De esta manera, la política agropecuaria no sólo busca mejorar las condiciones en las zonas rurales, el acceso a los factores de producción y mercados, sino que realza la importancia de la participación y cooperación de los hogares que tienen escasos recursos en estos últimos.

Las políticas implementadas por los gobiernos deben responder a las necesidades y preocupaciones de los actores que están estrechamente relacionados con las actividades agropecuarias, es decir con los productores, distribuidores, comercializadores, entre otros. Por lo tanto, éstos deben contar con

los incentivos necesarios, recursos económicos y físicos, acceso a infraestructura, servicios, entre otros. En efecto, se pueden distinguir los siguientes grupos de políticas agrícolas: de precios, que pueden generar incentivos y desincentivos a la producción y en toda la cadena de los productos agropecuarios; de recursos, las cuales incluyen las políticas relacionadas con la gestión de los recursos naturales, así como la tenencia de las tierras; y las de acceso a servicios financieros, no financieros[1] , insumos agropecuarios y acceso a los mercados.

Por otro lado, en 1980 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico ([OCDE], 2016: 21) planteó una serie de indicadores que puedan evaluar los subsidios aplicados al sector agrícola, para lo cual en un principio se definió el Equivalente en Subsidios al Productor (ESP) que incluyen los pagos realizados a los productores con el objetivo de cubrir o compensar las pérdidas en las que incurren por un cambio de política, por ejemplo los efectos que tiene la reducción de subsidios en los precios. Dentro de estos equivalentes a subsidios se incluyen los subsidios a la exportación, absorción de la producción local de alimentos por parte del gobierno, entre otros. Empero, el concepto de este tipo de compensación otorgado por la autoridad pública a los productores, dejaba de lado la heterogeneidad que existe en cuanto a la producción, superficie y rendimiento de los cultivos de cada productor y únicamente consideraba los ingresos de estos últimos, haciéndolo ver como transferencias de ingresos (Peters, 1988, citado en OCDE, 2016: 21).

Por lo mencionado anteriormente, en 1999, la OCDE (2016) decide cambiar el nombre del ESP, a Estimado de Apoyo al Productor (EAP) porque reconoce que existen varios tipos de transferencias que pueden recibir los productores y que no necesariamente son subsidios equivalentes; además, el hecho de incluir la palabra "apoyo" hacía referencia a cualquier tipo de ayudas concedidas por el gobierno que generen incentivos a los productores, mejoren su situación y les generen beneficios. De igual forma, el indicador que medía el apoyo otorgado a los productores de manera general, se lo cambió A Estimado de Apoyo a los Servicios Generales (EASG), incluyendo todas las transferencias que benefician a la agricultura primaria sea de manera directa o indirecta. Con esta modificación, el EASG fue separado del EAP, ya que este último únicamente considera los incentivos que reciben los productores de manera individual, mientras que el EASG, considera la asistencia técnica, infraestructura, promoción, etc, que reciben los productores de manera colectiva. Con respecto a las políticas aplicadas a los consumidores, que en un inicio fue Equivalente de Subsidio al Consumidor, pasó a llamarse Estimado de Apoyo al Consumidor (EAC) ya que hace referencia al total de transferencias otorgadas a los consumidores de productos agropecuarios y que afectan al consumo en general de éstos.

Si bien estos indicadores y grupos de políticas a lo largo del tiempo han sufrido una serie de cambios, Tim Josling (citado en Cahill & Legg, 1990) fue el primero en utilizarlos para la evaluación de las transferencias monetarias realizadas por parte de los gobiernos al sector agropecuario, las distorsiones que generan la aplicación de las políticas en el mercado interno y externo; así como comparar la incidencia de las políticas agrícolas aplicadas en diferentes países. Igualmente, es sustancial considerar que cualquier tipo de medidas que tome la autoridad pública, es decir, ya sea el Ministerio competente en temas agropecuarios, u otros organismos gubernamentales que no necesariamente estén vinculados al sector, pero que igualmente repercuten en éste, tal es el caso de las medidas que opte

[1] Constituyen los servicios de asistencia técnica, desarrollo de capacidades, formación, transferencia de conocimiento, entre otros, que otorga el gobierno o alguna entidad privada con el fin de mejorar los procesos de producción, para facilitar su acceso a los servicios financieros (BanEcuador, 2018).

el Ministerio de Comercio o políticas ambientales implementadas por los organismos competentes, y en sí las políticas y decisiones tomadas por el resto de autoridades públicas a cualquier escala de gobierno, tendrán efectos positivos o negativos en todo el sector agropecuario.

Tomando en consideración los aspectos mencionados anteriormente, en el 2018 según la herramienta Agrimonitor del Banco Interamericano de Desarrollo y corroborando lo establecido por la OCDE (2016), se establece que políticas agropecuarias se clasifican en los tres principales grupos:

1. Estimado de Apoyo al Productor (EAP):

Incluye todas las medidas implementadas por el gobierno que afectan directamente al productor en la finca, otorgándoles un trato diferente a estos actores por el simple hecho de pertenecer al sector agropecuario. Las políticas que se encuentran bajo este grupo son las políticas de precios, ya sea un incremento de los mismos en el caso de venta de un producto final, o una reducción, viéndolo desde el punto de vista de un subsidio aplicado a los insumos agropecuarios; pagos directos efectuados por el gobierno, beneficios tributarios (exención al pago de impuestos, etc); otorgamiento de servicios vinculados a la transferencia de conocimiento, capacitación y asistencia técnica que se brinda de manera individual a cada productor a nivel de finca, sin ningún costo.

Igualmente, en este grupo se encuentran los pagos directos efectuados por parte del gobierno a los productores, compensaciones por pérdidas en la productividad, que se pueda dar en la agricultura agroecológica o sustentable. Es fundamental tomar en cuenta que las políticas del EAP son netamente agropecuarias y son clasificadas en este grupo aquellas cuyo principal actor beneficiado sea el productor en la etapa primaria del proceso productivo, así sea que las políticas implementadas beneficien indirectamente a otros sectores o incentiven otras actividades, siempre el objetivo será el sector agropecuario. Además, se pueden incluir otro tipo de políticas como la subvención a la gasolina o diésel, que si bien es una medida que puede beneficiar a todos los ciudadanos y ciudadanas de un país, de manera indirecta, uno de los principales beneficiarios serían los agricultores, considerando que el transporte constituye un insumo de trabajo, y que de igual forma es contemplado dentro del rubro de costos de producción de los productores agropecuarios; a su vez, un apoyo de este tipo influirá de manera positiva o negativa en la ganancia que obtengan estos actores. Las políticas agropecuarias del EAP, se clasifican en (OCDE, 2016: 30):

1.1 Apoyo a la producción

1.1.1 Apoyo basado en la producción: Se consideran las transferencias otorgadas por los primeros consumidores[2] a los productores en finca con base en el volumen de producción.

1.1.2 Apoyo vía precios: Los consumidores asumen el valor monetario equivalente al diferencial entre el precio pagado en frontera y el precio local del producto agropecuario pagado en la finca.

[2] Al hablar de primeros consumidores se hace referencia a los primeros actores que adquieren cualquier producto ya sea para para uso final o como materia prima para la elaboración de otros productos (OCDE, 2016). En el caso del sector lechero, de manera general, los comerciantes, industrias, centros de acopio y otros actores que compran de manera directa y por primera vez la leche cruda, son considerados primeros consumidores.

1.2 Apoyo vía insumos agropecuarios: Se pueden distinguir tres tipos de políticas importantes: apoyo vía insumos variables, apoyo vía capital fijo, apoyo vía servicios otorgados en la finca. Este primero hace referencia a los pagos realizados en finca a los productores agropecuarios con el fin de que se reduzca el costo de los insumos. Por otro lado, el apoyo vía capital fijo incluye las transferencias realizadas para reducir el costo de inversión en infraestructura, maquinaria, técnicas de mejoramiento del suelo y todo tipo de inversión realizada en la finca; así como los créditos otorgados. Por último, el apoyo vía servicios en la finca, que incluyen las transferencias realizadas que reducen el costo de la asistencia que ofrece el personal capacitado (técnicos, asistencia en finanzas, contadores, etc) en cualquier área en la que se requiera intervenir en la finca; y los servicios relacionados con la formación y capacitación a los productores agropecuarios de manera individual.

1.3 Apoyo basado con respecto al número de animales, producción, ingreso, etc: Transferencias realizadas por los primeros consumidores a los productores, a través de políticas focalizadas en función del número de animales, hectáreas (ha), etc. Dentro de este tipo de apoyos se pueden encontrar los kits, subsidios o seguros agrícolas que son otorgados en función del número de hectáreas o número de animales que tiene la finca.

1.4 Pagos compensatorios: Este tipo de pagos son otorgados por el gobierno para compensar las pérdidas causadas después de alguna catástrofe natural, por la presencia de plagas, y por una caída en el precio o incremento de los insumos agropecuarios.

1.5 Pagos basados en la producción histórica: Este tipo de políticas agropecuarias han sido generalmente implementadas en la Unión Europea y corresponden a los pagos de acuerdo con los volúmenes históricos de producción o también basados en el número de hectáreas histórico que posee la finca. Estos pagos también pueden corresponder al tipo de subsidios que otorga el gobierno europeo al sector lechero.

1.6 Otro tipo de transferencias: En este grupo constan las transferencias realizadas por los primeros consumidores a los productores del sector agropecuario que no constan en los otros grupos.

2. Estimado de Apoyo al Consumidor (EAC):

Las transferencias concedidas por el gobierno central tanto a los consumidores que utilizan el producto como materia prima o bien intermedio para posteriormente procesarlo y obtener el bien final, así como a los consumidores finales del producto procesado. En este grupo se encuentran las políticas que compensan las pérdidas en las que incurren los consumidores por un incremento en el precio pagado a los productores en finca, ya sean éstas por las fluctuaciones del mercado, o por políticas de precios (incremento de precio pagado en finca a los productores) implementadas por el gobierno. Las políticas que se encuentran en el EAC, se clasifican en (OCDE, 2016: 48-49):

2.1 Transferencias de precios a los consumidores: Corresponde a las transferencias realizadas por parte de los productores, cuando existe una reducción del precio de mercado de los productos agropecuarios locales. Esto termina afectando a los productores ya que su ganancia se vería reducida, pero beneficiaría a los consumidores porque pagarían menos

por los productos que desea adquirirlos; incentivándose de esta manera, el consumo local de productos domésticos.

2.2 Transferencias otorgadas a los primeros consumidores: El tipo de medidas de política que se incluyen en este grupo son aquellas que buscan compensar a los consumidores primarios por los altos precios que son pagados a los productores en finca. Por ejemplo, esto se puede dar cuando los gobiernos implementan una política de precios mínimos a determinados productos agropecuarios, que vendrían a ser una política de apoyo al productor, y como se estableció anteriormente en el EAP. Esto quiere decir, que los consumidores primarios (industrias procesadoras, empresas comerciales, etc) no deberían pagar un precio inferior al establecido por la política establecida, por lo tanto, para compensar esta afectación a los consumidores primarios, el gobierno central puede otorgarles el valor monetario correspondiente al diferencial entre el precio mínimo aplicado a los productos en finca y el precio al que están dispuestos a pagar los consumidores.

2.3 Subsidios al consumo: Corresponde a las transferencias monetarias o sus equivalentes que son otorgados a los consumidores, sobre todo con el objetivo de promover la seguridad alimentaria. En este grupo se incorpora el apoyo otorgado a los productores vía precios de mercado, a través de programas; como por ejemplo los programas de alimentación escolar que los gobiernos implementan en algunos países.

3. Estimado de Apoyo a los Servicios Generales (EASG):

En este grupo de políticas se incluyen todo tipo de transferencias realizadas al nivel de finca que benefician a todo el sector agropecuario en general, pues se encuentran las políticas que no sólo favorecen a los productores, sino constituyen todos los servicios relacionados con la asistencia técnica, capacitación, transferencia de conocimientos, suministro de insumos agropecuarios, maquinaria y equipos, otorgados por el gobierno central a lo largo de las cadenas agroproductivas[3], beneficiando de manera integral a los actores de cada eslabón de éstas. En este sentido, el apoyo de servicios no financieros cumple un rol importante para el aprovisionamiento de estas herramientas e instrumentos necesarios a lo largo de las cadenas de los rubros agropecuarios.

Este tipo de políticas a diferencia de los dos otros grupos, no generan impactos únicamente para los productores o consumidores de manera individual, sino que al ser un conjunto de servicios integradores durante todo el proceso productivo de un bien, no afecta de manera directa los beneficios e ingresos de los actores, sino que más bien inciden directamente en la productividad, rendimiento y consumo. Entre las políticas que se encuentran en este grupo están (OCDE, 2016: 45-46):

3.1 Promoción y publicidad de productos agropecuarios: Estas políticas están encaminadas en facilitar la comercialización de los productos agrícolas tanto en el mercado interno como en los mercados externos a través de ferias nacionales o internacionales, medios de

[3] Las cadenas agroproductivas o agroalimentarias constituyen todas las actividades que van desde la producción primaria de productos agropecuarios hasta que dicho producto llega al consumidor final. Dentro de estas actividades se encuentran la producción primaria, acopio, comercialización, procesamiento, distribución y consumo final. Una de las características primordiales de estas cadenas es que a lo largo de toda la cadena existe un flujo constante de recursos económicos, sociales y físicos, así como la generación y transferencia de información (Herrera & Nuñez, 2014, pág. 10).

comunicación, entre otros, que facilitan la venta de los productos e incrementan las oportunidades de negocios en distintos mercados.

3.2 Servicios de control e inspección: Constituyen todos los servicios otorgados por el Estado, así como financiamiento público para garantizar la inocuidad y trazabilidad de alimentos, desde la producción en finca hasta la exportación de los productos, en caso de que el producto fuera de exportación; y para el control zoosanitario (sanidad animal), y fitosanitario (sanidad vegetal).

De esta manera se garantiza que los productos en cada eslabón de la cadena agroproductiva se encuentre en buenas condiciones, libres de cualquier enfermedad o plaga para que en el momento en el que sean ofertados al consumidor final éstos productos sean de buena calidad, nutritivos y saludables. Adicionalmente, en este grupo de políticas se incluyen los gastos incurridos en la inspección a los lugares de producción, procesamiento y aprovisionamiento de alimentos; y el financiamiento que se otorga a las empresas encargadas de otorgar certificados de funcionamiento, calidad, para exportación, etc (MAG, 2018).

No obstante, en caso de los gastos incurridos en las vacunas aplicadas a los animales para la cura de alguna enfermedad, como por ejemplo las vacunas contra la fiebre aftosa, que son aplicados a los bovinos en la finca, deben ser incluidos en el EAP, ya que es un servicio que beneficia de manera directa únicamente al primer eslabón de la cadena (producción primaria). Pero en cambio, cuando los animales son sometidos a un proceso de cuarentena, es decir, son alejados por cuarenta días del resto de animales ya sea por la presencia de algún tipo de plaga o enfermedad, para recibir un tratamiento especial antes de su sacrificio, para de esta manera garantizar que los productos procesados, que posteriormente irán al consumidor, no sean nocivos para la salud de las personas, deben ser considerados dentro de este grupo de políticas (MAG, 2018).

3.3 Mejoramiento de la infraestructura: Los recursos destinados al financiamiento de la infraestructura sobre todo en las zonas rurales en temas de riego, almacenamiento, como por ejemplo los centros de acopio, entre otros; considerando que en estas zonas se concentra la mayor parte de mano de obra encargada de la producción mundial de alimentos.

3.4 Fomento de la investigación científica: Estas políticas tienen como objetivo financiar y apoyar a los centros de investigación agropecuarios públicos con el fin de generar los conocimientos necesarios para mejorar la productividad, rendimiento, y eficiencia de los cultivos y animales, así como para la generación de nuevas variedades. Dentro de este tipo de financiamiento se puede incluir a la transferencia de tecnología, mejoramiento de infraestructura, maquinaria, equipos, uso de material genético, etc.

3.5 Formación agropecuaria: Corresponde a todas las transferencias realizadas por el gobierno central para la capacitación y transferencia de conocimientos a los actores relacionados directamente con la producción primaria, de manera teórica y sobre todo práctica. Un claro ejemplo son las escuelas de campo, en donde un grupo de agricultores recibe cada cierto tiempo capacitaciones sobre temas agropecuarios, planifica actividades

que debe realizar, experimenta nuevos métodos de cultivo, tratamiento, de cultivos, manejo de recursos, etc.

Todos los conocimientos adquiridos en las escuelas agropecuarias, empoderan a los agricultores de manera integral, para que las prácticas aprendidas las implementen en sus propias fincas y transfieran su conocimiento. Además, desarrolla sus capacidades asociativas, ya que durante todo el proceso de aprendizaje comparten las experiencias vividas con el resto de participantes de otras escuelas. También, les brinda mayor liderazgo durante todo el proceso productivo y les permite fortalecer sus conocimientos con temas relacionados antes, durante, después de la cosecha y comercialización de los productos (FAO, 2019).

3.6 Otros servicios: Se incluyen en esta categoría, cualquier otro tipo de servicios que financie la autoridad central y que no se encuentren clasificados en ningunas de las anteriores.

Como se pudo notar anteriormente, existen varios tipos de políticas que son clasificadas en tres grandes grupos, las de apoyo a los productores, consumidores y las de servicios generales. Todas estas son implementadas por el gobierno central y tienen el objetivo de generar incentivos en el sector agropecuario, beneficiando a los actores en los distintos eslabones de las cadenas y fomentando el desarrollo del sector agropecuario. Ahora bien, es importante especificar que en el momento en el que todo este tipo de apoyos y políticas se materializan y monetizan son consideradas como transferencias, éstas últimas se las revisa a continuación.

Transferencias Públicas

A lo largo del tiempo, los gobiernos han implementado políticas con el fin de aliviar ciertas situaciones en el ámbito económico, social, productivo, ambiental y otros; pero sobre todo en beneficio de las personas con escasos recursos que difícilmente pueden acceder a educación, alimentación, salud y otras necesidades básicas. En este sentido, las transferencias constituyen la materialización de las políticas, puesto que abarca todos los tipos de ayudas, apoyos, programas, incentivos y subvenciones que son otorgados por el gobierno central a los individuos en forma monetaria, en el caso en el que las personas beneficiadas reciban alguna cantidad de dinero o subsidios, incidiendo directamente en sus ingresos; o en forma de bienes y servicios concedidos de forma gratuita o a un precio inferior que el precio de mercado (Piedra, 2004).

Por ejemplo, a finales de los noventas, se registra por primera vez el uso de transferencias públicas en América Latina, entendiéndolas como algún tipo de subvención programa o incentivo otorgado por el gobierno con el fin de promover el desarrollo de algún sector. En aquel tiempo, las transferencias realizadas por el gobierno fueron destinadas a la reducción de la pobreza, evitar que la pobreza intergeneracional que propague y fomentar el desarrollo rural (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2011). Este tipo de transferencias eran monetarias y fueron otorgadas a las personas de escasos recursos y a grupos de personas en situación de vulnerabilidad de los países en vías de desarrollo, sobre todo de la región.

Por otro lado, según Stiglitz (2000) el gobierno cumple cuatro roles importantes dentro de sus atribuciones: establecer las reglas de juego, leyes y normas que le permiten a la sociedad vivir en

armonía; producir bienes y servicios públicos como educación, salud, vivienda, defensa nacional, servicios básicos como luz, agua, entre otras cosas, que son esenciales para satisfacer las necesidades básicas de las personas; incentivar la producción privada a través de subvenciones, créditos o exención del pago de impuestos; efectuar la compra de insumos, materiales y todo tipo de bienes para el mantenimiento de los espacios y bienes públicos; y finalmente, focalizar transferencias a través de la redistribución de la renta.

Con respecto a este último aspecto, Stiglitz (2000: 36-43) menciona que las transferencias constituyen el traspaso de dinero de unas personas a otras de la manera más equitativa posible, así como todos los proyectos y programas que son financiados con el gasto público, pero que se diferencian de este último ya que las transferencias realizadas benefician a las personas de manera individual.

Como se mencionó anteriormente, las transferencias son los programas, incentivos, subvenciones y apoyos que realiza el gobierno central para el fomento y desarrollo de varios sectores. En este aspecto, se las clasifica en dos grandes grupos; por un lado, los programas o transferencias de asistencia social y por otro, las de seguridad social (Stiglitz, 2000:43). En este primer grupo se encuentran las transferencias monetarias como bonos y otras que implican la entrega de una cantidad específica de dinero (Tejerina & Pizano, 2016); y las no monetarias denominadas en especie, como los programas de alimentación escolar, programas de asistencia en salud, educación, etc. Por último, las transferencias de seguridad social que incluyen los seguros de desempleo, seguros en caso de accidente, jubilación, entre otros.

En el sector agropecuario, las transferencias públicas tienen el objetivo de incrementar la productividad y desempeño del sector; así como generar incentivos a los productores para que puedan asegurar un margen de rentabilidad y reduzcan sus costos de producción. Estas transferencias se encuentran clasificadas en los tres grandes grupos de políticas agropecuarias (Estimado de Apoyo al Productor, Estimado de Apoyo al Consumidor y Estimado de Apoyo a los Servicios Generales) que se explicaron anteriormente.

Una vez analizado el fundamento teórico de la presente disertación, si bien no se realizó un análisis cronológico por autor, se logró abarcar desde el concepto más general, partiendo de la noción que engloba política pública para entender el rol del gobierno central en la formulación e implementación de las políticas, así como en la toma de decisiones; para posteriormente analizar específicamente la política sectorial agropecuaria, puesto que es el marco que engloba a las políticas aplicadas al sector lechero que es el tema que interesa en esta disertación y que se analiza a priori.

En conclusión, el gobierno central al ser el principal actor encargado de la toma de decisiones, debe conocer la manera en la que se clasifican las transferencias realizadas, para que pueda identificar el apoyo en general que le otorga al sector, en este caso al sector lechero, se analice el comportamiento y evolución de estas transferencias, y quiénes han sido los principales beneficiarios. Esto permitirá evaluar si en general se logró cumplir con las metas propuestas y le permitirá tomar mejores decisiones en el campo de acción. A su vez, esta parte es fundamental, puesto que sirve para la construcción de la metodología de estimados de apoyo al sector lechero ecuatoriano que se realizará en la presente investigación. A continuación, en los siguientes capítulos se realiza una contextualización del sector lechero a nivel internacional y a nivel nacional para caracterizar la cadena de lácteos y entender su funcionamiento.

Capítulo I

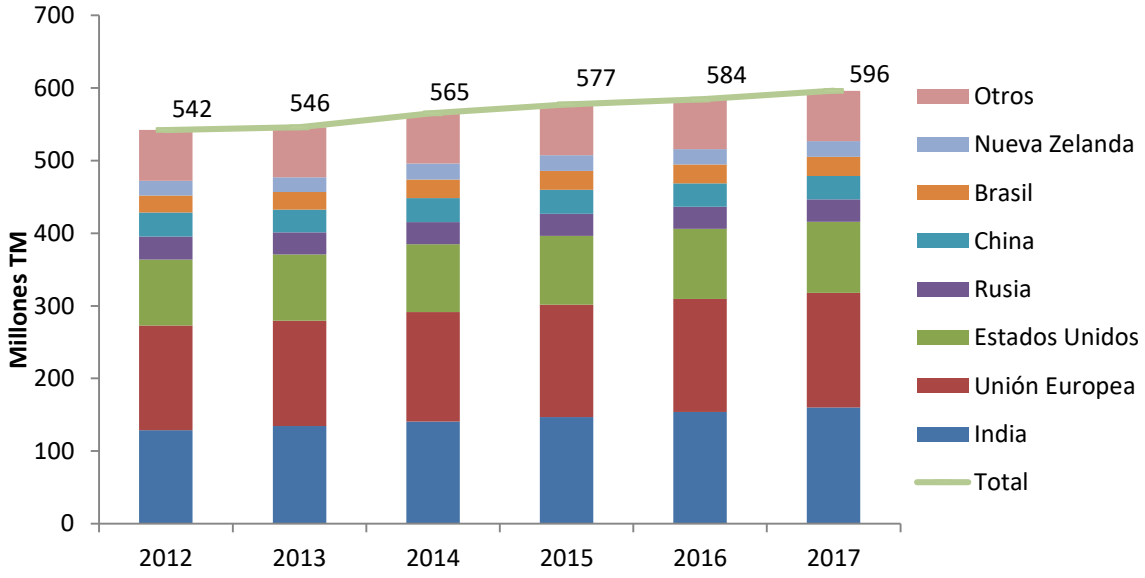
En el presente Capítulo se analizará el desempeño del sector lechero en el contexto internacional, así como el marco regulatorio bajo el cual se rigen los compromisos y acuerdos adquiridos en el ámbito del comercio internacional, que como se visualizará posteriormente, tienen incidencia en la cadena de lácteos a nivel nacional. El tener una visión amplia del comercio exterior de estos productos permite caracterizar la cadena de lácteos, conocer los principales competidores, consumidores, principales derivados lácteos transados, entre otros; así como entender la importancia y la sensibilidad que representa el sector lechero en todos los países, por los compromisos y protecciones que ha recibido bajo el marco legal internacional.

Contextualización del sector lechero

Contexto Internacional

Para empezar, es sustancial mencionar que la leche líquida tiene distintos usos; por un lado, constituye un bien final que es utilizado para el autoconsumo en las fincas o para alimento de los terneros. Por otro lado, se la utiliza para la elaboración de derivados lácteos, como quesos, mantequilla, leche en polvo, leche evaporada, leche condensada, leche UHT, entre otros.

Gráfico 2: Evolución de la producción mundial de leche líquida 2012-2017
(Millones de TM)



Fuente: Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA, por sus siglas en inglés), 2019
Elaborado por: Ariana G. Bonilla Jurado

Como se evidencia en el Gráfico 2, la producción de leche líquida a nivel mundial ha ido creciendo año tras año, es así que durante el período analizado (2012-2017) se ha evidenciado un crecimiento promedio anual del 2%. En este sentido, entre los principales productores se encuentran la India, Unión Europea, Estados Unidos, Rusia, China, Brasil, y Nueva Zelanda, concentrando entre estos siete países el 88% de la producción de leche líquida a nivel mundial (Departamento de Agricultura de los Estados Unidos [USDA por sus siglas en inglés], 2019).

Hasta el año 2016, la Unión Europea (UE) era el principal productor de leche líquida con una tasa de crecimiento del 2% anual y superando en promedio cada año en 7% la producción en volumen de la leche producida en la India. No obstante, para el 2017 la situación se revirtió, pues la producción de leche en la UE apenas creció en 1,6% con respecto al 2016 pasando de un valor producido de 155 mil toneladas métricas (TM) a 158 mil TM, mientras que en la India la producción pasó de 154 mil TM a 160 mil TM evidenciándose un crecimiento del 4,4%.

La reducción de la producción de leche en la Unión Europea se debió a la sequía desde inicios de primavera hasta verano que en su mayor parte se presenció en las zonas norte y este de Europa. Este hecho provocó la reducción de pasto, considerando que es un alimento esencial para el ganado, que a su vez incidió en la disminución de la producción de leche. Además, en algunos lugares de Europa, en especial Holanda, varios ganaderos sacrificaron su ganado vacuno debido a que no cumplían con los nuevos estándares de emisión de gases de efecto invernadero, pese a que según el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (2018) las vacas sacrificadas fueron las menos productivas. En ese sentido, se puede inferir que las condiciones climáticas son un factor importante que influye directamente en el incremento o reducción de la producción de leche.

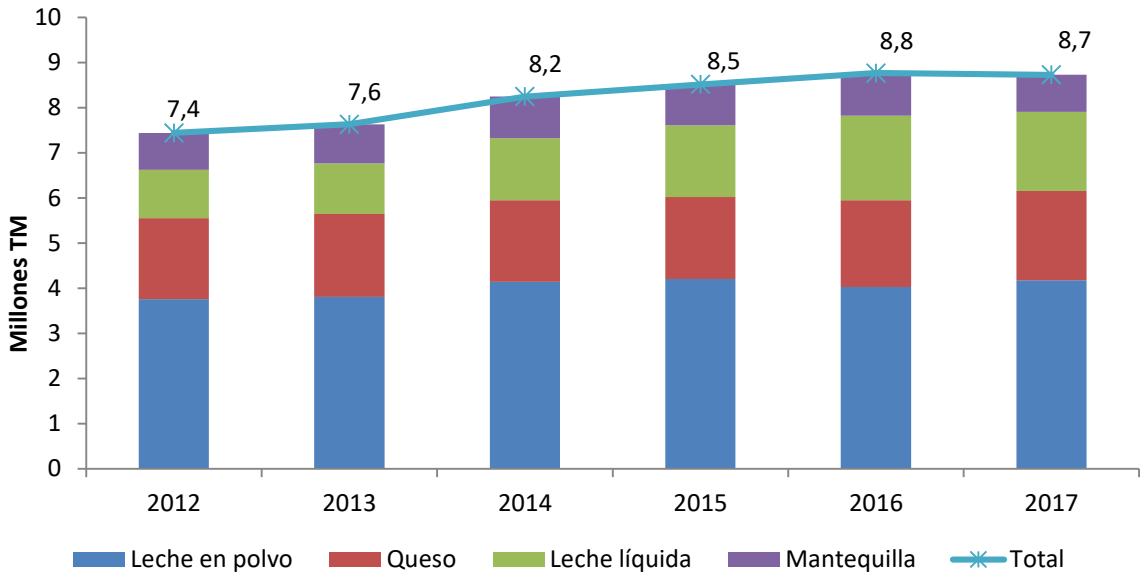
Por las razones expuestas previamente, en el 2017 la Unión Europea pasó a ser el segundo productor mundial de leche líquida, mientras que la India constituyó el principal productor de leche, pues en dicho año produjo el 27% de la leche líquida a nivel mundial registrando una producción de 160 millones de toneladas métricas en ese año y con una tasa de crecimiento promedio anual del 4% durante los últimos seis años. Este crecimiento, según Hemme, García & Saha (2003) se debe a que desde el 2001 la India pasó a triplicar el número de vacas productoras de leche que Estados Unidos (EE.UU). Además, anualmente en la India cada vaca pasó a producir un 10% de la producción total del país americano. El incremento de la producción de leche en la India se debe a las políticas de fomento productivo impulsadas por el gobierno en el sector, sobre todo en beneficio de los pequeños productores que son los encargados de producir alrededor del 80% de leche en ese país. Así mismo, la leche es la principal actividad económica de cerca del 50% de los hogares rurales, pues constituye su medio de subsistencia.

Por otra parte, para analizar tanto las exportaciones como importaciones mundiales, se tomaron en cuenta los datos de los derivados lácteos, pues estos son los productos que se comercializan a nivel internacional por su durabilidad y volumen.

Como se observa en el Gráfico 3, durante el período 2012-2017 el principal producto lácteo exportado a nivel mundial fue la leche en polvo, correspondiendo en promedio anualmente el 51% de las exportaciones de este producto a leche en polvo entera. En virtud de ello, para facilitar el análisis de datos de comercio exterior de lácteos, al hablar de leche en polvo se está considerando los datos de leche en polvo entera y descremada.

En este aspecto, según el Instituto Ecuatoriano de Normalización [INEN] (2011), la leche en polvo se la obtiene mediante un proceso de evaporación a través del cual se separa el agua de la leche líquida, dejando los componentes sólidos secos de la leche (Norma Técnica Ecuatoriana INEN 0298, 2011). En ese contexto, en el 2017 las exportaciones de leche en polvo representaron el 48% del total de exportaciones realizadas a nivel mundial, registrando un crecimiento del 11% en el volumen exportado entre el 2012 y 2017.

Gráfico 3: Evolución de las exportaciones mundiales de derivados lácteos 2012-2017 (Millones de TM)



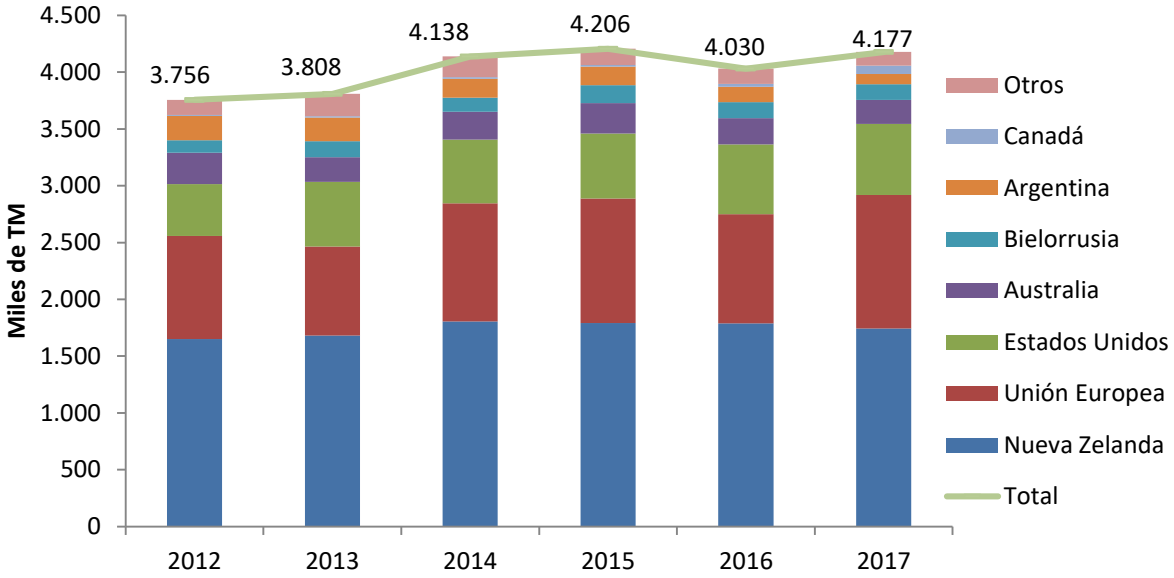
Fuente: USDA, 2019
Elaborado por: Ariana G. Bonilla Jurado

Durante el período analizado, las exportaciones de lácteos crecieron a una tasa promedio anual del 3,3%, siendo el 2014 el año en que se registra el mayor crecimiento (8%) de las exportaciones totales de derivados lácteos, al pasar de un volumen exportado de 7,6 millones de TM a 8,2 millones de TM. Este hecho se debe principalmente al crecimiento de las exportaciones de leche líquida en un 23,2%, así como el crecimiento del volumen exportado de leche en polvo en un 8,7% (Gráfico 3).

Como se mencionó anteriormente la leche en polvo constituye el principal derivado lácteo exportado a nivel mundial, pues su vida útil de aproximadamente 14 meses facilita el almacenaje y transporte, y por ende el comercio (MAG, 2019). Mientras que la leche líquida es un producto que no se lo comercializa comúnmente debido su durabilidad (3 meses aproximadamente). Por esta razón, para los análisis de comercio internacional que se realizarán en la presente disertación se tomará en cuenta los datos de la leche en polvo. Del mismo modo para el análisis de precios en las metodologías se considerará el precio referencial de la leche en polvo.

Durante el período analizado las exportaciones de leche en polvo representaron el 42% del total de exportaciones mundiales; en este aspecto, al contrario de los datos obtenidos en la producción de leche líquida a nivel mundial, Nueva Zelanda constituye el principal exportador de leche en polvo, pues durante el 2012-2017 sus exportaciones representaron en promedio anualmente el 43,4% del total de exportaciones de este producto. En segundo lugar se ubica la Unión Europea con una participación del 28% en las exportaciones totales para el año 2017 y una tasa de crecimiento del 6,9% en promedio durante los últimos seis años (Gráfico 4).

Gráfico 4: Principales exportadores de leche en polvo 2012-2017
(Miles de TM)



Fuente: USDA, 2019
Elaborado por: Ariana G. Bonilla Jurado

Una de las principales razones que han hecho que Nueva Zelanda se mantenga como el principal exportador de leche en polvo y demás derivados lácteos en el mundo, ha sido la creciente demanda de estos productos en el mercado chino, con una tasa de crecimiento promedio de la demanda del 11% anual, pues este país de Oceanía constituye el principal proveedor de lácteos procesados a la República Popular de China (Perulactea, 2014). Es así que en el 2014, al incrementarse la demanda de la leche en polvo en aproximadamente 40 millones de dólares en China, sobre todo de la clase media, sus importaciones incrementaron y por ende las exportaciones de Nueva Zelanda. Al ser estos dos países, China y Nueva Zelanda el principal importador y exportador de leche en polvo respectivamente, sus volúmenes importados y exportados influyen directamente en los flujos comerciales de lácteos a nivel mundial

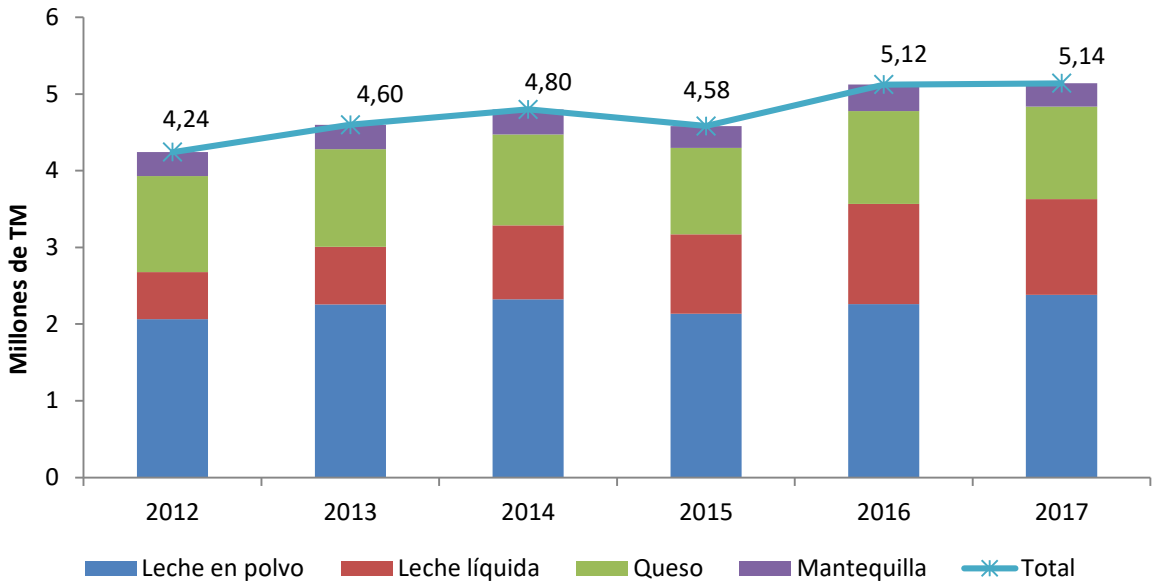
Si bien China constituye uno de los principales productores de leche líquida a nivel mundial y su oferta abastece aproximadamente el 80% del consumo local, el déficit restante es cubierto en su mayoría por las importaciones desde Nueva Zelanda. Esta tendencia se intensificó en el 2008, cuando en el país asiático se evidenciaron problemas de salud en niños y niñas relacionados con el consumo de fórmulas de leche contaminadas. Este acontecimiento se viralizó en China y en el resto de países provocando el incremento de las importaciones de leche en polvo (insumo esencial para la elaboración de fórmulas infantiles, confitería, entre otros) sobre todo de Nueva Zelanda (Perulactea, 2014).

Con respecto a las exportaciones de la Unión Europea, al igual que en el caso de Nueva Zelanda, su comercio de lácteos depende en gran parte de la demanda de estos productos en China, por tanto cuando existe un crecimiento o decrecimiento de las exportaciones de leche se debe en parte a una reducción o incremento de la demanda de este producto por parte del país asiático.

En relación a las importaciones de derivados lácteos (Gráfico 5) se observa que al igual que las exportaciones mundiales, a lo largo del período analizado, la leche en polvo ha sido el principal

derivado lácteo importado, representando el 46% de las importaciones totales de productos lácteos en el 2017, con un volumen promedio anual importado de 2.237 miles de TM. En segundo lugar se encuentran las importaciones de queso, representando en promedio el 26% de las importaciones realizadas anualmente y con un volumen promedio de importación de 1.208 miles de TM anuales (USDA, 2019).

Gráfico 5: Evolución de las importaciones mundiales de derivados lácteos 2012-2017 (Millones de TM)



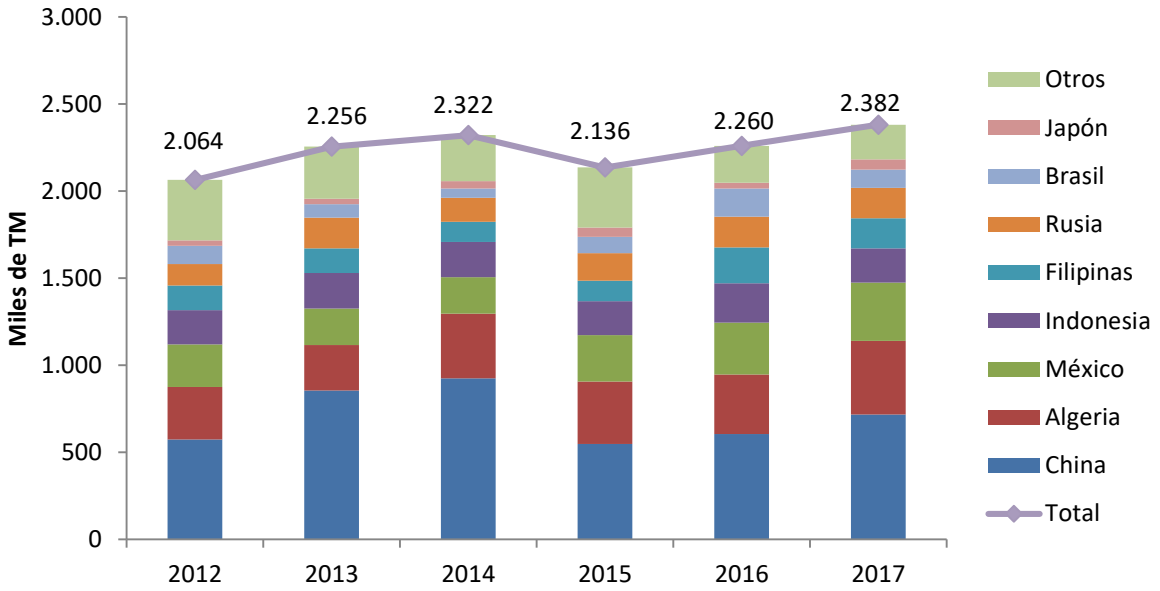
Fuente: USDA, 2019
Elaborado por: Ariana G. Bonilla Jurado

Por otro lado, la leche líquida constituye el tercer derivado lácteo más importado durante el período analizado; no obstante, fue el que mayor crecimiento presenció a lo largo del tiempo, con una tasa de crecimiento promedio anual del 16% y un volumen de importación de 987 miles de TM anuales en promedio. Por último se encuentra la mantequilla con un volumen promedio de importación de 317 miles de toneladas métricas durante el período de análisis.

Al analizar las importaciones de la leche en polvo, se visualiza en el Gráfico 6 que China se ha mantenido como el principal importador mundial de este producto, representando en promedio el 31% de las importaciones totales realizadas anualmente con un volumen promedio de 703 miles de TM. A este país le siguen Algeria, México y Rusia con un volumen promedio de importación anual de 343, 261 y 204 miles de TM respectivamente (USDA, 2019).

En el 2015 existió un decrecimiento del 8% en las importaciones mundiales, principalmente debido a la reducción del 41% de las importaciones de leche en polvo de China con respecto al 2014.

Gráfico 6: Principales importadores de leche en polvo 2012-2017
(Miles de TM)



Fuente: USDA, 2019
Elaborado por: Ariana G. Bonilla Jurado

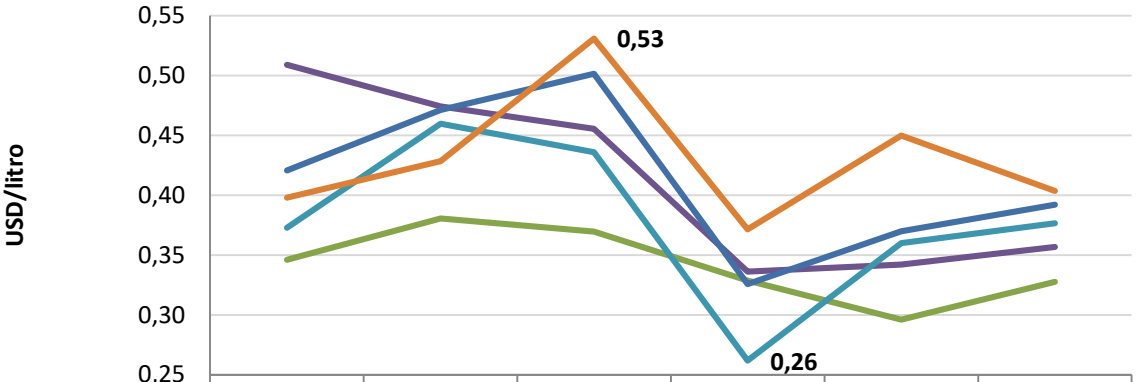
Por otra parte, un aspecto interesante que es primordial señalar para posteriores análisis, es que Venezuela desde el 2012 hasta el 2015 se encontraba dentro de los cinco principales importadores de leche en polvo en el mundo; no obstante a partir del 2016 las importaciones de este producto se reducen en un 70% con respecto al 2015, en parte por la intensificación de la crisis económica y social que actualmente sigue latente. Desde ese entonces las importaciones de Venezuela pasaron a ser insignificantes a nivel mundial, al pasar de un volumen promedio importado entre el 2012 y 2015 de 175 miles de TM a un volumen promedio anual de 39 mil TM entre el 2016 y 2017.

Precios Internacionales de leche

La variable precios es un determinante importante en la competitividad de los países, pues como lo asegura Tamames (1989), esta última hace referencia a la capacidad de acceder a mercados internacionales y competir con el resto de países. Del mismo modo, Bourgine (2001) asevera que la competitividad es la habilidad de vender los bienes y servicios ofertados a nivel mundial.

En algunos países los precios de la leche se rigen por las condiciones del mercado, es decir, por las leyes de oferta y demanda; mientras que en otros, éstos son regulados o establecidos por los gobiernos centrales. Considerando estos aspectos, en un principio se compararán los precios internacionales de leche cruda pagados al productor en finca, ya que como se señaló anteriormente, la leche cruda, en la mayoría de los casos, constituye la principal materia prima que las industrias formales e informales requieren para la elaboración de derivados lácteos. En segunda instancia, se analizarán los precios de exportación de la leche en polvo de los principales productores en el mundo, pues como se constató en la parte inicial de este capítulo, en el contexto internacional, la leche en polvo es el principal commoditie transable de los productos lácteos por su durabilidad y uso.

Gráfico 7: Precios internacionales de leche cruda (USD/litro) 2012-2017



	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Argentina	0,35	0,38	0,37	0,33	0,30	0,33
Colombia	0,51	0,47	0,46	0,34	0,34	0,36
UE	0,42	0,47	0,50	0,33	0,37	0,39
Nueva Zelanda	0,37	0,46	0,44	0,26	0,36	0,38
EEUU	0,40	0,43	0,53	0,37	0,45	0,40

Fuente: Federación Colombiana de Ganaderos- FEDEGAN (2019), Ministerio de Agricultura y Ganadería – SIPA (2019)
Elaborado por: Ariana G. Bonilla Jurado

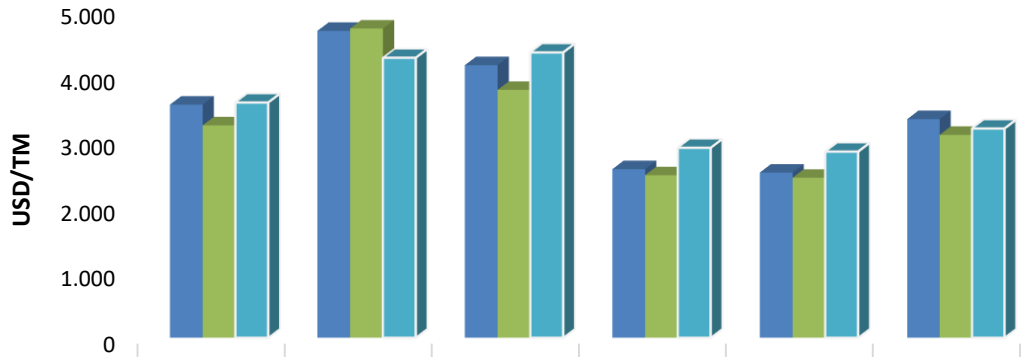
Al comparar los precios de pago a los productores por la compra de cada litro de leche en varios países de la región (Colombia y Argentina) y de los principales productores de leche a nivel mundial, como Nueva Zelanda, la Unión Europea y Estados Unidos, se observa (Gráfico 7) que en promedio los precios de leche cruda en Estados Unidos han sido los más altos (0,43 USD/litro) durante el período de análisis. De igual forma, sucede en el caso de la Unión Europea y Colombia, cuyos precios de leche cruda en promedio, en estos últimos seis años se ubicaron en 0,41 USD/litro, mientras que en promedio los precios de Argentina se han mantenido como los más bajos (0,34 USD/litro).

Con respecto a los precios de la leche en polvo entera, según la información disponible, de la Federación Colombiana de Ganaderos [FEDEGAN] y la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias [ODEPA] (2019) sobre los precios del Norte de Europa, Oceanía (Australia y Nueva Zelanda) Y Estados Unidos, como se evidencia en el Gráfico 8, que anualmente no han existido diferencias significativas en los precios de la leche en polvo entre los países, manteniéndose en promedio anualmente un precio internacional de 3.418 USD/TM durante el período de análisis. Sin embargo, al igual que en el caso de los precios de la leche cruda, Estados Unidos ha reportado en la mayoría de los años, un precio superior en 9% a los del Norte de Europa y Oceanía.

En ese sentido, a pesar de que los precios de leche en Estados Unidos han sido supriores al del resto de países, el gobierno estadounidense implementa programas de compras públicas cuando existen excedentes de leche, apoyos en temas comerciales, y otorga grandes subvenciones, así como la creación de un programa que le asegura un margen de rentabilidad fijo al productor entre el precio de venta de leche y el costo del pasto, entre otros (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura [IICA], 2014). Las políticas de apoyo y ayudas internas que otorga el gobierno estadounidense al sector lechero lo han vuelto un gran competidor a nivel mundial, afectando las exportaciones de los mayores productores y exportadores de lácteos en Sudamérica, puesto que este

tipo de apoyos que otorga el gobierno estadounidense al sector lechero permiten que dicho país exporte productos lácteos a precios inferiores del resto de países.

Gráfico 8: Precios internacionales de leche en polvo entera (USD/TM) 2012-2017



	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Norte Europa	3.545	4.664	4.144	2.566	2.514	3.325
Oceanía	3.231	4.700	3.768	2.474	2.435	3.086
Estados Unidos	3.578	4.256	4.337	2.890	2.832	3.183

Fuente: FEDEGAN, (2019), Oficina de Estudios y Políticas Agrarias – ODEPA (2019)
Elaborado por: Ariana G. Bonilla Jurado

En términos generales, los precios internacionales de la leche han ido a la baja (véase Gráfico 7 y 8), pues a pesar de que desde el 2012 hasta el 2014 el precio promedio de la leche cruda se ubicó en los 0,44 USD/litro, siendo el precio de Estados Unidos el máximo alcanzado por cualquier país (0,53 USD/litro en el 2014), en el 2015 existe una caída del 29% en el nivel general de los precios de leche cruda a nivel mundial con respecto al año anterior, alcanzándose el precio inferior de todos los años de análisis (0,26 USD/TM) en Nueva Zelanda; y una reducción del 35% en los precios de la leche en polvo.

Este acontecimiento, de acuerdo con la OCDE y la FAO (2017) se debe a tres situaciones en especial. En primer lugar, a causa de la reducción de la demanda de productos lácteos en China (principal importador de leche en polvo a nivel mundial) y por ende disminución de las importaciones de estos productos. En segundo lugar, Rusia puso restricciones de importación de lácteos por parte de Estados Unidos y la Unión Europea; y por último, se registró sobreproducción de leche en Estados Unidos por la reducción de los precios de insumos agropecuarios.

Por el contrario, a partir del 2016, se visualiza una leve recuperación de los precios de leche cruda en un 12%, mientras que los precios de la leche en polvo entera en un 23%, sobre todo por el incremento de los precios en EEUU, el continente europeo y Nueva Zelanda. Para el año 2017, se registró un precio promedio de 3.198 USD/TM de la leche en polvo entera, mientras que el precio promedio de la leche cruda a nivel internacional se mantuvo en 0,37 USD/litro, ubicándose entre el precio máximo y mínimo registrado en años anteriores.

Marco Regulatorio

Toda la evolución de las tendencias del comercio internacional de los productos agropecuarios, dentro de los cuales se encuentran los lácteos, responden a un marco legal. En el caso del Ecuador, se identificaron los tres marcos regulatorios más relevantes y aplicables en el ámbito comercial. Por tanto para entender el impacto de éstos en el comercio internacional, se deben entender principalmente los compromisos adquiridos en la OMC, la CAN y la UE.

Compromisos adquiridos en la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Comunidad Andina (CAN) y la Unión Europea (UE) en lácteos

1. Organización Mundial del Comercio (OMC)

La Organización Mundial del Comercio (2016: 3-5), constituye una organización intergubernamental establecida el 1ro de enero de 1995. Su establecimiento como tal, surge en la octava ronda, más conocida como Ronda Uruguay, celebrada en el marco del Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que la llevó a su creación y al establecimiento de los Acuerdos de la OMC. El GATT fue firmado en 1947 y entró en vigor un año más tarde; su objetivo central fue el de eliminar los obstáculos que impedían el libre comercio entre los países. Para lograr su cometido, el GATT celebró ocho rondas en las cuales se establecieron normas en las que los países que lo firmaron se comprometían a reducir las trabas al comercio. Durante las rondas celebradas, se lograron grandes avances en cuanto a la liberalización del comercio de las mercancías, la no discriminación, transparencia y un comercio más abierto.

Actualmente la OMC está conformada por más de 160 países, representados por sus gobiernos, que en su gran mayoría constituyen en vías de desarrollo, cuyo objetivo se enfoca en la liberalización del comercio, la promoción del desarrollo y crecimiento económico de los países miembros. Durante la creación de la Organización Mundial del Comercio, en la Ronda Uruguay celebrada desde 1986 hasta 1994, se establecieron varios Acuerdos de la OMC (OMC, 2016), y en especial se revisaron las políticas y medidas como las subvenciones a los productos exportados y las políticas de precios domésticos en los países aplicadas al sector agropecuario que generaban ciertas trabas en el desarrollo comercial del sector.

Durante la celebración de la Ronda Uruguay se trataron varios temas de política comercial como aranceles, propiedad intelectual, agricultura, mercado de servicios, entre otros; y se establecieron alrededor de sesenta nuevos acuerdos que se los conocería como los “Actuales Acuerdos de la OMC” (OMC, 2017). Los acuerdos a los que llegaron los países miembros, se lo realizó a manera de contratación, a través de la cual los países se comprometían a cumplir con lo estipulado en cada uno de los acuerdos y respetar las negociaciones en política comercial, sin sobrepasar límites.

Estos compromisos se encuentran estipulados en los anexos 1,2 y 3 del Acuerdo de la Ronda Uruguay, y el conjunto de todos estos constituyen los “Acuerdos Comerciales Multilaterales” acordados por todos los miembros (OMC, 2019). En éstos se establecen las reglas de juego por las cuales se rige el comercio mundial de productos, propiedad intelectual, servicios, entre otros, que están sujetos a las políticas comerciales de los países miembros.

En el Anexo 1, se establecieron los acuerdos de Agricultura, Normas de Origen, Salvaguardias, Trámite de Licencias de Importación, Medidas Sanitarias y fitosanitarias, Obstáculos Técnicos al Comercio, textiles y vestido, Antidumping, Subvenciones y medidas compensatorias, Acuerdo sobre facilitación del comercio, entre otros. Cada uno de estos se rige bajo un marco legal en el que se estipula los compromisos establecidos por los países. En la presente investigación, se dará énfasis al Acuerdo sobre la Agricultura, puesto que en éste constan las normas bajo las cuales preside el comercio internacional de productos agropecuarios, que incluyen los productos desde el capítulo 1 al 24 del Sistema Armonizado[4] (SA), excepto el pescado y sus productos (OMC, 2016: 104), con el propósito de promover la liberalización del comercio, fomentar un comercio justo y equitativo para todos los países y acceso a mercados, sin atentar a la salud de las personas y el medio ambiente.

En el Anexo 2 se establecen las normas y directrices que acordaron implementar los países de la OMC cuando existen diferencias, incumplimiento en los acuerdos firmados, o cuando algún país establece políticas comerciales que no están estipuladas en el acuerdo (OMC, 2019). El Órgano de Solución de Diferencias (OSD) fue establecido para vigilar estos procesos y, en la medida de lo posible, lograr que los países que tienen conflictos resuelvan sus diferencias por mutuo acuerdo, bajo el marco legal de la OMC.

En el anexo 3, los países acordaron el Mecanismo de Examen de Políticas Comerciales (MECP) en el que detalla que los miembros de la OMC deben notificar periódicamente las políticas comerciales que implementen en sus países, con la finalidad de transparentar sus prácticas comerciales con el resto de miembros. Los países deben remitir informes donde consten las políticas implementadas y establecidas en acuerdos multilaterales (acuerdos suscritos por todos los países miembros de la OMC) y plurilaterales (compromisos establecidos entre algunos países de la OMC) al Órgano de Examen de Políticas Comerciales (OEPC) cada cierto tiempo (OMC, 2019). Este órgano es el encargado de administrar y dar funcionamiento al MECP, y cumple con la función de vigilar y supervisar las políticas comerciales negociadas en el marco de la OMC.

En los tres anexos del Acuerdo de la Ronda de Uruguay, constan todos los compromisos acordados y suscritos en temas comerciales por todos los países miembros de la OMC, los mismos que están sujetos a vigilancia por parte de los órganos competentes de la OMC.

Todos los acuerdos de la OMC se establecen con base en ciertos principios, uno de éstos es el de la nación más favorecida. Esto quiere decir, que cuando un país miembro otorga preferencias o cualquier tipo de beneficio comercial a otro país, éstos deben ser aplicados al resto de países miembros de la OMC para que se beneficien por igual de los compromisos comerciales adquiridos, sin ningún trato discriminatorio (OMC, 2016). Sin embargo, en casos en los que los países firman tratados de libre comercio, las preferencias, concesiones arancelarias y compromisos únicamente aplican para el país o países con los que firmaron dicho tratado, sin tener que favorecer al resto de países miembros con estas ventajas comerciales.

Por otra parte, con respecto a los acuerdos suscritos en el tema de lácteos, dentro del macro de la OMC, se encuentra el Acuerdo Internacional de Productos Lácteos. Éste fue suscrito por algunos países de la OMC con el objetivo de mantener estables los precios de leche a nivel internacional, facilitar el despacho de excedentes de leche entre países, fomentar la liberalización comercial de los lácteos y que exista un beneficio mutuo de las medidas implementadas (OMC, 2016). Entre los productos

[4] El Sistema Armonizado de mercancías corresponde a una nomenclatura arancelaria establecida a nivel internacional para agilizar el intercambio de información sobre la codificación de productos de comercio exterior (Qualitysoft CIA. LTDA, 2019).

lácteos que se incluyeron en los compromisos de este acuerdo, se encuentran: leche líquida, leche y nata concentradas, leche en polvo, suero de mantequilla, yogurt, lactosuero, mantequilla, pastas lácteas para untar, quesos, requesón y caseína (OMC, 2019).

Uno de los temas sustanciales que se acordó, fue el establecimiento de precios mínimos de exportación para equilibrar los precios de los lácteos a nivel internacional y que por ende, los consumidores accedan a precios razonables. Para la fijación de precios se consideraba el contenido graso, embalaje, condiciones de venta, entre otros, de los derivados lácteos. Del mismo modo, las partes acordaron darle la importancia nutricional que requiere la leche a nivel mundial, por lo que todos los países se comprometieron a cooperar entre ellos y con otros organismos internacionales para lograr dicho cometido. Otro de los propósitos de este acuerdo fue el de garantizar que los productos lácteos sean destinados para ayudas alimentarias; siempre y cuando se notifique a los órganos competentes dicha medida.

Para la vigilancia del acuerdo de lácteos, se conformó un Consejo Internacional de Productos Lácteos que se encargaría de vigilar y supervisar el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el acuerdo. Al respecto, los países partes debían informar sobre las políticas implementadas al sector lechero de su país, y los convenios realizados en tratados de libre comercio, para que dicho Consejo pueda evaluarlas.

El Acuerdo Internacional de Productos Lácteos expiró en el año 1997, debido a que los países miembros que lo conformaban, consideraron que el tema de lácteos debía ser tratado al igual que el resto de productos agropecuarios, bajo el marco del Acuerdo sobre la Agricultura. Adicionalmente, los compromisos adquiridos en el mismo no funcionaron, ya que no todos los principales productores de lácteos a nivel mundial habían suscrito el acuerdo, por lo tanto no se pudo coordinar el cumplimiento de los precios mínimos de exportación (OMC, 2019).

- **Acuerdo sobre la Agricultura**

Como se mencionó anteriormente, reconociendo la sensibilidad e importancia del sector agropecuario de los países, uno de los acuerdos más importantes que se establecieron en la OMC fue el Acuerdo sobre la agricultura; pues en un principio, en el marco del GATT, los productos agropecuarios estaban sujetos al mismo tipo de exenciones que el resto de los productos industriales, lo que producía una serie de obstáculos al comercio, especialmente con respecto a las importaciones, es decir, existían límites, cuotas, precios mínimos a la importación, prohibiciones a importar, etc. Además, estas políticas permitieron que varios países otorgaran subvenciones al sector agropecuario de sus países, por lo cual si bien las exportaciones de los productos agropecuarios que recibieron apoyo vía subvenciones se vieron beneficiadas, el resto de productos a nivel mundial que competían con los productos de exportación se verían afectados, al competir con los precios inferiores a los cuales se ofertaban los productos de exportación subvencionados. En este sentido, los productos agrícolas y pecuarios que más se vieron afectados por este tipo de medidas fueron la carne, leche y derivados lácteos, azúcar, algunos frutos, entre otros. Todas estas políticas implementadas por los gobiernos miembros de la OMC afectaron a la comercialización tanto interna como externa de los productos agropecuarios, generando una serie de distorsiones y obstáculos al comercio, por lo tanto, en la Ronda Uruguay, estas medidas fueron sujetas a una serie de revisiones y exámenes.

Dada la importancia de los sectores agropecuarios en cada país por su aporte al desarrollo y funcionamiento de las economías, generación de ingresos y empleo, así como la afectación que habían

recibido los agricultores y el propio sector por la implementación de ciertas políticas; fueron de gran preocupación para todos los miembros de este organismo, por lo tanto, se decidió establecer dos acuerdos referentes a los temas agropecuarios; por un lado el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, el cual hacía referencia a temas de inocuidad y sanidad agropecuaria; y por otro lado, el Acuerdo sobre la Agricultura en el que se establecieron nuevas normas y compromisos para salvaguardar no sólo el libre comercio de productos agropecuarios, menos trabas a la comercialización interna y externa de los productos agrícolas, sino que también se dio énfasis en que las políticas implementadas por los gobiernos tengan objetivos de garantizar la seguridad alimentaria, impulsar el desarrollo de los sectores vinculados a esta actividad económica, y alinearse a los objetivos de cuidado y preservación del medio ambiente (OMC, 2016: 9-10).

El Acuerdo sobre la Agricultura permite que los gobiernos que están adheridos a la OMC, fomenten el desarrollo del sector agropecuario de sus países a través de transferencias e implementación de políticas que no generen efectos negativos en el comercio. Así mismo, este Acuerdo otorga preferencias a los países en vías de desarrollo para que las políticas, sobre todo las políticas comerciales, que afectan al sector agropecuario se eliminen o se las reformule de tal manera que se reduzcan las trabas al comercio. Para el cumplimiento de este Acuerdo existe un comité encargado de revisar y evaluar las políticas aplicadas al sector agrícola de los países cada cierto tiempo, con el fin de verificar el cumplimiento de las normas y principios de la OMC.

Adicionalmente, el Acuerdo sobre la Agricultura establece tres pilares fundamentales sobre los cuales se establecen sus compromisos. El primer pilar es “Acceso a mercados”, este hace referencia a que todas las medidas de política implementadas por los gobiernos deben ser únicamente aranceles, es decir, el tipo de medidas como límites y cupos a la importación que fueron implementadas antes del establecimiento de este Acuerdo y que causaron grandes distorsiones al comercio agropecuario, debían suprimirse o hallar equivalentes en aranceles. Estas medidas fueron aplicadas con rigurosidad a los países desarrollados, a quienes se les otorgó únicamente seis años a partir del establecimiento del Acuerdo sobre la Agricultura en 1995, para que hicieran esta transición de políticas, cambiarlas o eliminarlas; mientras que para los países en vías de desarrollo se les otorgó un trato diferente y especial, pues debían adaptarse a las nuevas normas y compromisos en un período de transición de diez años (OMC, 2017: 11).

Además, cada país miembro, al ingresar a la OMC negoció aranceles consolidados. Es decir, se negociaron los aranceles máximos (arancel techo) que pueden aplicarse a la importación de productos. En ese aspecto, es importante resaltar que al ser la leche y derivados lácteos, productos sensibles a nivel mundial, tienen uno de los aranceles consolidados más altos en relación al resto de productos agropecuarios. Por ejemplo en el caso del Ecuador, el arancel máximo aplicado a la importación de leche líquida es 54%, mientras que para la leche en polvo es del 72%, considerado que este último es el principal commoditie transado a nivel mundial (OMC, 2019). Otros países, sobre todo los que ingresaron primero a la OMC, tuvieron la posibilidad de poder negociar sus aranceles consolidados con más amplitud, poniendo aranceles consolidados superiores incluso al 100%. Este hecho rectifica la importancia, sensibilidad del sector lácteo a nivel mundial y lo protegido que se ha mantenido a nivel internacional.

Igualmente, en el caso de que los aranceles impuestos sean elevados, se puede acceder a contingentes, esto quiere decir que en el caso de las importaciones, en lugar de limitarlas, prohibirlas u

obstaculizarlas con la imposición de altas tasas arancelarias, se puede otorgar preferencias arancelarias a determinado volumen importado, de esta manera se reducen los obstáculos al comercio, pero también se promueve el comercio entre los países y se salvaguarda la producción local de los países, garantizándose el principio de seguridad alimentaria. Es importante mencionar, que Ecuador durante el período de análisis de la presente disertación, no hay hecho uso de los contingentes arancelarios de la OMC, sin embargo para el año 2019 se están buscando los mecanismos apropiados para darlos uso y poner a disposición de los importadores ecuatorianos (MAG, 2019).

El segundo pilar se enfoca en las subvenciones otorgadas a los productos agropecuarios exportados, el cual establece la eliminación y prohibición de este tipo de subvenciones, ya que claramente perjudica al comercio de los productos agropecuarios, pues los exportadores que reciben este tipo de transferencias por parte del gobierno, ofertan sus productos en el mercado internacional a un precio inferior del resto de sus competidores, volviéndoles menos competitivos a los productos agropecuarios de estos últimos. Al igual que en el caso del primer pilar, los países desarrollados tuvieron un período de seis años para eliminar estas medidas de política, mientras que a los países en vías de desarrollo se les otorgó un lapso de diez años a partir del establecimiento del Acuerdo Sobre la Agricultura (OMC, 2017: 16).

Por último, el tercer pilar de este acuerdo, es la "Ayuda Interna" o Medida Global de Ayuda (MGA) que hace referencia a las transferencias otorgadas por los gobiernos, a los productores en finca, independientemente de que estos últimos sean exportadores o no. Estas transferencias, apoyos y ayudas que recibe el sector están sujetas a evaluación en el marco de la OMC, y sobre todo deben cumplir una serie de compromisos y reglas con el propósito de que las transferencias y políticas implementadas generen la menor distorsión[5] posible. la MGA es calculada anualmente por los países miembros y constituye la suma de la ayuda interna en valores monetarios otorgada por el gobierno por rubros específicos y la ayuda concedida al sector agropecuario en general (OMC, 2017).

La Medida Global de Ayuda, es una metodología similar a la que se realizará en la presente investigación, puesto que al igual que los estimados de apoyo, cuantifican la ayuda que han otorgado los gobiernos centrales al sector agropecuario de sus países.

2. Comunidad Andina

En lo que refiere a la Comunidad Andina (CAN), actualmente está conformada por Perú, Ecuador, Colombia y Bolivia, Estos países firmaron el Acuerdo de Cartagena en 1969, en el que establecieron los compromisos y objetivos en ámbitos comerciales, económicos, sociales, de cooperación e integración. Al igual que en la OMC y la Unión Europea, el objetivo de esta integración andina es la liberalización y eliminación de obstáculos al comercio (Comunidad Andina, 2019).

En el ámbito agropecuario, mediante la Decisión N° 371 establecida en noviembre de 1994, los países suscriptores de la CAN establecieron el Sistema Andino de Franja de Precios (SAFP) con la finalidad de estabilizar los precios de importación de productos agropecuarios provenientes de otros países que no sean de la CAN, con base en los precios internacionales, debido a las distorsiones presentes en el

[5] Según la OMC (2017: 12), por distorsión se entiende a cualquier tipo de transferencia, apoyo, o política implementada por parte del gobierno que influye en el precio de un producto, nivel de producción, comercialización de productos, e incide en la toma de decisiones de los actores involucrados como productores, comercializadores, distribuidores y consumidores.

mercado y la inestabilidad de precios como consecuencia de las políticas agropecuarias implementadas, las condiciones de mercado y otros factores (Acuerdo de Cartagena, 1969). Este sistema consiste en la fijación de un precio piso y un precio techo expresados en dólares americanos sobre toneladas métricas, metodología que se encuentra disponible en el Artículo 6 de la Decisión N° 371 del Acuerdo de Cartagena.

Según lo estipulado en la Decisión N° 371 de la CAN (1994: Art. 1), cuando el precio CIF de importación (precio referencial) de un producto es inferior al precio piso establecido, se adiciona un derecho variable adicional (DVA) al Arancel Externo Común[6] (AEC); cuando sucede lo contrario, es decir, cuando el precio referencial es superior al precio piso, se otorgan rebajas al AEC. Los productos a los cuales se aplica el Sistema de Franja de precios son: arroz, maíz blanco, cebada, maíz amarillo, trigo, soya, aceite de palma, leche en polvo entera, azúcar blanco, entre otros.

En casos especiales en los que algún producto agropecuario y en general algún sector de un país de la CAN, se ve afectado por la liberalización del comercio, el incremento de importaciones provenientes de países vecinos o la implementación de políticas del resto de países miembros de la integración Andina; dicho país podrá recurrir a la aplicación de una salvaguardia temporal, siempre y cuando se demuestre a la Secretaría General de la Comunidad Andina dicha afectación a través de información verificada y comprobada por este órgano (Acuerdo de Cartagena, 1969). Con respecto a productos lácteos, en octubre de 2013, Colombia impuso salvaguardias a las importaciones de queso fresco, leche en polvo, lactosuero, y otros productos agrícolas provenientes de Perú; no obstante, mediante la Resolución N° 1647 emitida por la Secretaría General de la CAN el 04 de febrero de 2014, deja sin validez la medida optada por Colombia (Resolución N° 1647, 2014).

3. Unión Europea

Finalmente, en lo que respecta a la Unión Europea, la mayoría de sus acuerdos comerciales los realiza como bloque, pues así, además de brindar confianza y credibilidad a sus países negociadores, tiene instituciones fuertes que le permiten negociar a nivel internacional y abaratar sus costos de integración comercial. Si bien uno de los principales objetivos que se encuentran implícitos a la hora de firmar algún acuerdo comercial o tratado de libre comercio es la liberalización de bienes, servicios, propiedad intelectual, entre otros; en las negociaciones realizadas, los temas agropecuarios son los más sensibles. En la Unión Europea este caso no es la excepción, pues a pesar de que el sector agropecuario recibe bastante apoyo por parte del gobierno europeo, también es considerado un tema sensible al momento de concretar los acuerdos comerciales. Sin embargo, si bien la UE reconoce la importancia y delicadeza de tratar temas agrícolas en las negociaciones; también reconoce las ventajas que puede brindar la liberalización del comercio en temas agropecuarios, como mejorar el acceso de sus productos a más mercados y diversificar sus puntos de producción en otros países (Universidad Internacional de Valencia, 2018).

Las preferencias arancelarias y otros beneficios comerciales que otorga la Unión Europea, depende del país o bloque económico con el que suscribe el acuerdo, así como los productos que se negocian en los tratados. Por ejemplo, algunos derechos de importación que otorga la UE a sus socios comerciales son contingentes y reducciones arancelarias. Con respecto a estos primeros, hacen referencia a que

[6] El Arancel Externo Común fue establecido en la Decisión N° 535 de octubre de 2002 por la Comisión de la Comunidad Andina. En dicha decisión se establece el arancel que los países miembros de la CAN aplicaron a 4.171 partidas arancelarias, y el cual deberán aplicar a terceros países (Comisión del Acuerdo de Cartagena, 2002).

tanto la Unión Europea como sus socios comerciales, pueden importar cierta cantidad de productos con aranceles preferenciales, y en algunos casos se aplica desgravación arancelaria por cierto período de tiempo hasta que el arancel sea cero. Los productos agropecuarios que la Unión Europea negocia bajo contingentes arancelarios son derivados lácteos, leche, azúcar, carne de res, carne de cerdo, algodón, azúcar, cereales, etc.

Al ser el sector agropecuario un sector sensible, la Unión Europea aplica licencias de importación para ciertos productos agrícolas, como la leche, derivados lácteos, arroz, huevos, vino, carne, semillas, azúcar, entre otros. Es decir, previo a la importación, los importadores deben solicitar una licencia de importación a las instituciones agropecuarias competentes de los países de la Unión Europea, cumpliendo los documentos requeridos. En sí, el objetivo de la implementación de las licencias de importación es controlar el ingreso de productos agrícolas y llevar contabilización estadística de los flujos comerciales (Comisión Europea, 2019).

4. Otros Acuerdos

Además de estos tres grandes marcos regulatorios que han tenido impacto en el comercio de los lácteos, para el Ecuador la firma del Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación con Chile conocido como ACE 65, que entró en vigor el 29 de enero de 2010, con el fin de promover y mejorar las relaciones económicas comerciales entre ambos países, fue sumamente importante con respecto a los lácteos, puesto que al realizar las negociaciones entre ambos países, se excluyeron todos los lácteos de la desgravación arancelaria, excepto la leche condensada, tanto para Ecuador como para Chile. Esto quiere decir que para la importación de leche condensada proveniente de Chile y viceversa, la leche condensada entra a cualquiera de estos dos países con cero arancel (Ministerio de Comercio Exterior e Inversiones, 2019).

A continuación, en la Tabla 1 se presenta un resumen de los principales compromisos adquiridos en la OMC, CAN, UE y en otros acuerdos comerciales como el Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación con Chile. Estos compromisos son aplicados y usados en la actualidad, excepto el de contingentes arancelarios de la OMC que se encuentran en proceso de implementación para su uso. Como se evidencia, el sector lechero a nivel mundial es muy sensible e importante para el desarrollo económico por la generación de divisas y por ser un commoditie. Por este motivo, los productos lácteos han sido negociados con los aranceles más altos, con las medidas más proteccionistas e incluso en varios acuerdos, estos productos han sido excluidos de las negociaciones por la afectación que puede representar para el sector lechero de los países.

Tabla 1: Resumen Marco Regulatorio – Compromisos adquiridos

Partidas arancelarias	Nombre del producto		Acuerdo	Compromisos adquirido
0401	Leche líquidas	**Marco Regulatorio**	OMC	-Licencia no automática de importación -Aranceles consolidados (techo consolidado): leche en polvo 72%, leche líquida y lactosuero: 54%, yogurt: 30%, mantequilla :30%, quesos: 20-25% -Contingentes arancelarios
0402	Leche y crema en polvo			
0402.91.10.00 **0402.91.90.00**	Leche evaporada			
0402.99 **0402.99.10.00**	Leche condensada		CAN	-Franja de precios (SAFP) -Preferencias arancelarias
0403	Yogurt			
0404	Lactosuero		UE-Ecuador	Contingentes arancelarios y desgravación arancelaria, excepto para leche líquida (partida: 0401) y queso fresco (partida: 040610)
0405	Mantequilla y grasas lácteas			
0406	Queso y requesón		Otros Acuerdos: Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación con Chile-Ecuador	Se excluyen todos los productos de desgravación arancelaria, excepto leche condensada

Fuente: OMC, 2016; CAN, 1969; Ministerio de Comercio Exterior e Inversiones, 2019; MAG, 2019
Elaborado por: Ariana G. Bonilla Jurado

El propósito de la primera parte del Capítulo I fue examinar el contexto internacional lechero para conocer los principales productores, exportadores e importadores de lácteos a nivel mundial; pues como se analizó anteriormente no necesariamente los mismos productores son los principales exportadores, puesto que en ciertos casos los países productores de leche consumen casi la totalidad de su producción local sin obtener excedentes para ofertar a nivel exterior. Con respecto a los países importadores, son aquellos que no alcanzan a cubrir su consumo local y por ende en ciertos casos son deficitarios, mientras que en otros casos, existen productos lácteos que no los producen.

En conclusión, la caracterización y comercio de los productos agropecuarios, en este caso el de los lácteos, obedecen a un marco regulatorio internacional que influye en la implementación de las políticas implementadas en el Ecuador, pues éstas se encuentran bajo el marco de la OMC, la CAN, y dependen de los acuerdos comerciales suscritos, como el de la Unión Europea, el ACE 65, entre otros; y por tanto deben ser ejecutadas con base en los compromisos y acuerdos adquiridos con cada organismo o país. Además, al estar en un mundo globalizado, las acciones, políticas y transferencias efectuadas en otros países inciden en el comercio de los productos de países como el Ecuador. En el siguiente capítulo, se utilizará el contexto nacional de los lácteos para caracterizar la cadena, entender su funcionamiento y el rol de sus actores principales.

Capítulo II

En el presente Capítulo, se hace un análisis del sector lechero ecuatoriano, para entender su funcionamiento, sistema productivo, posición comercial con respecto al mundo, principales actores, entre otros aspectos, que permiten caracterizarlo y entender varios de los problemas que persisten a lo largo de la cadena.

Sector Lechero Ecuatoriano

Antecedentes históricos del sector lechero ecuatoriano

Los inicios de la actividad lechera se remontan a la época de la colonia, período en el cual se registra el primer ingreso de ganado, por parte de los españoles, con el fin de diversificar la dieta alimenticia de las personas. Para posteriormente, intensificarse, debido a la reforma agraria de 1964 y nueve años más tarde por la Ley de Reforma Agraria en 1973, que promovía el acceso a tierras; pero que sobre todo creó la necesidad en la población de sembrar pastizales, con el propósito de justificar la tenencia de las tierras (Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca [MAGAP], 2016).

Desde los años sesenta las políticas implementadas tenían como objetivo desarrollar la industria nacional y fomentar la producción local, a través de la sustitución de importaciones. Por el lado de las importaciones se establecieron políticas como las cuotas, licencias e incremento de aranceles a la importación; mientras que por el lado de las exportaciones, se pusieron cuotas a la exportación de productos priorizados como el arroz y maíz, ya que eran considerados netamente de consumo interno; y además se prohibió la exportación de azúcar y leche (MAGAP, 2016: 49-50). Años más tarde, a inicios de los 80s, en la Costa ecuatoriana se inició una explotación intensiva en el sector lechero, evidenciándose un auge en la apertura de negocios de producción lechera y expandiéndose hasta la Sierra.

Entre 1984 y 1994, durante el mandato de León Febres Cordero, se implementó la "política de Apertura Comercial", basado en un modelo de libre de mercado, en donde existió una mínima intervención por parte del gobierno (Riofrío, 2004: 40), pero, sobre todo, esta política se enfocaba en la promoción de exportaciones de los productos agropecuarios en el mercado externo. En este sentido, se pueden distinguir varias leyes y políticas implementadas que marcaron esta época de apertura comercial. En primer lugar, durante el período 1980-1984, la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario (Registro Oficial No. 3.289, 1979) la cual tuvo como objetivos el incremento de la producción, el otorgamiento de crédito subsidiado por parte del gobierno, entre otros.

En segundo lugar, durante el período de 1985-1994 se implementaron varias políticas de comercialización y precios a los productos agropecuarios. Con respecto a temas de comercialización, se implementó una lista de precios oficiales de insumos tanto para productores como consumidores, y se eliminaron las barreras a las exportaciones (aranceles). Con respecto a las políticas de precios, varios productos agropecuarios estuvieron sujetos al control de precios de sustentación para los productores y de precios internos establecidos al consumidor. Además, se implementó una "banda de precios" aplicada a los productos agropecuarios importados (Riofrío, 2004: 32).

Por último, en 1994 se estableció la Ley de Desarrollo Agrario (Registro Oficial No. 54, 1994) que surgió por las presiones de los principales representantes de tres grandes sectores: palma africana, leche y flores. Esta ley liberó aún más el sector agropecuario ecuatoriano, pues consistía en la liberalización de precios para los productos agropecuarios, excepto para la leche, ya que su precio se lo continuaba fijando. De igual manera, en 1995 el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIAP) realizó una priorización de productos en la cual se determinó que la leche constituía uno de los productos agropecuarios más importantes como alimento diario para las personas, pero también por su importante contribución al desarrollo económico del país (Riofrío, 2004: 32). Además, se eliminaron los impuestos aplicados a los productos agropecuarios de exportación con el objetivo de reducir los obstáculos y restricciones al comercio.

Posteriormente, en 1997 se promulga la Ley de Comercio Exterior e Inversiones (LEXI) (Registro Oficial No. 12, 1997), así como la creación de varios organismos que buscaban el fomento de las exportaciones, como la Corporación de Promoción de Exportaciones y el Consejo de Comercio Exterior e Inversiones (MAGAP, 2016:53).

Desde el 2000 al 2003, en un contexto de dolarización, se crea el plan de Desarrollo Agropecuario y Agroindustrial, desde una perspectiva de liberalización del mercado. Este plan buscaba reformar las políticas comerciales, de precios, entre otras, implementadas en años anteriores (MAGAP, 2016: 55). A inicios de este período se empieza a visualizar la presencia de contrabando por parte de países vecinos, ya que los productos agropecuarios entraban al país a precios inferiores a los precios locales establecidos, debido a la adopción del dólar como moneda oficial en el Ecuador (Riofrío, 2004: 56).

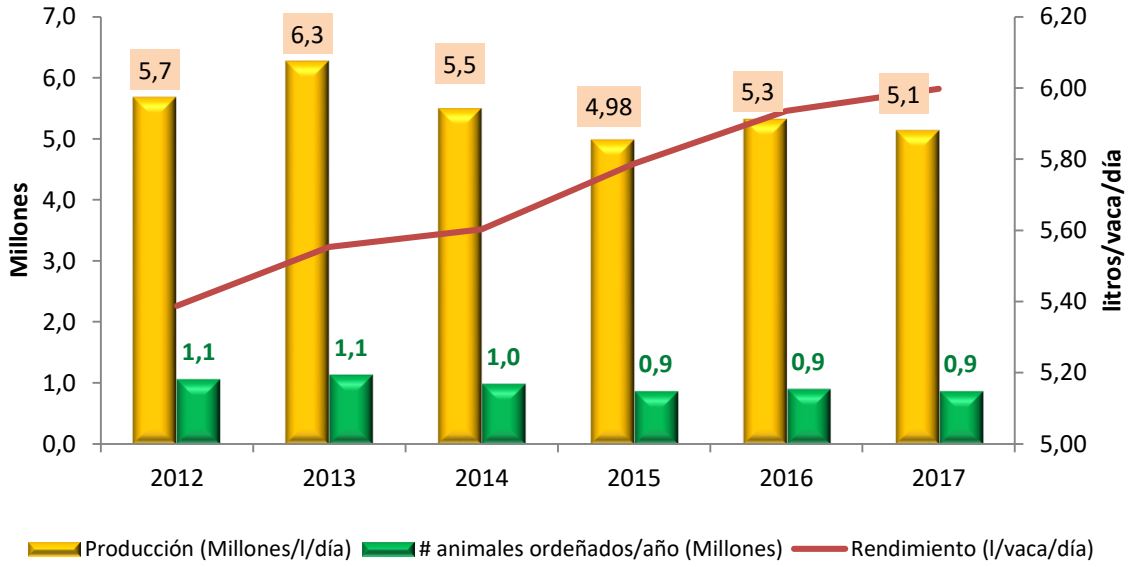
En el 2003, durante el mandato de Lucio Gutiérrez se buscaba que Ecuador ejecutara la Política Agropecuaria Común Andina (PACA) para promover el desarrollo del sector agrario y generar acuerdos con países de la región. Un año más tarde, en el 2004 se establece la Ley de Desarrollo Agrario (Registro Oficial No. 315, 2004), la cual pretendía proteger el sector agropecuario, promover la seguridad alimentaria, e incrementar la exportación de productos agrícolas. Dentro de este contexto, es importante mencionar que durante este período se registra una mayor protección al sector lechero, pues en aquel tiempo se prohibió la importación de leche en polvo, para fomentar la producción nacional (MAGAP, 2016: 56-61). Igualmente, vale la pena recalcar que entre 1998 y el 2003, se fijaron varios Precios Mínimos de Sustentación (PMS) para varios productos como el arroz, la leche, banano, entre otros.

Finalmente, en cuanto a lo que respecta a políticas de precios implementadas en el sector lechero, se evidencian dos hechos relevantes. Por un lado, el 21 de abril del 2010 el Ministerio de Agricultura Ganadería, Acuacultura y Pesca, actualmente Ministerio de Agricultura y Ganadería (2016: 67) emitió el Acuerdo Ministerial No. 136, en el cual se establece que el precio mínimo de sustentación que se deberá pagar en finca por litro de leche será de 0,39 ctvs. Posteriormente, el 04 de septiembre de 2013 el MAGAP establece mediante Acuerdo Ministerial No.394 el cambio del PMS de 0,39 ctv a 0,44 ctv el litro de leche más bonificaciones, pagado a nivel de finca.

Producción de leche en el Ecuador

La producción de leche en el Ecuador constituye un sistema productivo tradicional que ha determinado que el país sea autosuficiente en el abastecimiento del mercado nacional, tanto para consumo final como para procesamiento industrial. Además, es una fuente de ingresos diaria para todos los actores de la cadena láctea (productores, comercializadores, distribuidores, exportadores, entre otros), sobre todo de los pequeños productores que representan el 70% del total a nivel nacional y en su mayoría se encuentran en las zonas rurales del país.

Gráfico 9: Evolución de la producción de leche cruda en Ecuador (litros) 2012-2017



Fuente: INEC - ESPAC, 2017
Elaborado por: Ariana G. Bonilla Jurado

En los últimos seis años, la producción de leche presenció un decrecimiento del 10%, al pasar de una producción de 5.675.067 litros de leche diarios en el 2012 a 5.135.405 litros por día en el 2017 (ESPAC, 2017). En este punto es pertinente precisar que el crecimiento o decrecimiento de la producción de leche está sujeta a las condiciones climáticas, pues la producción es extensiva en su mayoría y depende de pastos naturales; por ende en épocas de verano o cuando no existe lluvia, la producción tiende a reducirse (Véase Gráfico 9).

Dentro de este contexto, la producción diaria de leche en el 2012 se redujo en 11% con respecto al año 2011 debido a la escasez de lluvia principalmente en la Sierra y en la Costa. En la región Costa, la reducción de la producción diaria de leche fue del 18% en relación al año anterior, dentro de la cual, las provincias de El Oro, Los Ríos y Guayas presentaron en promedio una reducción del 29%. En cuanto a la región Sierra, hubo una reducción del 10% en la producción de leche, siendo las provincias de Azuay, Imbabura, Pichincha, Chimborazo y Cañar las que mayores tasas de decrecimiento presentaron.

Según información obtenida por El Telégrafo (2012), en aquel año varios ganaderos manifestaron la pérdida de forraje debido a la falta de lluvias, así como la presencia de heladas. Este hecho perjudicó

la producción lechera, pues en algunos casos al no contar con pastos para la alimentación de las vacas, éstas tuvieron que ser alimentadas con balanceado o residuos obtenidos del banano; en otros casos se evidenciaron pérdidas de vacas y terneros como consecuencia de la falta de alimento.

Posteriormente, en el 2013 se visualiza un crecimiento del 10% en la producción diaria de leche, en virtud del incremento de la producción de leche en la región Sierra, Costa y sobre todo por el crecimiento del 12% en la producción registrada en la región Oriental del Ecuador. Al respecto de esta última, las provincias de Orellana y Pastaza incrementaron su producción en 198% y 161% respectivamente en relación al 2012.

Entre el año 2013 y 2015 existió una reducción en la producción diaria de leche del 20%, al pasar de 6.262.408 litros diarios de leche en el 2013 a 4.982.370 litros por día en el 2015; en parte debido a la caída del 12% en la producción de leche en el 2014, como consecuencia de la sequía que se presenció y lo que condujo a la disminución del 28% de la producción de leche diaria en promedio entre la región Sierra y Oriental, sobre todo en las provincias de Bolívar, Carchi, Loja, Santa Elena, Morona Santiago y Napo. Según la Revista Líderes (2016), desde mediados del 2014 la industria lechera comienza a presentar problemas en la venta de sus productos lácteos, como consecuencia del incremento de los precios del petróleo y por la repercusión del bajo crecimiento económico por el cual atravesaba el Ecuador; incidiendo negativamente en las ventas de la industria. A esto se añade la afectación de pasto debido a la caída de ceniza en el 2015, ya que los productores debieron trasladar sus animales a otras áreas en busca de forraje, incurriendo en más costos. El aumento de los costos equivalió a aproximadamente el incremento de 0,04 USD en la producción de leche, sin embargo como lo mencionó Juan Pablo Grijalva, gerente general de la Asociación de Ganaderos de la Sierra y el Oriente (AGSO), en una entrevista concedida a la Revista Líderes en febrero de 2016, el incremento del costo de la producción de leche no incidió en el precio, sino que incidió negativamente en el margen de los productores (Revista Líderes, 2016).

En relación al año 2016, gracias a las condiciones climáticas favorables para la producción de forraje, alimento esencial para el ganado, se evidencia un crecimiento del 7% en la producción de leche por día. Este incremento se debió al alza de la producción de leche diaria en Cañar, Azuay, Imbabura y Santo Domingo de los Tsáchilas.

Por último, según la Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua (2017), en el año 2017 se produjeron 5.135.405 litros diarios, 3% menos que en el 2016; por la caída de la producción de leche en 5% en la Sierra y en 19% en el Oriente. De estos litros diarios de leche producidos el 50%, es decir, 2,7 millones de litros fueron utilizados por la industria formal para elaboración de productos como leche UHT, leche en polvo, quesos, yogurt, bebidas lácteas, entre otros. Así mismo, como se observa en el Gráfico 9, el rendimiento de los litros diarios producidos por vaca evidenciaron un incremento del 11% entre el año 2012 y 2017 al pasar de un rendimiento de 5,39 litros/vaca/día a 6,00 litros/vaca/día, a pesar de que países de la región como Colombia y Argentina duplican y en algunos casos triplican el rendimiento de litros de leche por vaca en Ecuador. Por ejemplo en Colombia el rendimiento de leche por vaca al día va desde los 2,5 litros/día hasta los 35 litros/día; mientras que en Argentina, la producción mínima de leche por vaca al día es de 20 litros, registrándose rendimientos máximos de hasta 70 litros/día (MAG, 2018). Por tanto, se puede inferir que este crecimiento y marcada tendencia a la alza del rendimiento de leche en el Ecuador, se debe a las políticas de

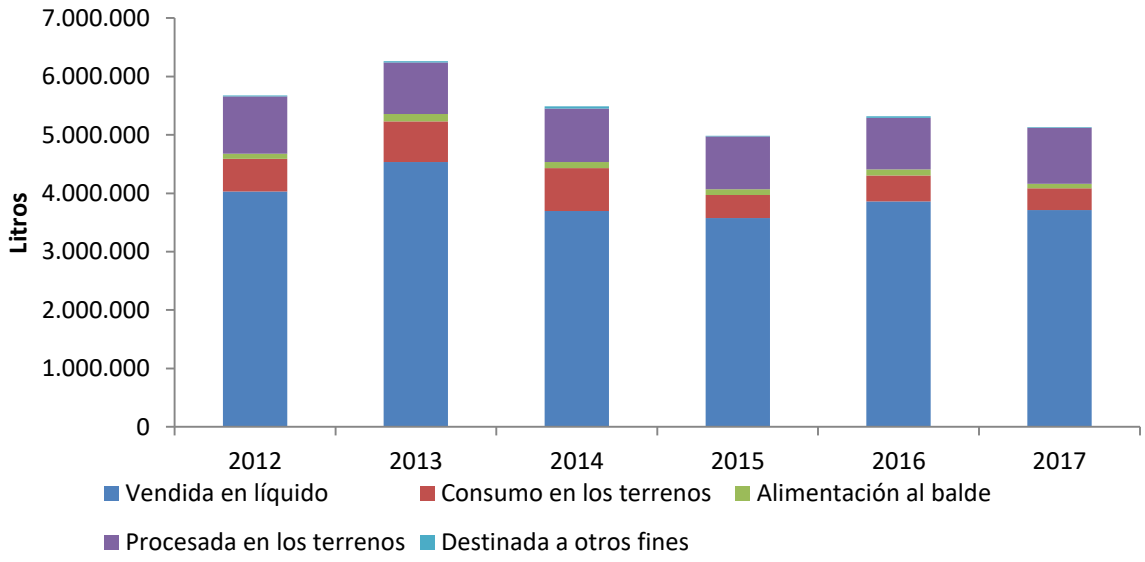
mejoramiento genético y otras que se analizarán posteriormente, que ha implementado el gobierno central a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Destinos de la leche

Seguidamente, en el Gráfico 10 se presentan los datos de los principales destinos de la leche cruda obtenidos del ESPAC (2017). Como se aprecia, durante el período analizado en promedio anualmente, el 71% (3,7 millones de litros diarios) de leche es vendida en líquido a las industrias formales e informales, centros de acopio o comercializadores. En menor parte y representando el 17%, le sigue la leche que es procesada en la finca para la elaboración de yogurt, quesos y otros procesados lácteos, ya sea para el autoconsumo o para venderlos como producto final (INEC, 2014).

Finalmente, representando el 10% y 2% respectivamente, se encuentran las categorías de consumo en los terrenos, es decir la leche cruda que es directamente consumida por los productores, y la alimentación al balde que corresponde al volumen de leche cruda destinada a la alimentación de terneros (ESPAC, 2017).

Gráfico 10: Principales destinos de la leche cruda en Ecuador durante el período 2012-2017



Fuente: INEC - ESPAC, 2017
Elaborado por: Ariana G. Bonilla Jurado

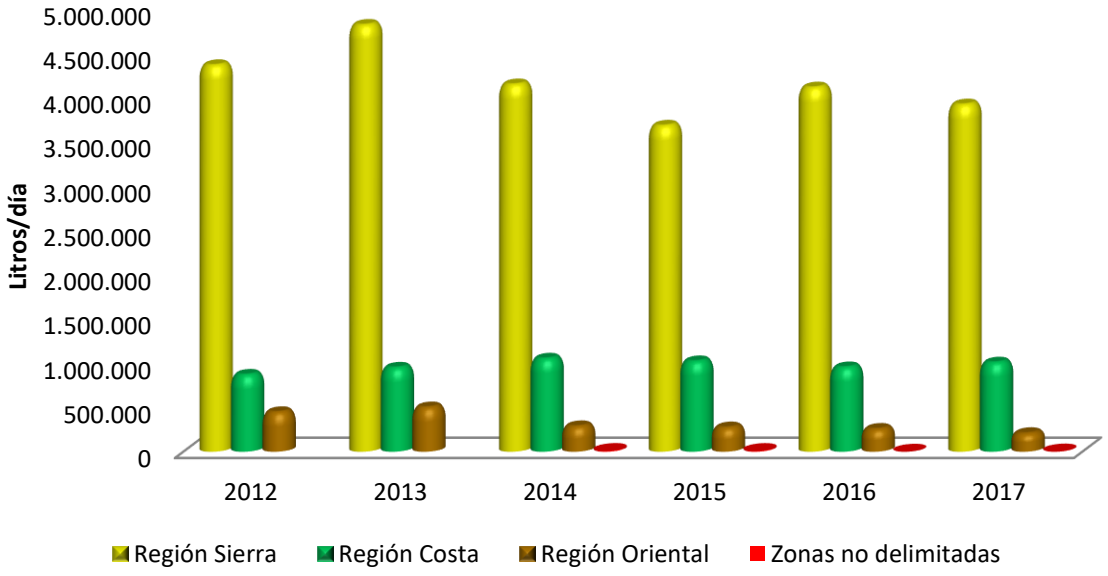
Zonas de producción lechera

En cuanto a las zonas de producción lechera, durante el período analizado, en promedio anualmente el 73% de la producción nacional de leche provino de la región Sierra, el 18% de la Costa, el 6% de la Amazonía y menos del 1% de regiones no delimitadas (Véase Gráfico 11). En este sentido, cabe señalar que existen varias razones por las cuales la Sierra se ha mantenido y continúa siendo la primera región productora de leche. En primer lugar, la región Interandina, al encontrarse en la Cordillera de los Andes, posee bajas temperaturas que aportan nutrientes a la tierra y permiten que ésta sea fértil e idónea para la producción de productos agropecuarios. Por otra parte, según el MAG (2019) las

principales razas bovinas destinadas a la producción de leche no se adaptan a las altas temperaturas de la Costa, por lo que en su mayoría éstas se encuentran en la Sierra y son de origen europeo (Bos Taurus), adaptándose de mejor manera a las condiciones climáticas de la región Interandina.

Igualmente, el sistema de producción en la Sierra es más intensivo que en el resto de regiones, esto quiere decir que en poco espacio los productores tienen más animales; al contrario del sistema de producción extensivo en la Costa, puesto que en esta última en más espacio los productores tienen menos animales, resultando ineficiente para la producción lechera, ya que por cada 1.000 metros que una vaca camine, ésta pierde un litro de leche (MAG, 2019). Así mismo, en la Costa y en la Amazonía por las condiciones climáticas, el ganado lechero es más propenso a contraer enfermedades, como por ejemplo la mastitis. Ésta es una enfermedad microbiana que afecta a la ubre de la vaca causando estrés y malestar en el ganado (Revista Electrónica de Veterinaria [REDVET], 2017), por lo tanto, cuando las vacas adquieren esta enfermedad la leche que producen resulta ser ácida. Por consiguiente, los productores evidencian pérdidas en su producción, ya que la leche que obtienen de las vacas que contraen este tipo de enfermedades es de mala calidad y no es apta para el consumo, por lo que a su vez los ingresos de los productores se ven afectados.

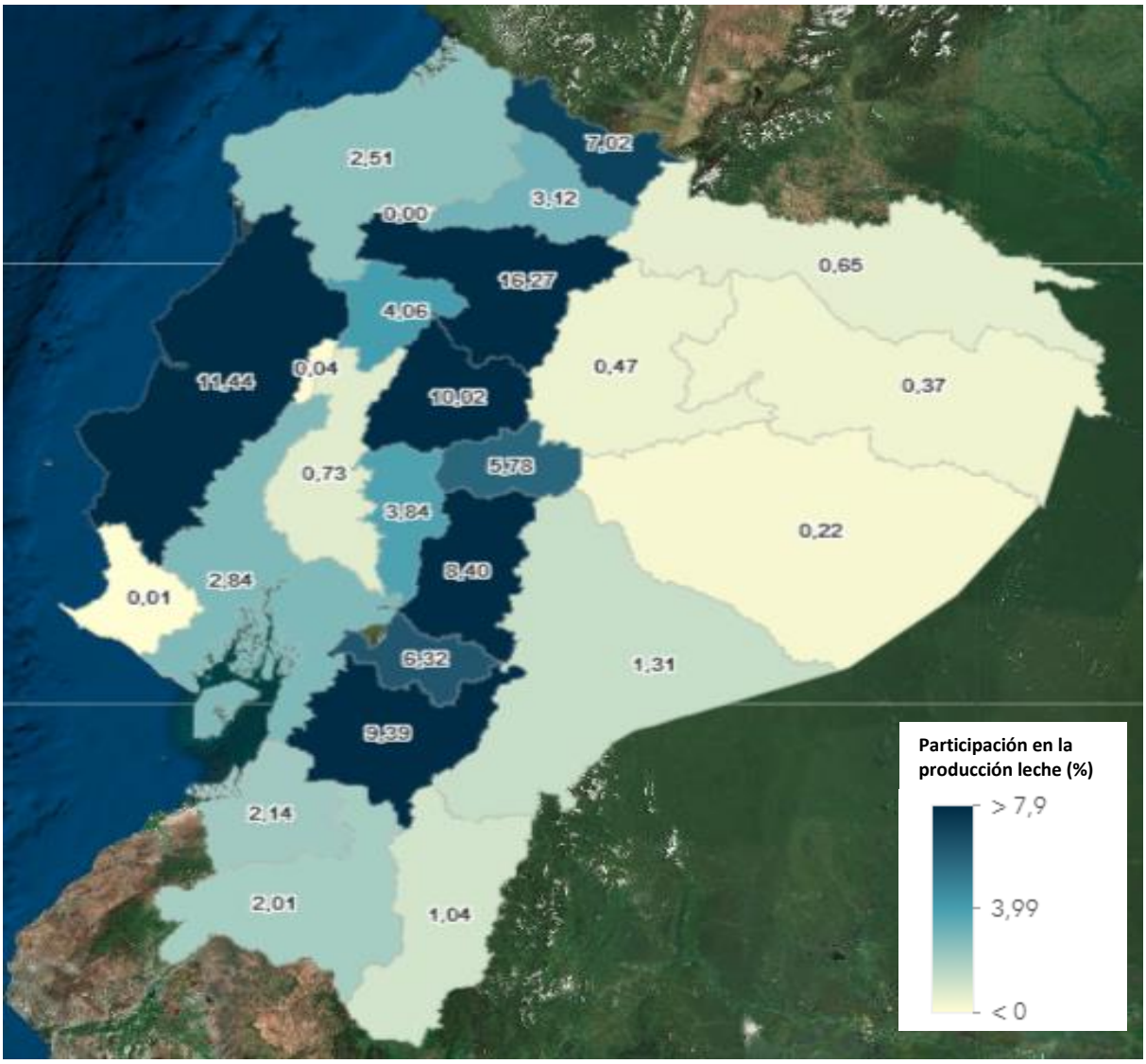
Gráfico 11: Producción de leche en las principales regiones del Ecuador 2012-2017



Fuente: INEC - ESPAC, 2017
Elaborado por: Ariana G. Bonilla Jurado

A continuación, en la Ilustración 1 se presenta la participación de las provincias del Ecuador, excepto Galápagos por la disponibilidad de datos, en la producción diaria de leche en el año 2017; distinguiéndose con la gama de color azul oscuro las principales provincias productoras de leche, mientras que las provincias en donde existe la menor producción se encuentran representadas con la gama de azul claro.

Ilustración 1: Producción de leche en Ecuador por provincia en el año 2017 (%)



Fuente: INEC-ESPAC, 2017; MAG, 2019
Elaborado por: Ariana G. Bonilla Jurado

Dentro de este contexto, en el 2017, del total de la producción diaria de leche, el 16,27% (835.664 litros/día) provino de la provincia de Pichincha, el 11,44% de Manabí (587.252 litros/día), el 10,02% de Cotopaxi (514.759 litros/día), el 9,39% de Azuay (482.401 litros/día) y el 8,40% de Chimborazo (431.325 litros/día), concentrando entre estas cinco provincias cerca del 60% de la producción total de leche en el Ecuador. En general, la actividad lechera genera ingresos económicos al país y beneficia a aproximadamente 299 mil productores. En ese aspecto, los principales actores encargados de la producción de leche y materia prima para la elaboración de productos procesados, son los pequeños productores, ya que concentran el 70% de UPAs del país y producen el 45% de la leche a nivel nacional, como se detallará posteriormente.

Como se recalcó anteriormente, la provincia de Pichincha concentra la mayor parte de la producción lechera en el país, pues desde varias décadas atrás ha sido la pionera en esta actividad, aportando

sustancialmente a la economía del país (El Telégrafo, 2014). Una de las principales razones que vuelven a esta provincia y sus ocho cantones (Rumiñahui, Quito, Cayambe, Pedro Moncayo, Mejía, Pedro Vicente Maldonado, San Miguel de los Bancos y Puerto Quito) atractiva en la producción de leche son los pastizales verdosos y tierra negra llena de nutrientes gracias a los suelos volcánicos y el clima templado característico de la zona (CIL, 2015). A lo largo del tiempo se ha posicionado entre la primera o segunda provincia de más altos rendimientos en la producción láctea, pues en el 2012 pasó de producir 7,75 litros por vaca a 9,81 litros por vaca en el 2017, evidenciándose una tasa de crecimiento del 27% en el rendimiento de leche.

En contraste, si bien en el análisis anterior acerca de la producción de leche por región en el país, se determinó que la región Sierra concentra más de tres cuartas partes de la producción de leche en el país, resulta interesante observar que en el 2017 Manabí constituyó la segunda provincia productora de leche. Esto se debe a que a pesar de que es la que más cabezas de ganado bovino posee tanto para la producción de carne como para la de leche; el rendimiento del ganado vacuno para la producción de leche fue de 3,70 litros por vaca, uno de los rendimientos más bajos a nivel nacional, debido a las condiciones climáticas del lugar y otras características particulares de la región Costa que se detallaron previamente.

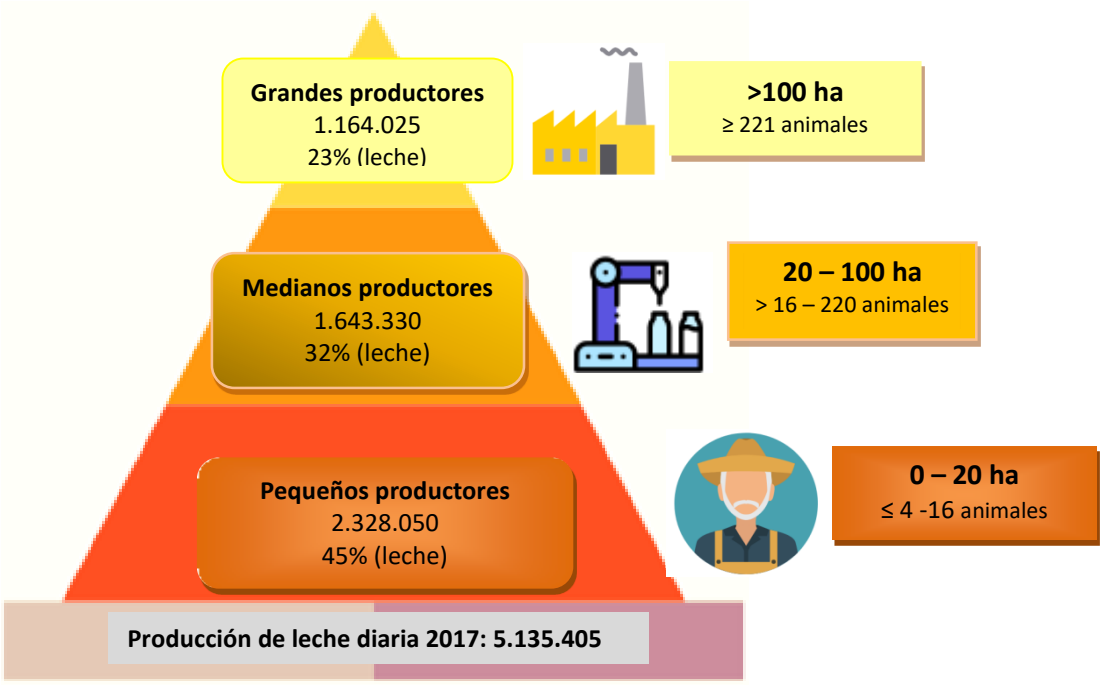
Estructura Productiva

Después de analizar la información productiva de la leche, es importante conocer los actores encargados de abastecer este alimento esencial en la dieta nutricional de las personas. En este contexto, con base en la información recopilada del Censo Nacional Agropecuario [CNA] (2000) los pequeños productores que poseen hasta 20 hectáreas y son alrededor de 209 mil productores (70% del total) son los principales actores en la producción de leche cruda, pues producen el 45% del total de la leche y concentran alrededor del 70% de las UPAs, es decir, 209 mil UPAs de las 298.962 existentes. Los medianos productores que son alrededor de 76 mil, representando cerca del 26% a nivel nacional, se encargan de producir el 32% de la leche cruda.

Como se observa en la Ilustración 2, tanto los pequeños como los medianos productores se concentran en la base de la pirámide, ya que son los actores que más volumen de leche producen a nivel nacional y los más afectados cuando caen los precios de la leche. Además, se debe considerar que al ser estos dos, los grupos más representativos del sector lechero, aportan al desarrollo socioeconómico del sector rural y aportan al desarrollo de la economía popular y solidaria del país, pues el empleo directo generado en campo les genera incentivos para no a migrar a las ciudades.

El problema de esta base productiva radica en que, por los volúmenes producidos se someten a la intermediación y tan solo aquellos que se han organizado en gremios y han implementado centros de acopio de leche han podido acceder a la industria directamente. Finalmente, en la punta de la pirámide se encuentran los grandes productores que poseen más de 100 ha, pero que únicamente representan el 5% de la productores a nivel nacional y aportan con el 23% de la producción lechera.

Ilustración 2: Estructura productiva según la producción nacional de leche en Ecuador en el 2017



Fuente: Censo Nacional Agropecuario (2000), MAG (2019).
Elaborado por: Ariana G. Bonilla Jurado

Por su parte, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (2019), realiza una clasificación adicional a la establecida en el Censo Nacional Agropecuario distinguiendo el grupo de productores por número de animales que poseen en sus fincas. En ese aspecto, se consideran micro productores aquellos que poseen hasta 5 hectáreas y menos de 4 animales, los pequeños productores poseen entre 6 y 20 hectáreas y tienen entre 5 y 16 animales. En cuanto a los medianos productores, son aquellos que tienen entre 21 y 100 hectáreas y cuentan con un número de animales que van desde los 17 hasta los 220 animales; por último, los grandes productores disponen de más de 100 hectáreas y un número mayor o igual a 221 animales.

Producción de Industrias Lácteas

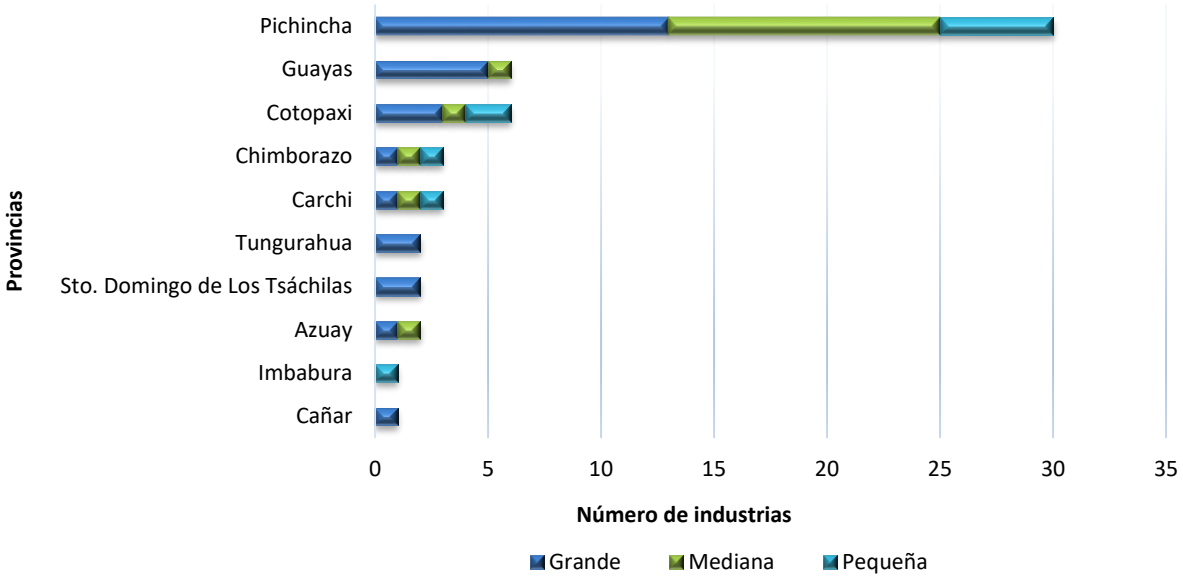
Para el año 2017, según la información recopilada por la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria [ARCSA], (2019), en el Ecuador existían más de 50 industrias con el certificado de Buenas Prácticas Manufactureras[7] (BPM), dentro de las cuales se las puede clasificar en grandes, medianas y pequeñas dependiendo de su nivel de tecnificación. A nivel nacional, el 52% de industrias son grandes, es decir 29 empresas lácteas, dentro de las cuales se encuentran Chivería S.A, Del Campo CIA. LTDA, Pasteurizadora Quito S.A, Floralp S.A, Lácteos San Antonio, Industrias Lácteas S.A (INDULAC), Pasteurizadora el Ranchito CIA. LTDA, Productos Lácteos González CIA. LTDA, entre otras.

[7] El certificado de Buenas Práctica Manufactureras en el Ecuador es otorgado por el ARCSA a las industrias procesadoras de alimentos que cumplen ciertas normas sanitarias, de etiquetado, de envasado, etc; con el propósito de asegurar calidad, inocuidad y la correcta elaboración de los alimentos. Actualmente, este certificado no es obligatorio, y pueden acceder a éste las empresas que deseen de manera voluntaria (ARCSA, 2019).

Por otra parte, industrias como Profanil CIA. TDA, Industria Lechera Carchi S.A, La Finca CIA. LTDA, y otras 14 son medianas industrias representando el 30% del total. Por último, el 18% del total constituyen pequeñas industrias de lácteos (ARCSA, 2019).

Como se detalló previamente, la producción de leche cruda en el país proviene principalmente de la región Sierra (76%), siendo Pichincha la provincia encargada de producir el 16,27% de ésta. Como se contempla en el Gráfico 12, la provincia de Pichincha concentra el 53,6% del total de industrias identificadas con el certificado de BPM por el ARCSA (2019), de las cuales el 43% son grandes, el 40% medianas y un 17% pequeñas industrias. En segundo lugar y en menor proporción (10,7%) se hallan las provincias del Guayas y Cotopaxi; en ésta primera, de las 6 industrias registradas 5 son consideradas grandes y la restante es mediana; mientras que con respecto a la segunda provincia, a pesar de que al igual que Guayas existen 6 industrias, éstas son más diversificadas, pues 3 son grandes industrias, 2 son pequeñas y 1 es mediana. El 25% restante de las industrias se concentran en las provincias de Chimborazo, Carchi, Tungurahua, Santo Domingo de los Tsáchilas, Azuay, Imbabura y Cañar.

Gráfico 12: Clasificación de Industrias lácteas ecuatorianas por tamaño y provincia 2017



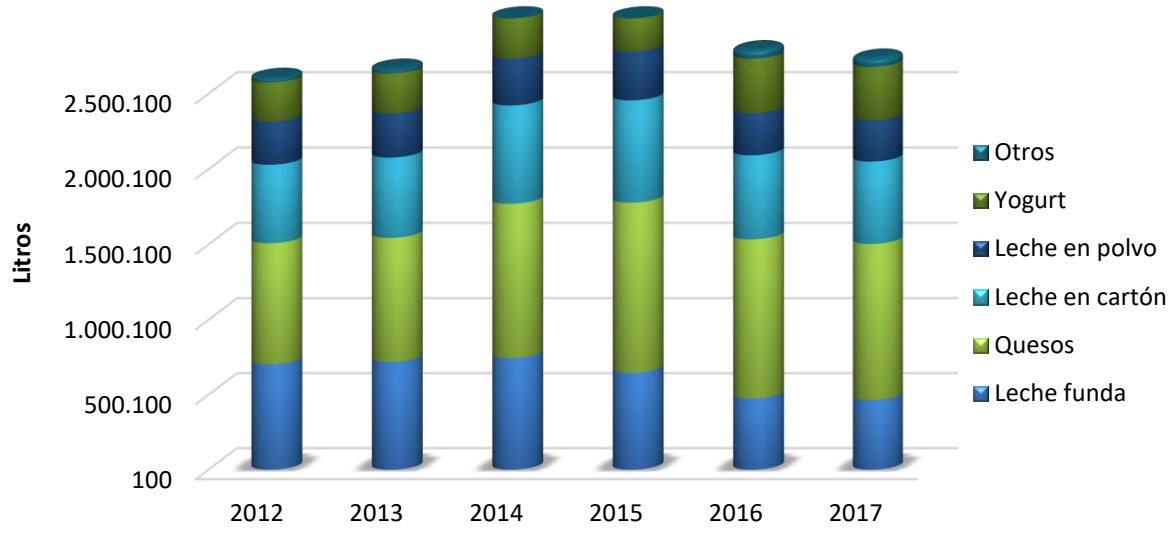
Fuente: ARCSA, 2019
Elaborado por: Ariana G. Bonilla Jurado

De acuerdo con el Centro de la Industria Láctea del Ecuador (2018), del 2012 al 2017 existió un crecimiento promedio del 1% en los litros de leche cruda que receptan las industrias lecheras, con un promedio anual de 2,97 millones de litros recibidos diariamente; considerando que la leche cruda constituye un insumo de la industria láctea para la elaboración de productos lácteos procesados.

La industria acopia el 60% del total de leche producida diariamente, mientras que apenas el 22% es comercializado como leche cruda sin ningún tipo de tratamiento o quesos sin pasteurizar. La porción restante de leche es destinada al autoconsumo de los productores en la finca y para la alimentación de terneros.

Del total de leche acopiada por las industrias, en promedio en los últimos seis años, el 34% se destinó para la producción de quesos, el 20% a la producción de leche en cartón, el 22% para la leche líquida pasteurizada en funda, el 10% para la leche en polvo, el 12% para la elaboración de yogurt y otras bebidas lácteas, y finalmente el 1% para otros derivados lácteos como la mantequilla. Esta participación se ha mantenido relativamente estable durante cada año del período de análisis (2012 – 2017); empero, el destino de la leche para la elaboración de yogurt y quesos creció un 8% y 6% respectivamente en los últimos seis años, mientras que la producción de leche UHT en funda y leche en polvo ha evidenciado un decrecimiento del 7% y 1% respectivamente (Véase Gráfico 13). Así mismo, a partir del 2015 existió una disminución de la participación de la leche cruda en los productos lácteos mencionados, debido a la reducción del consumo de estos productos que se los detalla a continuación.

Gráfico 13: Destino de la leche cruda en la industria formal ecuatoriana 2012-2017

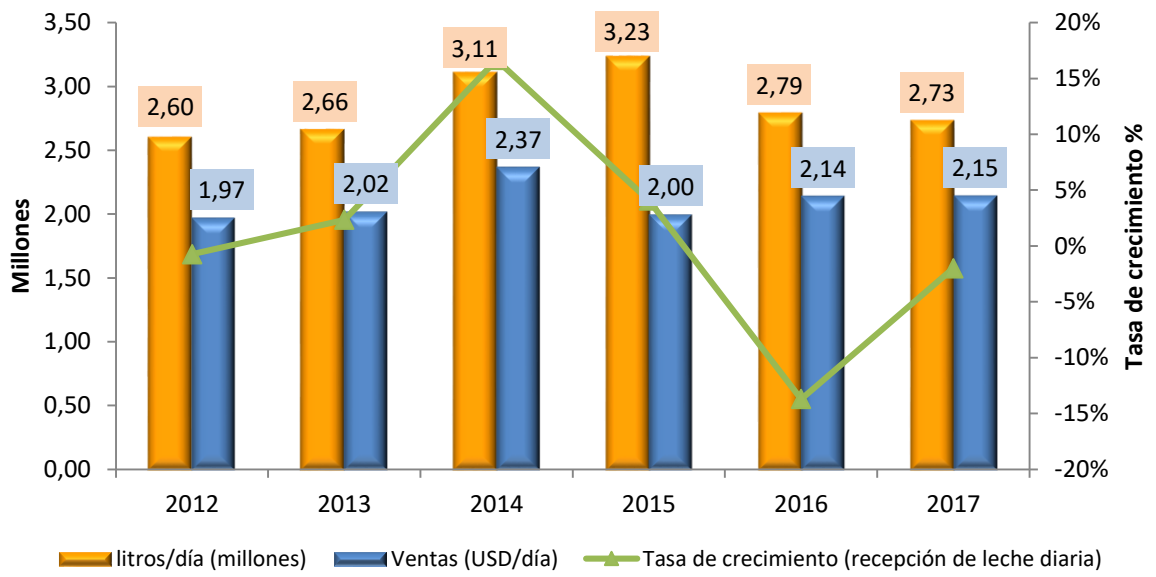


Fuente: Centro de la Industria Láctea del Ecuador, 2018
Elaborado por: Ariana G. Bonilla Jurado

A inicios del 2014 la sequía afectó a la producción lechera e incidió en el incremento del 20% en sus costos de producción, siendo los pastizales los más afectados por este acontecimiento climático, por lo que los productores tuvieron que incrementar el costo de alimentación del ganado, destinando más recursos para la compra de balanceado, para de esta manera compensar el déficit de pasto. Empero, pese esta afectación climática, los gremios industriales previeron un crecimiento de aproximadamente el 6% en el sector, con base en sus proyecciones de incremento de las exportaciones, principalmente por el interés de concretar exportaciones hacia Venezuela y Estados Unidos (El Universo, 2014).

En suma, a pesar de las adversidades climáticas que afectaron al sector, el 2014 y 2015 fueron dos años en los que la mayor parte de la producción de leche a nivel nacional fue absorbida por la industria formal, con una participación del 56,6% y 64,9% respectivamente en la producción nacional (Gráfico 14).

Gráfico 14: Recepción diaria de leche (lt/día) y ventas (USD/día) la industria láctea ecuatoriana 2012-2017



Fuente: Centro de la Industria Láctea del Ecuador, 2018
Elaborado por: Ariana G. Bonilla Jurado

En esos mismos años (2014 y 2015), existieron varios aspectos que beneficiaron al sector a nivel internacional, como el aumento en la demanda a nivel mundial de derivados lácteos de aproximadamente el 2%, sobre todo por el incremento del consumo de lácteos en el continente asiático (El Telégrafo, 2014). Consecuentemente, en el 2014 se registra el mayor número de ventas por parte de la industria lechera ecuatoriana, con un crecimiento del 17,3% con respecto al año 2013.

En contraste, a pesar de que en el año 2015 el consumo de leche por parte de la industria se incrementó en 4% con respecto al 2014, aumentando de esta manera la producción de derivados lácteos, sus ventas cayeron en cerca del 16% con respecto al año anterior. Este acontecimiento se dio en parte por la situación económica que atravesaba el Ecuador, la disminución de los precios del petróleo y la reducción de la capacidad adquisitiva que incidió en el la caída del consumo de productos lácteos a nivel local. A partir de ese entonces hasta la actualidad la tendencia del consumo de lácteos se ha mantenido a la baja. Ante este escenario, el sector lechero ecuatoriano se ha visto perjudicado sustancialmente, pues al reducirse la demanda de productos lácteos, la industria redujo su volumen de acopio de leche cruda, afectando de igual forma el volumen de ventas de los productores.

En el 2016, la absorción diaria de leche cruda por parte de la industria se redujo en 14% en relación al 2015; sin embargo, en dicho año la industria evidenció un crecimiento del 7,3% en sus ventas, por la recuperación de la reducción del consumo final de la leche.

Desde finales del 2016 hasta el primer semestre del 2017, según la información recopilada por El Comercio (2017), la industria láctea ecuatoriana se recuperó de la caída de sus ventas evidenciadas en años anteriores. En este contexto, la empresa Pasteurizadora Quito S.A constató incrementos del 2% en sus ventas de leche UHT en funda y cerca del 30% en sus ventas de leche líquida UHT entera,

descremada, semi descremada y deslactosada en sus presentaciones en cartón. Así mismo, esta empresa reportó incremento en las ventas de otros productos lácteos ofertados como yogurt, mantequilla, leches saborizadas, entre otros, con una tasa de crecimiento promedio del 30% con respecto al año anterior en los productos mencionados. El incremento de las ventas en esta empresa se debió principalmente a la implementación de mejoras tecnológicas que permitieron el aumento de la producción de los procesados lácteos, el ingreso de nuevas líneas de productos ofertados por la empresa y el mejoramiento de sus canales de comercialización y distribución de sus productos.

Por su parte, la empresa Lácteos San Antonio C.A con el propósito de atraer a sus clientes y fomentar el consumo de lácteos, planteó rebajas en varios productos seleccionados, dando como resultado el incremento en sus ventas del 5% en la leche marca Nutri y 4% en quesos de distintas presentaciones (El Comercio, 2017). Además, la empresa de lácteos Floralp S.A registró un incremento del 8% en promedio, de sus ventas de quesos frescos y maduros.

Otra industria que manifestó el aumento de sus ventas fue la Holandesa, pues éstas crecieron en un 30% en promedio, sobre todo gracias al crecimiento de las ventas de los quesos frescos, maduros, semi maduros y mozarella (El Comercio, 2017). Al igual que la empresa Pasteurizadora Quito S.A, una de las estrategias de la Holandesa fue diversificar sus productos, ofreciendo diferentes variedades de quesos como el queso fresco, mozarella y cheddar bajos en grasa, deslactosados y bajos en lactosa (La Holandesa, 2019). Igualmente, esta empresa decidió mantener estables los precios de sus productos lácteos y mantuvo estrategias de descuentos en festividades especiales como en Semana Santa para la elaboración de platos tradicionales como la fanesca, todo esto con el fin de fomentar el consumo de los mismos.

A inicios del año 2017 la situación de la industria láctea ecuatoriana mejoró en comparación a años anteriores a causa de la implementación de estrategias de fomento del consumo de lácteos en varias industrias, como rebajas en distintos productos y ampliación del catálogo de productos ofertados, mejoras tecnológicas y de calidad, fortalecimiento del Programa de Alimentación Escolar (PAE) para dinamizar la demanda de leche y demás campañas publicitarias a favor del consumo de leche y sus derivados. No obstante, al finalizar dicho año, la absorción de leche cruda por parte de la industria se redujo en un 2%, mientras que las ventas registradas crecieron apenas el 0,15% en relación al 2016, demostrando el bajo impacto que tuvieron todos los esfuerzos realizados por la industria láctea y el gobierno ecuatoriano en dinamizar la demanda de estos productos. Los aspectos que se pueden atribuir a este bajo impacto son: la situación económica del país que afectó negativamente la liquidez de las personas, su poder adquisitivo, incidiendo de alguna forma en el consumo de lácteos; así como la implementación del semáforo que desde su aplicación afectó sustancialmente al sector lechero ecuatoriano; y que será analizado posteriormente.

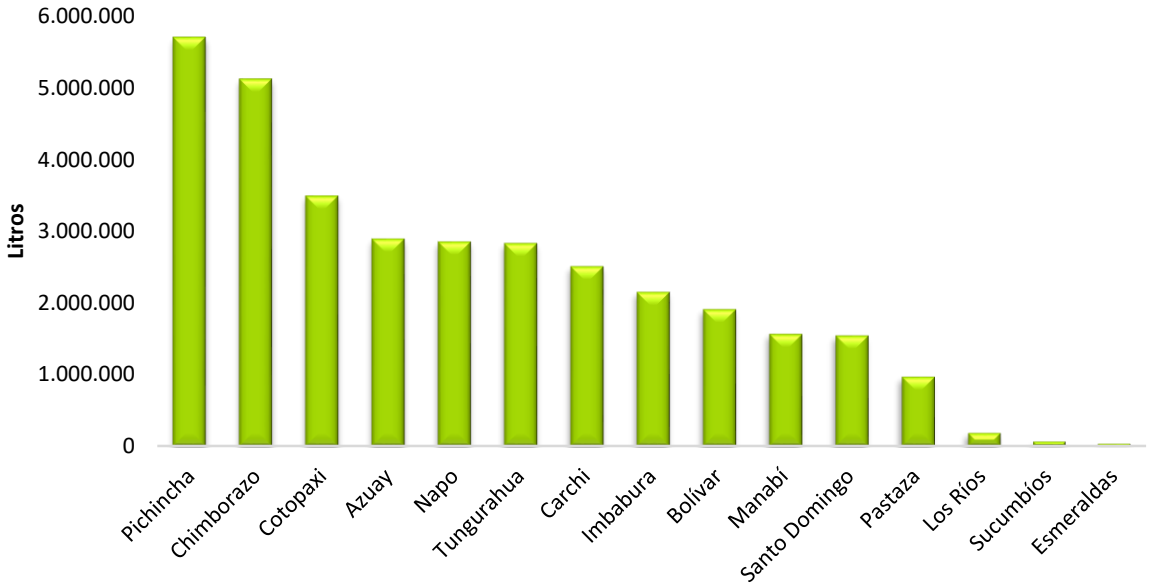
La reducción del consumo de lácteos ha generado excedentes que no han podido ser absorbidos por la industria formal y que se presume se va al mercado informal para la comercialización de leche cruda o derivados lácteos sin pasteurizar. Este hecho perjudica a los productores de la base de la pirámide productiva que dependen de los comerciantes o piqueros (intermediarios), pues cuando la industria deja de comprar la producción lechera, los comerciantes compran la leche a precios muy por debajo del precio mínimo de sustentación, oscilando entre 0,20 a 35 centavos (ctv) por litro de leche.

En definitiva, en el 2014 la industria láctea ecuatoriana acopiaba 3,1 millones de litros diarios, mientras que para el año 2017 pasó a acopiar 2,7 millones de litros, es decir una caída del 15%. Este excedente, que es de aproximadamente de 200 a 300 mil litros diarios actualmente está ocasionando un problema estructural en toda la cadena láctea.

Centros de acopio de leche cruda

Con el propósito de facilitar la comercialización directa de leche, el Ministerio de Agricultura y Ganadería hasta el año 2017 registró la entrega de 142 centros de acopio de leche en distintas zonas lecheras del país (MAG, 2019). Este tipo de transferencias que son analizadas en el capítulo precedente, no sólo permite que varias asociaciones de productores puedan acceder al precio mínimo de sustentación, sino que evita problemas de almacenamiento, comercialización y distribución de la leche.

Gráfico 15: Acopio de leche cruda por provincia durante el año 2017 (litros)



Fuente: Subsecretaría de Fomento Pecuario – MAG, 2019.
Elaborado por: Ariana G. Bonilla Jurado

En el año 2017 se acopiaron 33.971.591 litros de leche a nivel nacional que representaron el 1,8% del total de leche cruda producida en dicho año (MAG, 2019). La provincia de Pichincha contó con el mayor número de centros de acopio y a su vez concentró el 17% (5.710.402 litros) del total de litros de leche acopiados. Seguidamente, se encuentra la provincia de Chimborazo, la cual acopió el 15% de litros acopiados a nivel nacional, mientras que las provincias de Cotopaxi y Azuay, las cuales acopiaron 3.501.731 y 2.904.234 litros respectivamente, tuvieron una participación del 10% y 9% respectivamente en el total de litros acopiados en los centros de acopio (Véase Gráfico 15).

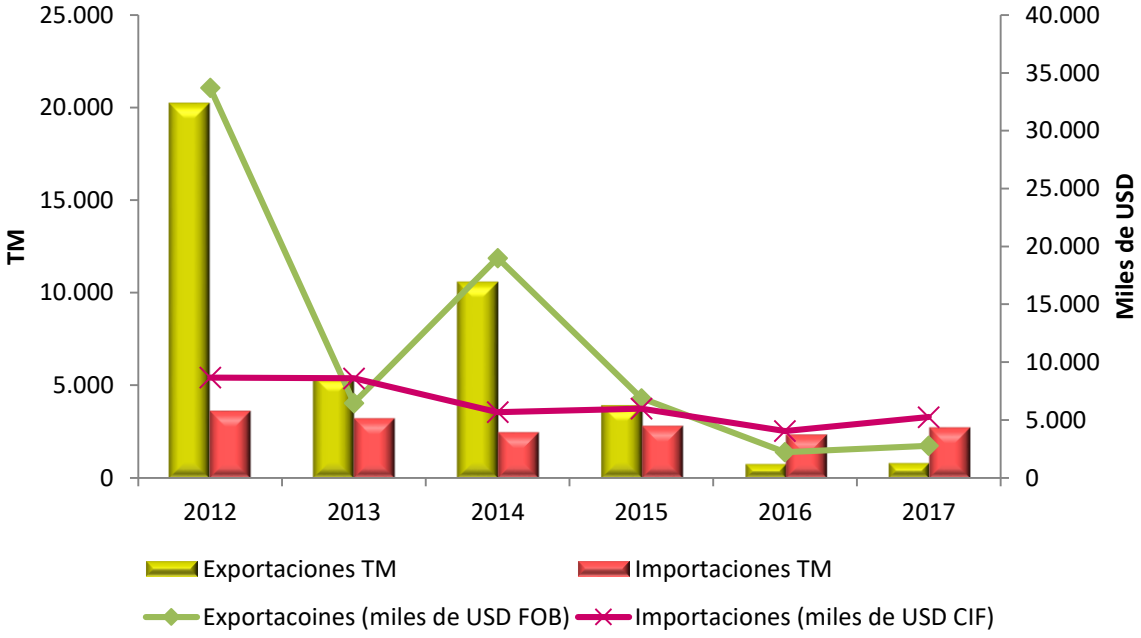
Comercio internacional de productos lácteos ecuatorianos

En relación al comercio de leche y derivados lácteos de Ecuador con respecto al mundo (Gráfico 16), vale la pena mencionar que el país no puede ser considerado estrictamente como exportador o

importador neto, puesto que como se mencionó en un inicio, es un país autosuficiente en la producción de leche, cubriendo cerca del 100% de la demanda local. De igual manera, si bien durante el período analizado (2012-2017) el Ecuador ha realizado varias exportaciones, éstas no han sido representativas, ya que en la mayoría de los casos una vez que la demanda nacional de lácteos es cubierta, una mínima proporción o los volúmenes y cantidades restantes de leche y productos lácteos son destinados para las exportaciones. En ese sentido, en promedio en los últimos seis años, las exportaciones convertidas en leche líquida han significado la salida de 16,9 millones de litros representado apenas el 1% de la producción total de leche cruda.

Igualmente, existen algunos productos lácteos, como el lactosuero desmineralizado, suero desproterizado y proteína láctea en polvo, que no se los produce en el país pero constituyen materia prima requerida por varias industrias ecuatorianas para la elaboración de chocolates, balanceados para animales, entre otras cosas. Por lo tanto, en casos como estos surge la necesidad de realizar importaciones con el fin de cubrir el déficit existente de productos lácteos que no son elaborados en el Ecuador. No obstante, al igual que en el caso de las exportaciones los volúmenes importados han sido poco significativos.

Gráfico 16: Exportaciones e importaciones de lácteos en el Ecuador (TM y miles de USD) 2012 – 2017



Fuente: Banco Central del Ecuador, 2019
Elaborado por: Ariana G. Bonilla Jurado

En cuanto a las exportaciones, los principales productos lácteos ecuatorianos exportados en volumen (Gráfico 17), fueron la leche y nata líquida, que en promedio durante el 2012 y 2017 representaron el 80% de las exportaciones totales realizadas; en este grupo se incluye la leche UHT entera, descremada, y en otras presentaciones. A estos productos le siguen la leche en polvo con una participación del 18%, y el queso fresco que representó el 1,3% del total de las exportaciones efectuadas. Por último se encuentran las exportaciones de yogurt y otros productos lácteos que incluyen la mantequilla, leche

evaporada, leche condensada, queso maduro, queso pasta azul, queso rallado, leches fermentadas, y queso maduro, cuyas exportaciones en volumen representaron menos del 1%.

A partir del año 2012, como se observa en el Gráfico 16, existe una marcada caída en las exportaciones, desde ese entonces hasta el 2017 las exportaciones de lácteos ecuatorianos han decrecido en un 18% en promedio anualmente, al pasar de un volumen total exportado de 20.225 TM en el 2012 a 828 TM en el 2017. Esta reducción drástica de las exportaciones de lácteos en el Ecuador ha incidido directamente en la disminución de ingreso de divisas por productos lácteos, pues se pasó de un valor FOB de exportación de 33.708 miles de dólares a inicios del período analizado a 2.772 miles de dólares en el 2017.

En el año 2013 las exportaciones de leche y productos lácteos decrecieron en un 73%, en especial por la caída de las exportaciones en un 71% de leche líquida UHT hacia Venezuela, considerando que este país ha constituido uno de los principales destinos de las exportaciones ecuatorianas de lácteos al igual que Colombia y Estados Unidos. Este escenario se agudizó aún más desde el 2016, debido a la caída del mercado venezolano, la crisis social y económica que se acentuaba cada vez más en ese país, y la pérdida de competitividad en el mercado externo debido a la caída de los precios internacionales de la leche que se presenció desde el 2015.

A partir del 2013, el mercado Venezolano dejó de ser atractivo, ya que en dicho año no pagaban a sus acreditadores y las negociaciones se vieron afectadas por las lentas respuestas para la emisión de las cartas de crédito (MAG, 2018). Por el contrario, en el 2014 las exportaciones se incrementaron en un 92% con respecto al año 2013 al pasar de un volumen total exportado de 5.528 TM en dicho año a 10.607 TM en el 2014. Este acontecimiento se dio principalmente por el crecimiento de las exportaciones en volumen de leche en polvo (de 395 TM a 2.234 TM) y de leche líquida (de 5.048 TM a 8.286 TM). El incremento de las exportaciones ecuatorianas de leche en polvo, se dio gracias al incremento de las exportaciones hacia Colombia, principal destino de las exportaciones de leche en polvo de Ecuador, al pasar de un volumen exportado de 120 TM en el 2013 a 934 TM en el 2014 y en valores monetarios al incrementarse de 591 miles de dólares en el 2013 a 4.376 miles de dólares en el 2014. Por otra parte, las exportaciones de leche líquida se dinamizaron gracias al incremento de más del 60% en las exportaciones efectivizadas hacia Venezuela, contribuyendo de esta manera, a la generación de divisas para el país e incremento de ventas para las industrias lecheras ecuatorianas.

A pesar que en el 2014 se observa un gran incremento en las exportaciones ecuatorianas de lácteos, y de que en el año 2015 el Ecuador restituye el status de país libre de fiebre aftosa con vacunación; en este último año, el flujo comercial de lácteos se vio afectado por la reducción en un 63% de las exportaciones realizadas a Venezuela, y la caída de los precios internacionales de los lácteos, que volvieron al sector lechero ecuatoriano poco competitivo.

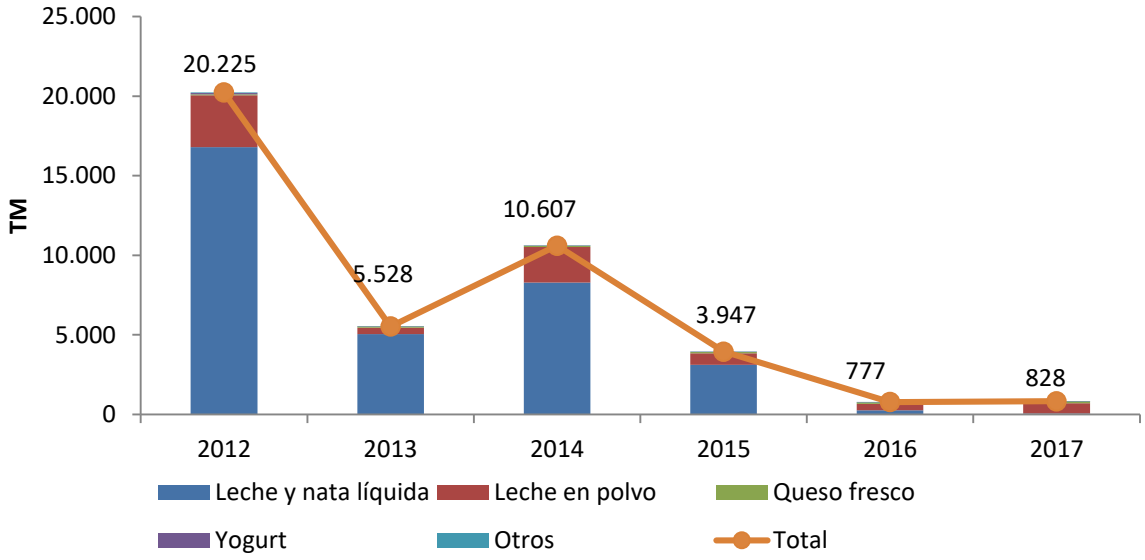
Este escenario se ha mantenido en los últimos años de análisis y cada vez se ha tornado más preocupante, pues como se observa en el Gráfico 17 en el año 2016 las exportaciones decrecen en 80% con respecto al 2015, por la marcada caída de las exportaciones de leche líquida enviadas a Venezuela, ya que éstas últimas se redujeron en el 96%; mientras que para el año 2017 se dejó de exportar por completo leche líquida hacia este último país, tomando en cuenta que este producto ha sido a lo largo del tiempo uno de los derivados lácteos que más presencia ha tenido en los flujos

comerciales de Ecuador con respecto al mundo. Empero, pese a que las exportaciones hacia Venezuela se redujeron notablemente, existieron otros productos como la leche en polvo y los quesos, con tasas de crecimiento del 65% y 2% respectivamente, que dinamizaron el comercio exterior de los lácteos ecuatorianos.

Adicionalmente, es importante mencionar que las exportaciones de lácteos en el Ecuador se encuentran atadas a los precios internacionales de la leche. Es decir, cuando los precios de la leche caen a nivel internacional, para el Ecuador resulta complicado efectuar exportaciones, ya que el precio mínimo de sustentación de la leche en el país es superior a los precios internacionales, que en la mayoría de los casos fluctúan por la oferta y demanda del mercado. Estos aspectos han imposibilitado que Ecuador realice exportaciones, puesto que, por ejemplo en el caso de la leche en polvo siendo uno de los principales productos exportados, los precios locales en el Ecuador son 65% superiores a los precios de los principales productores de leche.

A nivel general, se puede determinar que las exportaciones de lácteos del Ecuador con respecto a las del mundo son poco significativas, pues en promedio en los últimos seis años, estas primeras apenas representaron el 0,09% del total de exportaciones de lácteos mundiales.

Gráfico 17: Evolución de las exportaciones de los principales productos lácteos ecuatorianos (TM) 2012 – 2017



Fuente: Banco Central del Ecuador, 2019
Elaborado por: Ariana G. Bonilla Jurado

En cuanto a las importaciones de lácteos, se observa en el Gráfico 18 que a lo largo del período de análisis, éstas se han mantenido relativamente estables con un volumen promedio de importación de 2.844 TM anualmente, por un valor de 6.371 miles de dólares en promedio. Estas importaciones en términos de leche cruda significaron 9,2 millones de litros en promedio desde el año 2012 hasta el 2017, que representan menos del 0,5% de la producción nacional de leche cruda.

En los últimos seis años, los principales productos importados (Gráfico 18) han sido la leche condensada con una participación del 66%, la leche evaporada representando el 17% de las

importaciones realizadas y el lactosuero con un 4% de participación; estos tres productos han concentrado en promedio el 87% de las importaciones realizadas (BCE, 2019). En este punto es fundamental señalar, que el 95% de leche condesada importada proviene de Chile, pues este producto al ser negociado en el Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica con Chile en la negociación de productos lácteos, se excluyeron todos estos productos de la desgravación arancelaria, excepto la leche condensada. Esto quiere decir que la leche condensada se importa de Chile con 0% de arancel, razón principal por la cual se explica que casi la totalidad de importaciones de este producto provienen de Chile.

Las importaciones realizadas de estos productos en su equivalente en leche cruda apenas han representaron el 0,12% en promedio del total de la producción de leche, pues la mayor parte de estos derivados lácteos sirven de insumos para la elaboración de productos procesados que en algunos casos son utilizados para elaborar productos con fines de exportación, mientras que otros son destinados para el consumidor final con el propósito de diversificar las elecciones de los demandantes de lácteos.

Varios de los productos importados cuentan con características específicas que no son producidos localmente y que son utilizados como ingredientes por las franquicias y restaurantes ecuatorianos para la elaboración de platos a la carta (MAG, 2019). De igual forma, existen casos en las que las importaciones que se llevan a cabo son entre las industrias ecuatorianas y sus contrapartes en otros países, tal es el caso de la empresa Alpina del Ecuador que realiza importaciones de queso y yogurt de la empresa Alpina de Colombia, pero que dichos productos vienen en distintas presentaciones a las comercializadas localmente o simplemente no se los produce aquí por la falta de maquinaria y equipos necesarios para iniciar con el proceso productivo de dichos productos.

Al analizar la evolución de las importaciones de Ecuador con respecto a los productos lácteos, se constata que aunque las importaciones en volumen no han presentado variaciones significativas como en el caso de las exportaciones, a partir del 2013 se observa un decrecimiento promedio del 4% en términos de volumen, pero sobre todo se presenta una reducción del 6% en promedio de las importaciones en valor monetario debido a la reducción drástica de los precios internacionales de leche. Los productos importados que tuvieron mayor impacto fueron las leches fermentadas con un decrecimiento del 76%, queso maduro (-66%), lactosuero (-51%), mantequilla (-38%) y yogurt (-21%).

A partir del año 2015, las importaciones vuelven a recuperarse por el incremento del volumen total importado de la leche evaporada en un 54%, al pasar de un volumen de importación de 433 TM en el 2014 a 664 TM en el 2015, ya que las importaciones provenientes de Perú aumentaron en 53,5%, tomando en cuenta que este país es el principal proveedor de leche evaporada y es parte de la CAN, por lo que ingresa con arancel del 0%, concentrando de esta manera el 100% del total de importaciones de este producto

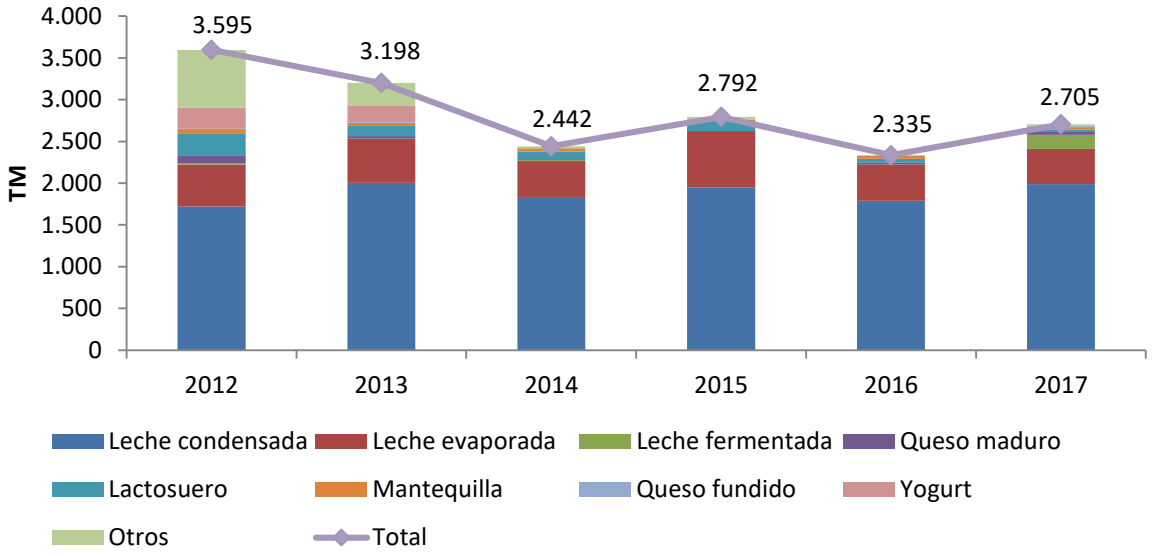
Por otro lado, Nestlé Ecuador S.A a pesar de ser una industria láctea comprometida con el fomento y absorción de la producción lechera, ha sido la principal empresa en importar el 75% de leche evaporada, en promedio en los últimos seis años, que ingresa al país; esto se debe a que aunque Nestlé Ecuador produce localmente leche evaporada en envase tetra pack, asegura que para poder garantizar más durabilidad y estándares de calidad e inocuidad recurren a la presentación en lata que no es

producida aquí ya que aún no cuentan con la infraestructura necesaria para poder iniciar la producción de esa línea (MAG, 2019).

Al igual que las importaciones de leche evaporada, existieron tres productos más que evidenciaron crecimiento en sus importaciones: las de lactosuero con una tasa de crecimiento del 31%, el queso maduro y la leche condensada con un crecimiento del 7% y 6% respectivamente. Este crecimiento, según la información recopilada por Ekos (2017) se puede atribuir a un leve incremento de la demanda de lácteos en el mercado ecuatoriano.

En el año 2016, existió un decrecimiento del 16% en las importaciones de derivados lácteos debido a la reducción de las importaciones de leche evaporada provenientes de Perú y las importaciones de leche condensada provenientes de Chile y Colombia. Esta reducción, en parte puede atribuirse a las políticas de protección a la producción local emprendidas por el gobierno (MAG, 2019). Pese a esta reducción, en el 2017 se evidenció un crecimiento del 16% en comparación al año anterior, por el incremento de las importaciones de leches fermentadas, que desde el 2012 hasta el 2014 registraron un volumen promedio de importación de 11 TM. Igualmente, aunque en el 2015 y 2016 no se realizaron importaciones de leches fermentadas, en el 2017 se importaron 171 TM de este producto proveniente de Colombia, equivalente a un valor de 372 miles de dólares.

Gráfico 18: Evolución de las importaciones de los principales productos lácteos ecuatorianos (TM) 2012 - 2017



Fuente: Banco Central del Ecuador, 2019
Elaborado por: Ariana G. Bonilla Jurado

Considerando los aspectos mencionados, es pertinente señalar que a pesar de que el Ecuador es autosuficiente en la producción lechera, los derivados lácteos que han sido importados no se los elabora en el país, otros se los produce pero en diferentes presentaciones de venta al público, o simplemente se los produce pero en cantidades poco significativas. Aunque han existido esfuerzos por parte de algunas industrias lácteas ecuatorianas para montar plantas de producción específicas para la elaboración de estos productos y así sustituir las importaciones de algunos de ellos; se requiere realizar grandes inversiones en infraestructura y maquinaria especializada. Por lo tanto, dado los altos

costos de inversión y el tiempo que representa realizar los respectivos estudios de demanda y pruebas de sus alimentos en el mercado, considerando que las preferencias de los consumidores varían dependiendo el país y las regiones; actualmente algunas empresas no lo ven económicamente viable (MAG, 2018).

Otro factor que incide en la realización de las importaciones es la competitividad, pues en el mercado externo estos productos se los encuentran en menores precios en comparación al nuestro. Incluso existen casos en que algunas industrias lácteas ecuatorianas realizan sus importaciones provenientes de sus contrapartes en países vecinos por dos razones, en primer lugar como se señaló anteriormente, no cuentan con la infraestructura necesaria para producir ciertos productos, y en segundo lugar, porque los precios de los mismos productos en el exterior son inferiores a los precios domésticos, por tanto desde el punto de vista económico, abaratan sus costos, diversifican los productos lácteos ofertados en el mercado y aseguran un margen de rentabilidad.

En definitiva, con lo que respecta a la comercialización de productos lácteos ecuatorianos en el exterior, se determinó que si bien en el año 2012 Ecuador tenía una balanza comercial de lácteos positiva, dado que las exportaciones de éstos fueron 89% superiores a las importaciones en términos monetarios; las exportaciones cayeron drásticamente a partir de dicho año, y desde ese entonces tanto las exportaciones como las importaciones se han mantenido relativamente en niveles similares (Véase Tabla 2). En algunos casos como en los años 2014 y 2015 la balanza comercial fue positiva, mientras que en otros años como en el 2013, 2016 y 2017, la balanza se torna negativa. Este comportamiento no definido se debe a distintos factores como la demanda de lácteos, precios internacionales y la implementación de políticas agropecuarias y comerciales aplicadas al sector lechero, que inciden en los flujos comerciales.

Tabla 2: Balanza comercial de productos lácteos ecuatorianos (miles de USD)

2012 – 2017

Concepto	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Exportaciones FOB	33.708	6.467	19.005	6.883	2.217	2.772
Importaciones CIF	8.664	8.602	5.682	5.983	4.049	5.248
Balanza comercial	↑ 25.044	↓ -2.135	↑ 13.323	↑ 901	↓ -1.831	↓ -2.477

Fuente: Banco Central del Ecuador, 2019
Elaborado por: Ariana G. Bonilla Jurado

En ese contexto, no ha existido una tendencia clara de los flujos comerciales de los lácteos de Ecuador con el resto del mundo, pues como se evidenció, en primer lugar el Ecuador abastece el 99% de la demanda nacional de lácteos y únicamente el restante es destinado para exportar; mientras que únicamente se importan los productos lácteos que no son producidos localmente o que son requeridos como insumos, ya que tienen características específicas, por otras industrias. Por consiguiente, no se puede catalogar al Ecuador como exportador o importador neto de lácteos.

Precios de leche en Ecuador

Una vez analizada la evolución del contexto actual del sector lechero en el Ecuador, así como la posición comercial del sector lechero en el país, es fundamental realizar un análisis de los precios de la leche, pues constituye un factor determinante en la competitividad del sector. De la misma manera, se debe tener presente que la variable precio no hace referencia a un segmento específico en las cadenas de los productos, sino que ha sido utilizada en un sentido más general (IICA, 2017). En virtud de ello, existe la posibilidad de poder identificar distintos precios en cada uno de los segmentos de las cadenas agroalimentarias tomando en consideración que en cada eslabón de la cadena varía el precio en función de las condiciones de las granjas, industrias, costos de transporte, costos de transacción, refrigeración, costos de insumos agropecuarios, políticas, entre otros. Por lo tanto, el análisis parte desde el precio al productor en finca o precio de compra por parte de la industria y centros de acopio, como es en el caso del Ecuador; precio de venta al distribuidor o mayorista, precio de venta al minorista y precio de venta al consumidor. En el caso de que el producto se lo exporte (precio FOB) o importe (precio CIF) se debe considerar dichos precios según corresponda.

La variable precios es un determinante importante en la competitividad de los países; por tal motivo, en un principio se analizarán los precios de leche cruda pagados al productor en finca en el Ecuador, pues como se señaló anteriormente la leche cruda, en la mayoría de los casos, constituye la principal materia prima que las industrias formales e informales requieren para la elaboración de derivados lácteos. En segunda instancia, se analizarán los precios de la leche en polvo de Ecuador, ya que este producto es el principal commoditie transable de los derivados lácteos por su durabilidad y por su uso.

En lo que refiere a los precios de leche cruda en el Ecuador, desde varios años atrás éstos han sido regulados por el gobierno con el fin de asegurar un margen de ganancia a los productores de leche. En este contexto, tomando en consideración el período de análisis de esta disertación, vale la pena destacar que el 21 de abril de 2010, mediante el Acuerdo Ministerial No. 136 se establece el precio mínimo de sustentación (PMS) en 0,3933 centavos el litro de leche más bonificaciones y calidad, que se deberá pagar al productor. Posteriormente, mediante el Acuerdo Ministerial No. 394 del año 2013, se establece que el precio mínimo de sustentación de la leche cruda pagado en la finca pasará de 0,3933 a 0,4200 centavos el litro de leche más bonificaciones. Desde aquel entonces, hasta la fecha no ha existido ninguna variación en este precio fijado.

El Ministerio de Agricultura y Ganadería a través de la Subsecretaría de Ganadería, actualmente denominada Subsecretaría de Producción Pecuaria, es la entidad responsable del control y vigilancia del pago del precio mínimo de leche estipulado (MAG, 2019). Par dar cumplimiento a dicho cometido, las industrias lecheras deben notificar los primeros 10 días de cada mes el precio pagado a los productores y deberán remitir una lista de sus proveedores.

Con el objetivo de promover las buenas prácticas ganaderas, según lo estipulado en el artículo 7 del Acuerdo Ministerial No. 394 (2013), las industrias lecheras de toda índole deberán pagar 0,01 ctv adicionales cuando la finca cuente con el certificado de Buenas Prácticas Ganaderas, y 0,02 ctv cuando los predios cuenten con un certificado avalado por Agrocalidad, en el que se garantice que su hato ganadero está libre de cualquier plaga o enfermedad. Para garantizar el control del correcto pago adicional por calidad y bonificaciones, la Subsecretaría de Producción Pecuaria en conjunto con

Agrocalidad, verifican y validan los resultados de la calidad de la leche emitidas por las industrias lácteas y centros de acopio (Acuerdo Ministerial No. 394, 2013).

Como se observa en el Gráfico 19, según la información recopilada de las industrias lácteas y centros de acopio por parte del Sistema de Información Pública Agropecuaria (SIPA) del Ministerio de Agricultura y Ganadería (2019), desde el 2012 hasta el 2017 los precios de compra al productor de leche cruda por parte de las industrias lácteas en promedio han sido 0,02 centavos superior al PMS; mientras que el precio pagado por los centros de acopio en la mayoría de los años del período de análisis, ha correspondido al precio mínimo de sustentación. Aparentemente la política de fijación de precios mínimos de sustentación, pareciera resultar beneficiosa para los productores, pues con esta información se podría inducir que la industria láctea y centros de acopio pagan a los productores de leche, el precio establecido por la entidad rectora del sector agropecuario, y en ciertos casos un poco más, asegurando un margen razonable de ganancia. Empero, en los últimos años se ha evidenciado el incumplimiento del pago del precio mínimo de sustentación por parte de intermediarios y demás actores, a los productores en finca, puesto que se ha reportado en algunos casos, que el precio está oscilando entre 0,25 y 0,35 centavos el litro de leche, con un promedio de 0,28 centavos el litro de leche cruda pagado a nivel de finca (MAG, 2019).

Este hecho en específico se da por la falta de control del precio pagado a nivel del productor por parte de los comerciantes o piqueros, pues en los últimos años de este análisis como se evidenciará en el balance oferta-demanda de leche, han existido excedentes de leche en el mercado, que no han podido ser absorbidos por la industria. Por ende, tanto los productores y demás actores de la cadena láctea se han visto perjudicados ante este acontecimiento; ya que por un lado, si los productores no tienen quién les compre la leche se ven en la necesidad de vender cada litro de leche a lo que sus compradores están dispuestos a pagarle o incluso a un precio inferior. Habitualmente en la mayoría de los casos, los intermediarios suelen ser los actores que tienen mayor poder de negociación frente a los productores, ya que adquieren la leche cruda a un precio inferior al establecido en el precio mínimo de sustentación; y si los productores no acceden simplemente no les compran la leche, viéndose afectado de cualquier manera, el margen de ganancia del productor.

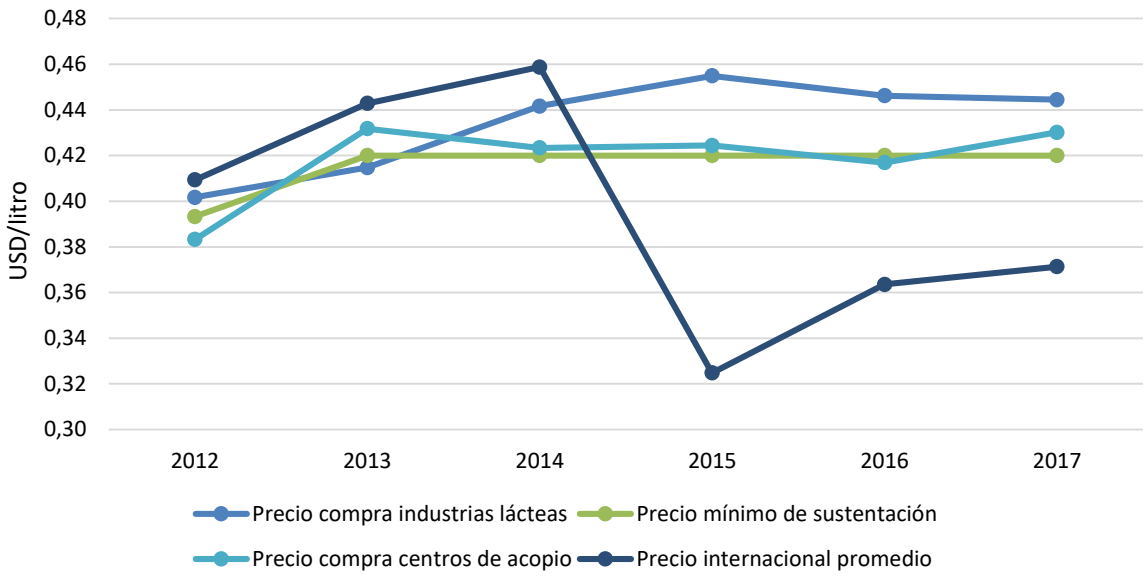
A partir del 2014, los precios de Ecuador en comparación con los precios de leche cruda de los principales países competidores (Argentina, Colombia, Estados Unidos, Unión Europea y Nueva Zelanda) se convirtieron en los más altos, pues en promedio en los últimos tres años los precios de leche cruda (0,45 ctv/litro) han sido 19% superiores al resto de precios internacionales de leche, ya que como se señaló anteriormente, Ecuador mantiene un precio mínimo de sustentación. Al presentarse este escenario, ha sido evidente que los altos precios en Ecuador han restado competitividad en el sector lácteo a nivel mundial.

Adicionalmente, un efecto de esta diferenciación de precios en un contexto de dolarización de la economía ecuatoriana, es el contrabando de leche que proviene de los países vecinos como Colombia y Perú, que tienen una política cambiaria flexible que les permite hacer devaluaciones para aumentar su competitividad cuando lo requieran.

Al ser el precio de leche cruda en Ecuador más elevado en comparación con el resto de países, genera incentivos para contrabandear leche a un precio, incluso 52% inferior al PMS del Ecuador. Según varios

ganaderos que fueron entrevistados por el periódico La Hora en noviembre de 2017, el precio de leche cruda en la frontera tenía un costo de 0,18 ctv/litro (La Hora, 2017), un precio incluso inferior al costo de producción de leche en el Ecuador, que según estimaciones del Ministerio de Agricultura y Ganadería (2019) podría ubicarse en los 0,35 ctv/litro de leche. Estos acontecimientos han afectado a los productores, especialmente a los pequeños productores, puesto que al ingresar la leche a un precio inferior al establecido en el Ecuador, han tenido que botar su producción de leche, ya que varias industrias han dejado de comprarles.

Gráfico 19: Precio de leche cruda pagado a los productores en Ecuador (USD/litro)



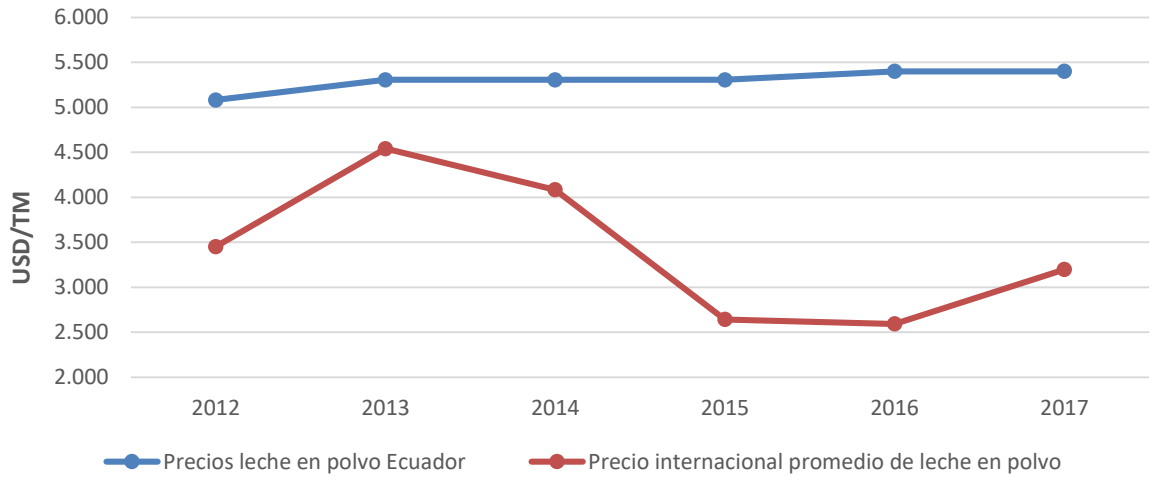
Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería- SIPA, 2019
Elaborado por: Ariana G. Bonilla Jurado

Seguidamente se analizan los precios de la leche en polvo en Ecuador (Gráfico 20), puesto que dentro de la cadena láctea este producto constituye el commoditie transable, y en el país es uno de los principales productos lácteos exportados. En ese aspecto, como se evidencia en el Gráfico 20, los precios de la leche en polvo están sujetos al precio de leche cruda, ya que ésta última es el principal insumo requerido para la elaboración de la leche en polvo. Por consiguiente, se observa que el precio de la leche en polvo se incrementa a partir del 2013 como consecuencia del incremento del precio mínimo de sustentación de la leche cruda, pasando de un precio de 5.082 USD/TM en el 2012 a 5.305 USD/TM en el 2013.

A partir del 2016, el precio de la leche en polvo se incrementó en 2% en relación al 2015, al pasar de un precio de 5.305 USD/TM a 5.400 USD/TM, por el incremento de precio de compra de leche cruda por parte de la industria. En promedio los precios de la leche en polvo en Ecuador son 53% superiores a los precios de leche en polvo en el Norte de Europa, 61% más altos que los precios de Oceanía y 51% superiores a los precios de leche en polvo en Estados Unidos. Este escenario al igual que en el caso de la leche cruda, resulta complejo, puesto que al tener precios altos de leche en polvo, la industria láctea ecuatoriana no puede competir con el resto de países exportadores, incluso con países de la Región, como Colombia cuyo precio internado de leche en polvo en los últimos seis años ha sido en promedio 4.483 USD/TM (MAG, 2019). Es decir, el precio de leche en polvo proveniente de Colombia es 15%

inferior al precio de este mismo producto en Ecuador. A su vez, la presencia de precios altos de leche en polvo han impedido que la industria láctea ecuatoriana pueda evacuar sus excedentes de leche, causando pérdidas económicas por los altos costos de almacenaje en los que deben incurrir para mantener el producto, y porque en algunos casos, a pesar de la durabilidad de la leche en polvo, sino se despacha en un tiempo considerable, ésta se caduca, implicando pérdidas para la industria.

Gráfico 20: Precios de leche en polvo Ecuador (USD/TM)



Fuente: ODEPA, (2019); BCE, (2019)
Elaborado por: Ariana G. Bonilla Jurado

En la Ilustración 3, se presenta un diagrama en el cual se identifican los precios de leche establecidos en el Ecuador en los distintos segmentos de la cadena láctea en el año 2017. Existen cuatro eslabones principales, empezando por la producción, en la cual según lo mencionado previamente existe un precio mínimo de sustentación que implica el pago de 0,42 centavos por litro de leche a nivel de la finca.

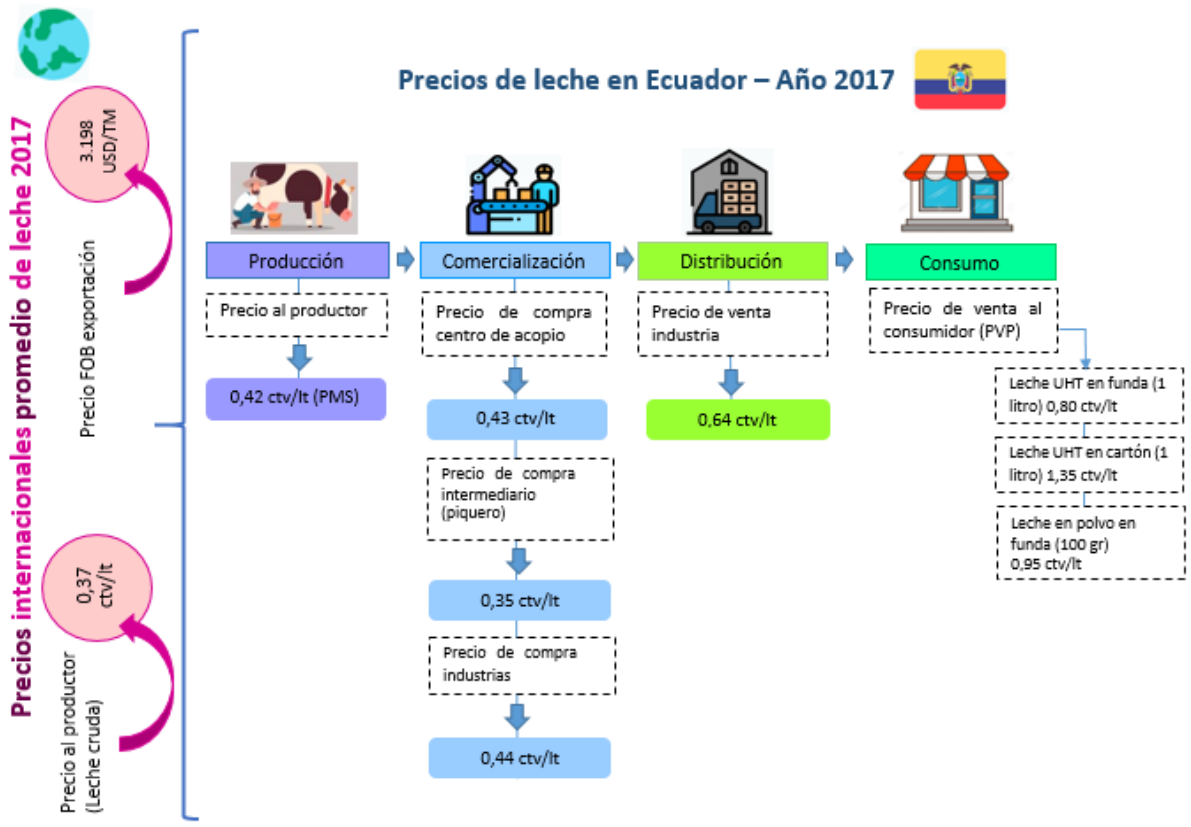
Después se encuentra el segmento de la comercialización, en el cual se identificaron tres precios de compra de leche cruda: el primero es el precio pagado en los centros de acopio, que según la información recopilada por el MAG (2019) en el año 2017 fue de 0,43 ctv/litro de leche. Esta vía de comercialización es directa, pues los centro de acopio en su mayoría son comunitarios y buscan beneficiar a gran número de asociaciones y familias que se dedican a la actividad lechera, esto les permite a los productores acceder al precio mínimo establecido por la ley o incluso más según su calidad. En segundo lugar, es sustancial considerar la alta intermediación que existe desde varios años atrás en la cadena lechera, los intermediarios o piqueros como se los conoce en la actividad lechera, abusan de su alto poder de negociación, sobre todo con los pequeños productores, para pagarles un precio inferior al precio mínimo de sustentación. Generalmente el precio pagado por litro de leche por parte de los intermediarios oscila entre los 0,35 ctv/litro, incluso menos. La intermediación es más frecuente en las comunidades que difícilmente pueden acceder directamente a la industria formal o a los centro de acopio. Esta situación es preocupante, pues si se considera que el costo de producción de leche aproximado asciende a los 0,35 ctv/litro, los productores no alcanzan a cubrir ni si quiera sus costos de producción ni compensan el arduo trabajo que realizan los ganaderos por obtener un medio de subsistencia diario, evidenciándose grandes pérdidas. Por último, en el eslabón de la

comercialización se encuentra el precio de compra de leche por parte de las industrias para la elaboración de derivados lácteos, que aunque en el año 2017 se registra en promedio un precio de 0,44 ctv/litro, aparentemente superior al PMS, en la realidad incluso ni las empresas formales cumplen con el pago del PMS por litro de leche.

En el eslabón de la distribución se obtiene el precio de venta de leche por parte de la industria al mayorista, que en este eslabón constituye el precio de venta de leche pasteurizada en funda que en el 2017 fue 0,64 ctv/litro de leche en promedio. Este precio incluye el costo de empaquetamiento, procesamiento y transporte de la leche.

Finalmente, en la cadena de leche ecuatoriana, se encuentra el eslabón del consumo final, para lo cual se pudo obtener la información sobre tres tipos de lácteos procesados más consumidos en el país. En el primer lugar, la leche UHT en presentación de funda cuyo precio es de 0,80 ctv/litro, siendo una de las presentaciones de leche más económicas, a ésta le sigue la presentación de leche UHT en cartón con un precio de 1,35 USD el litro de leche, que en lo que se diferencia con respecto a ésta primero es únicamente el material del empaque, que generalmente es adquirido por la clase media y alta del país por su costo; y la leche en polvo en funda que es 19% superior al precio de la leche UHT en la misma presentación, es decir, 0,95 centavos los 100 gr, pero que se diferencia por su procesamiento y durabilidad.

Ilustración 3: Caracterización de los precios promedio de leche en Ecuador en el 2017 según el eslabón de la cadena lechera



Fuente: MAG-SIPA, (2019); CIL, (2018)
Elaborado por: Ariana G. Bonilla Jurado

Como se constató, los precios de leche a nivel nacional, desde la materia prima (leche cruda), hasta el precio de venta al público, son uno de los más caros a nivel mundial, ya que por ejemplo en el año 2017, el precio promedio internacional de leche cruda se ubicó en los 0,37 ctv/litro es decir, cerca del costo de producción de leche en el Ecuador. Con los precios establecidos en Ecuador, difícilmente se puede acceder a mercados externos o competir directamente con la leche y productos lácteos provenientes de otros países.

A continuación, para caracterizar la cadena de leche en el Ecuador y tener una visión general del sector en donde se visualicen todos los componentes y factores ya analizados, se realiza el balance oferta-demanda de leche.

Balance Oferta-Demanda de leche en Ecuador

En el balance oferta demanda se visualiza de manera conjunta la situación del sector lechero. Como se evidencia en la Tabla 3, el 99,99% de la producción de leche está destinada a cubrir el consumo nacional, mientras que la producción restante se destina a las exportaciones. Las importaciones al igual que las exportaciones han sido poco significativas, pues menos del 1% de la producción diaria de leche se importa; sobre todo derivados lácteos que no se los produce en el Ecuador. En algunos casos éstos son utilizados como insumos por otras industrias para la elaboración de productos finales, y en otros, su finalidad es ampliar las opciones que tiene el consumidor al momento de comprar. También se realizan importaciones de productos lácteos que tienen otras características y parámetros técnicos específicos requeridos por franquicias y restaurantes, que no son producidos localmente.

Tabla 3: Balance de oferta-demanda de la leche en Ecuador 2012-2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Producción (lt/día)	5.675.067	6.262.408	5.490.359	4.982.370	5.319.288	5.135.405
Absorción industria formal (lt/día)	2.601.600	2.662.560	3.105.959	3.232.440	2.789.500	2.733.710
Absorción sector informal y consumo en finca (lt/día)	3.073.467	3.599.848	2.384.400	1.549.930	2.229.788	2.001.695
Importaciones (lt/día)	0,010	0,009	0,007	0,008	0,006	0,007
Exportaciones (lt/(día)	0,055	0,015	0,029	0,011	0,002	0,002
Consumo nacional aparente (lt/día)	5.675.067	6.262.408	5.490.359	4.782.370	5.019.288	4.735.405
Excedentes promedio año (lt/día)	0	0	0	200.000	300.000	400.000
Consumo per cápita lt/persona/año[8]	134	145	126	108	112	104

Fuente: BCE, 2019
Elaborado por: Ariana G. Bonilla Jurado

[8] Datos del consumo nacional aparente y consumo per cápita estimados, con base al cálculo del balance oferta y demanda.

Por otra parte, el consumo nacional aparente que hace referencia al consumo nacional estimado de leche a nivel nacional, se obtuvo de la adición de la producción de leche diaria y las importaciones de leche al día, menos las exportaciones de leche por día. Al respecto, se evidencia que a partir del 2014 existe una reducción del 12% con respecto al consumo nacional aparente del 2013; y una reducción del 13% en el consumo per cápita anual de leche, al pasar de un consumo de 126 litros anuales por persona a un consumo per cápita de 113 litros anuales. Este acontecimiento se debe principalmente por la implementación del sistema de semáforo que fue anunciado en octubre de 2013 y aplicado a partir de mediados del 2014 por el gobierno ecuatoriano como parte del Plan Nacional del Buen Vivir, con el propósito de mejorar la dieta alimenticia de los consumidores e impulsar un estilo de vida más saludable (El Telégrafo, 2016). El objetivo fue alertar a los consumidores acerca de los niveles de azúcar, grasa y sal que contienen los productos alimenticios.

Eso provocó que varias personas busquen nuevos sustitutos como bebida láctea de almendras, de avena, de soya, entre otras, que si bien pueden tener los mismos niveles de proteínas, tienen menos contenidos grasos, lactosa y calorías. Consecuencia de esto, el consumo de productos lights se incrementó. El sistema de semáforo fue aplicado a 29 productos que se encuentran clasificados en 6 categorías como se observa en la Ilustración 4.

Ilustración 4: Categorías de productos considerados en el sistema de semáforo



Fuente: Asociación Nacional de Fabricantes de Alimentos y Bebidas (ANFB), 2015
Elaborado por: Ariana G. Bonilla Jurado

De todas las categorías mencionadas, según la Asociación Nacional de Fabricantes de Alimentos y Bebidas (2015), los productos lácteos fueron los más afectados, con un decrecimiento promedio del consumo del 5,7% durante el 2014-2015, debido primordialmente, al decrecimiento del 15% en el consumo de yogurt y leches saborizadas. En esta categoría, el producto que más evidenció crecimiento en el consumo fue el queso fresco con una tasa promedio del 7%; mientras, que las categorías de carnes congeladas y pan empacado tuvieron un crecimiento de aproximadamente el 3%.

En cuanto al nivel de ventas, los lácteos fueron la única categoría que presenció un decrecimiento del 6% en el volumen vendido, afectando de manera considerable a los ingresos de los productores en cada eslabón de la cadena lechera y generando excedente de leche. Si bien un tiempo después de la medida aplicada las ventas de los productores se recuperaron, no llegaron ni si quiera a igualar a los volúmenes vendidos antes de que el semáforo nutricional fuera aplicado, situación que permanece latente hasta la actualidad.

Es importante indicar que la medida del semáforo no considera la grasa y azúcar propia de la leche, por lo cual se ha sugerido al Ministerio de Salud Pública que considere en el análisis del semáforo sólo el azúcar y la grasa añadida, puesto que se está sobre estimando los valores de azúcares y grasas en los derivados lácteos (MAG, 2018). Esta medida sería igualitaria a la leche UHT que no está considerada dentro de las categorías del semáforo.

La implementación del sistema de semáforo, tuvo repercusiones en el consumo de leche diario en el 2015, pues el consumo per cápita se redujo en 11% con respecto al 2014. Esto resulta preocupante, considerando que la leche es un alimento esencial en el consumo diario de las personas, pues según la Federación Panamericana de Lechería (2019), la leche aporta con varios nutrientes, proteínas, vitaminas C, A, D, hierro, fósforo, potasio, entre otros nutrientes importantes para el buen funcionamiento y desarrollo del organismo.

Además, en el año 2015, existieron excedentes de leche de aproximadamente 200 mil litros diarios, en parte debido a la disminución del consumo de leche en comparación al año 2014, y porque a pesar de que en dicho año se realizaron exportaciones a Colombia, Estados Unidos y Venezuela, no se contaba con acceso sanitario para exportar a otros países, ya que apenas en el 2015 fue concedido el status de país libre de fiebre aftosa con vacunación al Ecuador por parte de la Organización Mundial de Sanidad animal (OIE por sus siglas en inglés) (El Universo, 2015).

En el 2016 el consumo per cápita de leche se incrementó en apenas el 3% con respecto al 2015, esto se debió a las campañas de consumo que realizaron las industrias lácteas (Crónica, 2016). No obstante, en el 2017 el consumo de leche disminuyó en aproximadamente el 7%, debido a la caída de la frecuencia de compra de leche líquida, especialmente de la presentación en funda (Kantar Worldpanel, 2018).

A nivel general, del 2012 al 2017 se ha evidenciado una reducción del 22% en el consumo per cápita de leche. En el 2017, las empresas redujeron su volumen de ventas, siendo Nutri-leche, la empresa que más contribuyó al decrecimiento de la producción total de lácteos a nivel nacional (Kantar Worldpanel, 2018). Esta caída del consumo se puede atribuir a la adopción del sistema de semáforo en los productos lácteos que año tras año genera más desincentivos al consumo de los mismos.

En los últimos años, el Ecuador ha estado atravesando una recesión económica, por lo que el poder adquisitivo de las personas se ha reducido, incidiendo en la caída del consumo de leche, especialmente por parte de las personas de menores ingresos. A su vez, la reducción del consumo, ha generado excedentes de 300 mil y 400 mil litros diarios en 2016 y 2017, respectivamente, los cuales no han podido ser evacuados por la industria formal vía exportaciones por la brecha de precios existentes a nivel internacional.

Adicionalmente, el sector lácteo se ha visto seriamente afectado por el contrabando, caída del consumo de productos lácteos y la reducción de exportaciones, enfrentando un escenario crítico. Este hecho es relevante puesto que la actividad lechera además de generar más de 299 mil plazas de empleo, constituye un sustento diario de varias personas, sobre todo de los pequeños productores, que en la mayoría de los casos, son de bajos recursos y viven en el sector rural del Ecuador, resultando ser los más perjudicados.

En conclusión, a pesar de que el volumen de producción de leche diaria en el Ecuador sea significativo, induciendo a que desde varios años atrás, el país sí ha sido consumidor de este alimento nutricional; con la caída del consumo por políticas como la del semáforo, la disminución del poder adquisitivo de las personas, la falta de publicidad y promoción de los beneficios nutricionales de este alimento, los altos precios, entre otros factores, han hecho que la cadena de leche en Ecuador pase de ser de autosuficiencia a ser excedentaria. Al final, todos estos factores que han incido en la cadena de lácteos ecuatoriana ha generado presiones sobre los precios mínimo de sustentación de la leche que se han mantenido invariables por varios años.

Por lo tanto, las políticas y transferencias que el gobierno central haya otorgado a lo largo de estos últimos seis años, debieron estar enfocados en fomentar el sector lechero nacional no sólo por su aporte del 3,3% al PIB nacional y por ende al desarrollo económico del país, sino sobre todo, debieron beneficiar a los pequeños productores, que como se evidenció en la sección precedente, son los principales actores en la cadena láctea, pero a la vez los más vulnerables.

Capítulo III

Programas, proyectos, políticas, transferencias otorgadas al sector lechero en Ecuador

El presente capítulo tiene como propósito identificar la composición del apoyo total que ha otorgado el gobierno al sector lechero desde el 2012 hasta el 2017, a través de la implementación de políticas y transferencias otorgadas. Según la Oficina de Programación y Política Agropecuaria del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca de Uruguay (2015), al hablar de apoyo se hace referencia a las transferencias en términos brutos otorgadas por parte de los consumidores y en general por todas personas que contribuyen monetariamente al gobierno.

Para la distinción de las políticas y transferencias otorgadas por el gobierno ecuatoriano, se utilizará la clasificación de políticas agropecuarias que realiza la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2016), y que fueron revisadas en el fundamento teórico de la presente disertación. Inicialmente, se hará una revisión de las políticas comerciales que se encuentran enmarcadas bajo el marco regulatorio internacional y que se las aplica en el Ecuador, y posteriormente se procederá a calcular los estimados de apoyo.

Políticas comerciales del sector lechero ecuatoriano en el marco de la Organización Mundial del Comercio y el Acuerdo Multipartes con la Unión Europea

El 21 de enero de 1996, el Ecuador se integró como país miembro a la OMC, llegando a ser el miembro N° 129 en adherirse, de los 160 países existentes actualmente (OMC, 2019). En ese contexto, una de las medidas aplicadas a ciertos productos agropecuarios por parte del Ecuador han sido las licencias de importación. Esta medida se encuentra contemplada bajo el marco de la OMC en el "Acuerdo sobre procedimientos para el trámite de licencias de importación" para los países miembros, en el cual se establece que los países pueden hacer uso de este recurso siempre y cuando no se limite el comercio (OMC, 2017).

El gobierno central ecuatoriano con el objetivo de fomentar la producción nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería, entidad pública rectora de la política agropecuaria, y enmarcado en lo estipulado por la OMC, dispuso el control, operatividad y seguimiento de las licencias de importación no automáticas de los productos agropecuarios, con el fin de no atentar en contra de la soberanía alimentaria del país.

La licencia de importación constituye un documento administrativo requerido previo a la importación de productos (OMC, 2017). En Ecuador, según lo estipulado en la Resolución No. 316 de 20 de noviembre de 2015, el MAG es la entidad encargada de llevar acabo el procedimiento para la obtención de las licencias de importación a través de la Subsecretaría de Comercialización. Al respecto, en la

resolución No. 585 de 16 de septiembre de 2010 del Consejo de Comercio Exterior e Inversiones (COMEXI), actualmente denominado Comité de Comercio Exterior (COMEX), y resolución No. 102 de 01 de marzo de 2013 del COMEX, se encuentran detallados los productos agropecuarios que requieren una licencia no automática previa a la importación de cualquier país, excepto para los países miembros de la Comunidad Andina. Con respecto a los productos lácteos, en la resolución No. 585 se encuentran detallados los siguientes productos que requieren una licencia de importación no automática: la leche líquida, leche y crema en polvo, suero de mantequilla, lactosuero total o parcialmente desmineralizado y suero desmineralizado; en tanto que en la resolución No.102 se encuentran: la mantequilla, queso fresco, requesón y queso rallado o en polvo.

Por otra parte, el 11 de noviembre de 2016 el Ecuador firmó el Acuerdo Multipartes con la Unión Europea. Dentro del marco de negociaciones en lácteos, el Ecuador propuso ciertas medidas como: la exclusión total de la leche líquida y los quesos frescos, de la reducción arancelaria, desgravación arancelaria a largo plazo, establecimiento de cupos a la importación, entre otros; con la finalidad de que la producción nacional no se vea afectada por el ingreso de productos lácteos de la UE sin restricciones.

Para el resto de productos lácteos, sin considerar la leche líquida y queso fresco, se asignaron cantidades limitadas de importación que entran al Ecuador con 0% de arancel. Esta medida se la denomina contingente arancelario, y en el marco de las negociaciones del Acuerdo Multipartes con la UE, a partir del 2017, año en el que entró en vigencia el acuerdo, el volumen del contingente se incrementa anualmente (Ministerio de Comercio Exterior e Inversiones, 2016).

En la Tabla 4, se detallan los contingentes arancelarios otorgados a la Unión Europea para la importación de los productos lácteos hacia Ecuador. Por ejemplo, a partir del 2017, para la importación de leche en polvo, suero de mantequilla, leches fermentadas y lactosuero desde la UE, se asignaron 400 TM que ingresan al Ecuador con cero arancel, mientras que el volumen de importación superior a este ingresa pagando el arancel NMF[9] aplicado por Ecuador. Cada año, el cupo del contingente L1 en el caso de estos productos lácteos, se incrementa en 20 TM; por ejemplo en el año 2018 el volumen asignado para el contingente L1 fue de 420 TM. El resto de contingentes otorgados a la Unión Europea se manejan de la misma manera. Sin embargo, en el caso del contingente L4 en el cual se encuentran clasificados el queso de pasta azul y queso maduro, existe una particularidad, ya que el arancel cobrado fuera del contingente se reduce por un período de 17 años, y en caso de que las importaciones sean superiores al 120% del cupo otorgado anualmente, durante ese tiempo, el Ecuador puede aplicar una salvaguarda agrícola, que consiste en una medida que restringe las importaciones de un cierto producto temporalmente (Ministerio de Comercio Exterior e Inversiones, 2016).

En este punto es importante recalcar, que negociar productos lácteos en acuerdos comerciales resulta muy complejo dada la sensibilidad del sector lechero, pues como se observa en la Tabla 4, la mayor parte de los productos lácteos se encuentran negociados en el Acuerdo Multipartes con la Unión Europea, bajo contingentes arancelarios. Este hecho resulta preocupante, pues de alguna forma quizás en un inicio no se visualice el impacto, pero posteriormente todas estas importaciones provenientes de la Unión Europea acapararán el mercado doméstico de lácteos, considerando que en la actualidad el Ecuador es un país autosuficiente en la producción de leche. Una situación que llama la atención, es

[9] El arancel de la nación más favorecida (NMF), según la OMC (2019) es el que se aplica normalmente a las importaciones de productos provenientes de otros países miembros. En este concepto no se incluyen los aranceles preferenciales otorgados en tratados de libre comercio.

el caso del contingente L4, en el cual se encuentran los quesos maduros. Éstos sí se los produce en el Ecuador, y en su mayoría son ofertados por productores de la Economía Popular y Solidaria como el Salinerito, que con sus estrategias de asociatividad han logrado por más de 50 años generar encadenamientos y fuentes de empleo formal, sobre todo a pequeños productores. El impacto que tiene el haber negociado un contingente de 1.000 TM, resulta preocupante, pues considerando que en promedio en los últimos seis años se han importado 33 TM de queso maduro (MAG, 2018), al hacer una relación con el volumen asignado a la UE, se estaría hablando de que las importaciones provenientes desde la Unión Europea, inicialmente se incrementarían en un 30%. Esto afectaría directamente a los productores de la Economía Popular y Solidaria y desplazaría a aproximadamente 5.000 productores que actualmente se dedican a esta actividad. Empero, aún más preocupante resulta el hecho de que para este contingente existe desgravación arancelaria por 17 años, desde la entrada en vigor del acuerdo. Esto quiere decir que en 17 años, ya no existirán contingentes arancelarios porque todos los productos del L4 ingresarían con 0% de arancel.

Tabla 4: Contingentes arancelarios de lácteos negociados en el Acuerdo Comercial Multipartes entre Ecuador y la Unión Europea

Contingente	Productos lácteos	Volumen asignado	Volumen que se incrementa anualmente	Arancel con contingente	Arancel sin contingente	Arancel máximo sin contingente
L1	Leche en polvo Suero de mantequilla Leches fermentadas Lactosuero	400 TM	20 TM	0%	Arancel aplicado por Ecuador a terceros países (arancel NMF)	72% (leche en polvo) según OMC
L2	Leche condensada y evaporada	600 TM	30 TM	0%		54% según OMC
L3	Yogurt Queso rallado, fundido y en polvo pastas lácteas para untar	500 TM	25 TM	0%		30% (yogurt) según OMC
L4	Queso pasta azul Queso maduro	1.000 TM	50 TM	0%		Reducción arancelaria (17 años)

Fuente: Ministerio de Comercio Exterior e Inversiones, 2019
Elaborado por: Ariana G. Bonilla Jurado

Estas medidas implementadas, aunque no corresponde a alguna transferencia monetaria directa que realiza el gobierno central al sector lechero, constituyen incentivos o desincentivos, que en algunos casos como las licencias de importación, permite reducir de alguna forma la entrada de productos lácteos de otros países del mundo, beneficiándoles a los actores de la cadena láctea, sobre todo a las industrias lácteas ecuatorianas; mientras que otros como los acuerdos negociados con otros países, afectan directamente al sector. Puesto que como se mencionó, el negociar altos volúmenes a través de contingentes arancelarios, en algún momento podría desplazar la producción de lácteos, y por consiguiente varias familias, para las cuales la actividad ganadera representa su sustento diario, se verían perjudicas y en casos extremos quedarían desplazadas de esta actividad.

Una vez analizada la normativa nacional que influye en el comercio y en el sector lechero, se procede a clasificar las transferencias y políticas implementadas por el gobierno, para el cálculo de los estimados de apoyo.

Estimado de Apoyo al productor lechero ecuatoriano (EAP)

1. Apoyo vía precios

El gobierno central ecuatoriano estableció precios mínimos de sustentación para la leche y otros productos agropecuarios como maíz, arroz, entre otros. Los precios mínimos de sustentación son establecidos en los consejos consultivos, en el que participan tanto actores privados de las cadenas de los respectivos productos agropecuarios, como productores, industriales y comerciantes; y actores públicos, en este caso el Ministerio de Agricultura y Ganadería, en representación del gobierno ecuatoriano, como rector de la política agropecuaria del país, y en su función de regulador (MAG, 2019). El PMS es establecido en mutuo consenso de los actores privados; sin embargo cuando no llegan a ningún acuerdo, el MAG es el encargado de fijar el precio.

En cuanto a la leche, mediante Acuerdo Ministerial No. 136 de 21 de abril de 2010, se establece el PMS en 0,39 centavos el litro de leche, posteriormente mediante Acuerdo Ministerial No. 394 de 04 de septiembre de 2013, se incrementa el precio a 0,42 centavos el litro de leche. En este último Acuerdo Ministerial en el artículo 7, se especifica que las industrias lácteas sean éstas pequeñas, grandes, artesanales, etc, deberán pagar al productor en finca 0,01 centavo adicional por la calidad de la leche y 0,02 centavos a las fincas que cuenten con el certificado de buenas prácticas. Todo esto con el propósito de generar incentivos para que los productores implementen buenas prácticas en sus hatos ganaderos y velen por el bienestar y sanidad animal, para que de esta manera puedan ofrecer leche de calidad y confiable para el consumo humano, recibiendo a cambio un estímulo económico en caso de cumplirlo (Acuerdo Ministerial No. 394, 2013).

Con respecto a otro tipo de medidas y políticas comerciales que pueden incidir en el precio de la leche, es importante mencionar que durante el período de análisis, no se han otorgado subvenciones a la exportación, ni ningún tipo de subsidio al sector lechero. Sin embargo, en el marco de la CAN y considerando que el Ecuador es país miembro, la leche en polvo constituye un producto marcador

[10]del sistema de la franja de precios, por lo que cada quince días el Ministerio de Agricultura y Ganadería calcula la franja con base en la información remitida por la CAN, sobre los precios referenciales, precio piso y precio techo de la leche en polvo, para determinar el arancel total que se debe aplicar a las importaciones de leche líquida, lactosuero, queso, mantequilla, leche en polvo, y otros productos lácteos, que provienen de terceros países (MAG, 2019).

Como se mencionó en el Capítulo I, a través de la implementación de esta medida se pretende estabilizar el precio internacional de los productos agropecuarios para que los productos locales de los países de la CAN no se vean afectados por la inestabilidad de los precios de mercado. En virtud de ello, los precios referenciales de la leche en polvo que utiliza la CAN para el cálculo de la franja de precios, son los precios FOB de exportación promedio de leche en polvo entera de Nueva Zelanda (Comunidad Andina, 2019).

Según el Ministerio de Agricultura y Ganadería (2019), el arancel ad valorem[11] que se ha aplicado y se lo continúa aplicando a la importación de leche en polvo (producto marcador) es del 25%. Por lo tanto, el arancel total que se aplica a las importaciones de leche en polvo es variable, ya que si el precio internacional referencial de la leche en polvo se encuentra por debajo del precio piso se añade un derecho variable al arancel, lo que incrementaría el valor del arancel total; mientras que, cuando el precio internacional es mayor al precio techo se aplica una reducción al arancel, obteniéndose un menor arancel total.

En cuanto al análisis del sistema de la franja de precios de leche en Ecuador, se observa que en el 2014 se registraron los precios más altos de leche, con un precio promedio de los principales productores y exportadores de leche a nivel mundial en 0,46 centavos el litro de leche cruda, siendo 0,53 centavos el precio máximo de leche cruda registrado por Estados Unidos (Gráfico 7). Al respecto, como se evidencia en el Gráfico 21, en el año 2014 se registra el precio referencial promedio de la leche en polvo a nivel internacional (precio sin franja) más alto de los últimos años, pues fue 13% superior al precio promedio techo, por tal motivo en dicho año se aplicó una reducción del 16% al arancel ad valorem (25%), dando como resultado un arancel total del 9%, y obteniéndose un precio de importación de leche en polvo con franja de 5.394 USD/TM, constituyendo el precio de leche con franja más alto de los años de análisis.

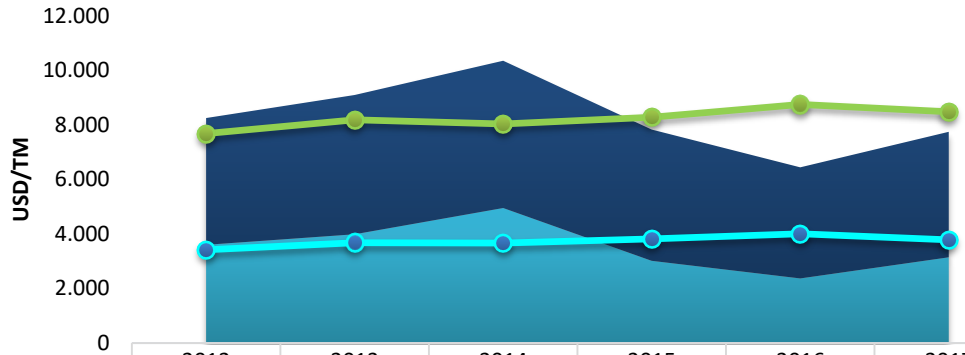
Por el contrario, a partir del año 2015, los precios sin franja de la leche en polvo fueron en promedio 26% inferiores a los precios piso, por lo que desde ese año hasta el 2017, se aplicaron DVA al arancel ad valorem. En el 2015 el arancel total se incrementó en 575% en relación al del año anterior, al pasar de un arancel total de 9% en el 2014 a un arancel del 60% en el 2015. Posteriormente, en el 2016 el arancel total promedio fue de 72%, llegando al tope del arancel máximo que puede aplicarse a la importación de la leche en polvo según lo estipulado por la OMC. Esto se debe a que en el 2016 el precio promedio sin franja se redujo en 21% con respecto al del 2015 y fue 41% inferior al precio piso, siendo el valor más bajo de los precios promedio sin franja de leche en los últimos años. Por último, en el 2017, los precios referenciales se empiezan a recuperar pero continuaron siendo inferiores al

[10] La leche en polvo es considerado un producto marcador, puesto que para el cálculo de su franja de precios se utilizan los precios internacionales referenciales, en este caso los de Nueva Zelanda, que es el principal exportador de leche en polvo a nivel mundial.

[11] El arancel ad valorem es una tasa impositiva que corresponde al porcentaje del valor de un bien (Guía de Arancel, 2019).

precio piso por lo que igualmente se aplicaron DVA al arancel ad valorem, pero en menor cuantía en relación a los años anteriores, el arancel total se redujo en 36% en relación al del 2016, al pasar de un arancel promedio total aplicado a las importaciones de leche en polvo del 72% a 46%.

Gráfico 21: Franja de precios de leche en polvo entera basada en precios promedio[12]



	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Precio con franja	4.656	5.118	5.394	4.819	4.069	4.591
Precio sin franja	3.594	3.980	4.952	3.007	2.366	3.146
Precio techo CIF	4.266	4.501	4.371	4.463	4.741	4.693
Precio piso CIF	3.411	3.680	3.661	3.818	4.002	3.779

Fuente: Comunidad Andina, 2019; MAG, 2019
Elaborado por: Ariana G. Bonilla Jurado

Con los resultados obtenidos del análisis del sistema de la franja de precios para la leche, se puede inferir que en el 2014 existió menor protección para el sector lechero, puesto que, como los precios internacionales fueron superiores al precio techo, se aplicó una reducción al arancel total, abaratando el precio de la leche en polvo importada; mientras que en los últimos tres años del período de análisis, sobre todo en el 2016, existió mayor protección, ya que al ser los precios internacionales de leche en polvo inferiores al precio piso se incrementaron los aranceles totales para la importación dando una ventaja a la producción nacional.

A pesar de la protección y apoyo que ha tenido el sector lechero vía precios, incluso con el sistema de la franja de precios de la CAN, el Ecuador continúa manteniendo su desventaja competitiva con el resto del mundo, debido a que los precios de importación de la leche, incluso con el incremento de aranceles a la importación, continúan siendo inferiores a los precios locales de la leche en Ecuador, siendo estos últimos en promedio 12% superiores al precio de leche en polvo con franja de precios (precio de importación). Por esta razón, se infiere que incluso realizando importaciones con el incremento de aranceles resulta menos costoso que comprar la producción local sujeta a los precios mínimos de sustentación. A nivel general, desde el año 2012 hasta el 2017 existió un apoyo de 951 millones de USD que han recibido los actores del sector lechero, sobre todo la industria ecuatoriana por el Sistema Andino de la Franja de Precios, es decir por el diferencial de precios entre el precio con franja vs. el

[12] La información sobre los precios piso y techo se obtuvieron de las siguientes Resoluciones de la CAN: N° 1392, 1447, 1535, 1659, 1755, 1818 y 1891. Es importante recalcar que la información sobre los precios piso y techo se encuentran calculados desde abril de un año hasta marzo del siguiente. En ese sentido se realizó un promedio para obtener los precios anuales que se detallan en el Gráfico 21.

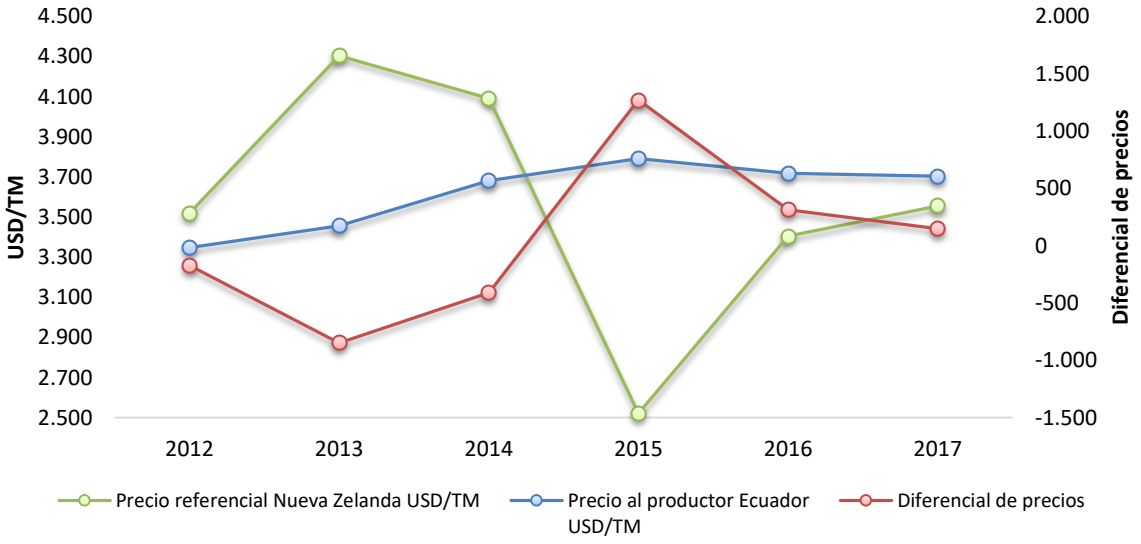
precio sin franja, equivaliendo en promedio anualmente a 158 millones de USD de incentivos otorgados.

Inicialmente antes de obtener el Estimado de Apoyo Vía Precios, en el cual se visualizará el apoyo e incentivos que han recibido los productores del sector lechero ecuatoriano a través de la implementación del precio mínimo de sustentación y la franja de precios, y que a su vez constituye un tipo de transferencia monetaria de los consumidores primarios y contribuyentes a los productores de leche en finca, se obtendrá el diferencial de precios de leche (DPL) con la metodología implementada por el BID (2012) como se muestra a continuación:

$$DPL = precio\ al\ productor\ de\ leche - precio\ referencial\ de\ leche$$

Para analizar el diferencial de precios de la leche, se consideraron los precios pagados al productor en finca en Ecuador transformados de USD/litro a USD/TM asumiendo un coeficiente de conversión de un litro equivalente a 8333,33 TM de leche en polvo (MAG, 2019); y los precios referenciales se los obtuvo a partir de los precios al productor de leche en Nueva Zelanda, adicionándoles los costos de flete y seguro, costos de nacionalización, costos financieros y otros costos que permiten internar al precio de leche de Nueva Zelanda para compararlo al mismo nivel que el precio de leche en Ecuador. Se tomaron los precios referenciales de Nueva Zelanda puesto que Ecuador no tiene una posición comercial definida en el sector lácteo, como se mencionó anteriormente.

Gráfico 22: Diferencial de precios de la leche (precio al productor vs. precio referencial)



Fuente: MAG - SIPA, 2019; FEDEGAN, 2019
Elaborado por: Ariana G. Bonilla Jurado

Como se evidencia en el Gráfico 22, entre el 2012 y 2013, los precios pagados al productor de leche en finca fueron inferiores al precio internado de la leche de Nueva Zelanda, por lo que el diferencial fue negativo; sin embargo entre el 2014 y 2015, el diferencial se torna positivo por la caída de los precios internacionales de leche, sobre todo de Nueva Zelanda, lo que condujo a un incremento del arancel a la importación de leche y lácteos ajustado por la franja de precios en Ecuador. Del mismo modo, a

partir del 2015 al 2017, el diferencial se mantiene positivo, porque los precios de leche en Ecuador fueron superiores a los precios referenciales, considerando que Ecuador mantenía el precio mínimo de sustentación de leche que fue modificado en el año 2013.

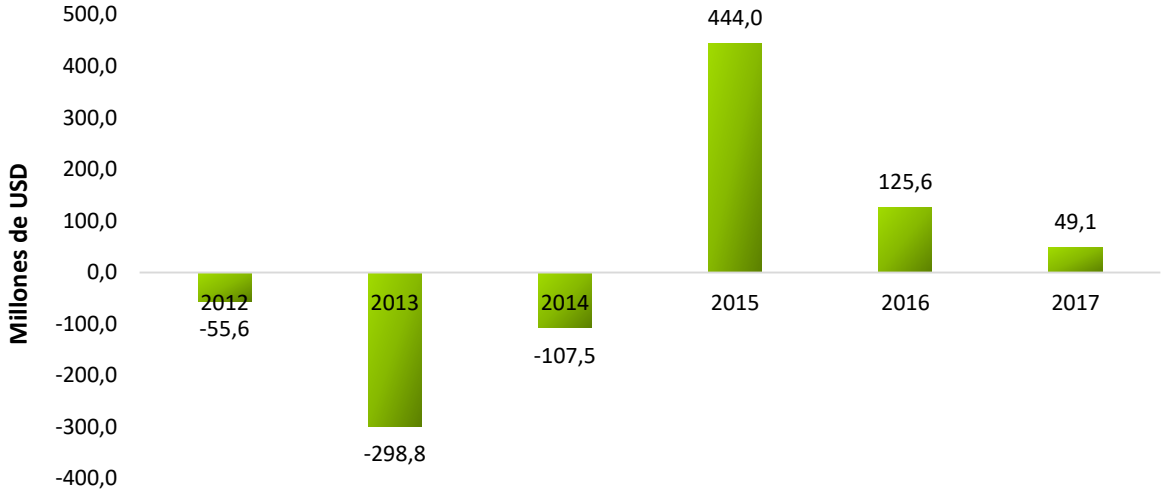
Una vez obtenido el diferencial de precios, se procede a obtener el Estimado de Apoyo Vía Precios que han recibido los productores del sector lechero ecuatoriano. Este indicador se lo obtiene de la siguiente manera (BID, 2012):

$$Estimado\ de\ Apoyo\ Vía\ Precios = Diferencial\ de\ precios * Producción\ de\ leche$$

Como se visualiza en el Gráfico 23, desde el 2012 hasta el 2014 hubieron desincentivos a los productores de leche vía precios, sobre todo en el 2013 debido a que el precio de leche en Ecuador fue inferior al de los precios internacionales, a pesar de que en dicho año se modificó el PMS de 0,39 centavos por litro a 0,42 centavos, pues en Ecuador el precio promedio pagado al productor en finca fue de 0,44 centavos por litro, mientras que la media mundial fue de 0,46 centavos/litro. Igualmente, el arancel total aplicado a la importaciones de leche en polvo y lácteos, entre el 2012 y 2014 fue en promedio 22%, esto quiere decir que fue inferior al arancel ad valorem aplicado por el Ecuador (25%), debido a las reducciones arancelarias según lo evidenciado en la franja de precios.

Por el contrario, en el año 2015 existió un apoyo vía precios de 444 millones de dólares, debido al gran diferencial de precios que existió en dicho año, pues los precios nacionales de leche se mantuvieron en 0,45 centavos el litro, mientras que los precios internacionales fueron en promedio 0,32 centavos/litro, siendo el de Nueva Zelanda el más bajo registrado en el período de análisis (0,26 centavos/litro). Esto quiere decir, que en ese año existió la mayor transferencia monetaria desde los consumidores primarios (industrias, intermediarios, etc) hacia los productores de leche a nivel de finca; por las políticas de fijación del precio (PMS), y por las políticas comerciales arancelarias aplicadas a la importación de lácteos. Con respecto a estas últimas, el apoyo otorgado al sector lechero ecuatoriano, se incrementó a partir del 2015, por el aumento del arancel total aplicado a las importaciones, pasando de un arancel total del 9% a un arancel del 60%. En los dos últimos años se evidencia un decrecimiento promedio del 66% en las transferencias monetarias otorgadas vía precios, por la reducción del diferencial de precios entre el precio pagado al productor de leche ecuatoriano y el precio referencial. En suma, en los últimos tres años, el apoyo vía precios fue de 618, 6 millones de USD al sector lechero.

Gráfico 23: Evolución del Estimado de apoyo vía precios al sector lechero ecuatoriano 2012-2017



Fuente: MAG - SIPA, 2019; FEDEGAN, 2019
Elaborado por: Ariana G. Bonilla Jurado

En el último período ha existido mayor apoyo vía precios, por el incremento de los aranceles a la importación y porque el precio mínimo de sustentación fijado en el 2013, que se mantiene hasta la actualidad, ha sido superior a los precios internacionales de leche. Aparentemente este hecho favorece a los productores lecheros ecuatorianos porque les asegura un margen de rentabilidad, considerando que el costo de producción estimado es de 0,35 centavos por litro de leche (AGSO, 2015); sin embargo en la realidad, los productores, sobre todo los pequeños, han estado recibiendo un precio inferior al establecido, por lo tanto los actores más beneficiados han sido los intermediarios y la industria. Además, a pesar del incremento de los aranceles a la importación con base en la franja de precios, el precio con franja continúa siendo inferior al precio local de la leche en Ecuador, por lo que los productos lácteos internacionales compiten directamente con la producción nacional (Asociación de Ganaderos de Sierra y Oriente, 2015).

Adicionalmente, se presume que el precio mínimo de sustentación (0,42 centavos/litro) fue fijado cuando los precios internacionales estaban altos y como no ha existido ninguna variación desde ese entonces, los precios de leche en Ecuador se han mantenido como uno de los más altos a nivel mundial. Este hecho, ha generado desincentivos a la industria, puesto que como el costo de su materia prima es elevado, no han podido evacuar los excedentes de leche existentes, por los altos precios de los productos lácteos elaborados. Por otro lado, a pesar de que los precios pagados al productor sean superiores al PMS, según la información recopilada del Sistema de Información Pública Agropecuaria del MAG (2019), en algunos casos los productores reciben un precio inferior al PMS, que en algunos casos ni si quiera alcanzan a cubrir sus costos de producción.

En definitiva, el sector lechero ecuatoriano se ha mantenido apoyado por las políticas de precios y de frontera implementadas por el gobierno central, que aunque inicialmente su objetivo ha sido el de beneficiar y generar incentivos a los productores, lo han vuelto al sector dependiente. En ese sentido, el nuevo enfoque del gobierno desde el 2017 hacia la liberalización del comercio, pone en alerta al sector, pues no está preparado para afrontar el ingreso de mayor variedad de productos lácteos provenientes de otros países, de alta calidad y a menor costo. Ante eso, es primordial replantear las

políticas domésticas de precios de a poco, preparándole al sector para que sea más competitivo, pues a pesar de que tomar estas medidas tienen un alto costo político y económico, son necesarias para volver al sector más atractivo.

2. Apoyos directos

Transferencias monetarias otorgadas por el gobierno central al sector lechero ecuatoriano

Con base en la información recopilada por el MAG (2019), existen cinco instituciones que han realizado inversiones en el sector lechero ecuatoriano, entre ellos se encuentran el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIAP), la Agencia de Regulación y Control Fito Zoosanitario (Agrocalidad) que son entidades adscritas al MAG, la Corporación Financiera Nacional (CFN) y BanEcuador; éstas dos últimas son entidades financieras públicas que otorgan créditos ganaderos a productores de leche, carne y bovinos que cumplen doble función (producción de leche y carne) para fomentar la competitividad del sector ganadero del país. Es importante recalcar que en esta disertación, se consideró únicamente el monto de crédito concedido a productores de leche.

El 70% del presupuesto designado al sector lechero ha sido por parte del BanEcuador a través de créditos ganaderos concedidos a los productores de leche, que desde el 2012 hasta el 2017 suman en total 263.182.418 USD en este tipo de transferencias. A esta institución le sigue la autoridad rectora del sector agropecuario (MAG), cuya participación en el presupuesto total destinado al sector lechero es del 17%, a través del Proyecto de Ganadería Sostenible con una inversión total de 63.249.686 USD durante el período de análisis. El programa de erradicación de fiebre aftosa implementado por Agrocalidad representa el 13% del total de transferencias. Finalmente, con una participación del 0,6% en el total de las transferencias realizadas al sector lácteo por parte del gobierno central, se encuentra el Proyecto de Mejoramiento de la productividad de los sistemas productivos de leche y carne por parte del INIAP, cuyo monto de inversión en el 2012 y 2013 suman en total 652.530 USD, considerando que en ese último año se lo finalizó (SIPA, 2019).

A continuación se presentan los proyectos y transferencias realizadas por el gobierno ecuatoriano a los productores de leche al nivel de finca. Como se evidencia en la Tabla 5, las transferencias otorgadas se han enfocado en distintos ejes que serán analizados posteriormente.

Tabla 5: Proyectos y transferencias realizadas por el gobierno central al sector lechero ecuatoriano 2012-2017

Institución	Proyecto/ transferencia
INIAP	Mejoramiento de la productividad de los sistemas de producción de leche y carne bovina en áreas críticas de la Costa, Sierra y Amazonía
Agrocalidad	Erradicación fiebre aftosa
MAG	Proyecto Nacional de Ganadería Sostenible (3 componentes)
BanEcuador	Crédito público destinado al ganado lechero
Ministerio de Educación	Programa de alimentación Escolar
Corporación Financiera Nacional	Crédito público destinado al ganado lechero

Fuente: MAG - SIPA, 2019; Agrocalidad, 2019; INIAP, 2019; Ministerio de Educación, 2012
Elaborado por: Ariana G. Bonilla Jurado

Una vez identificados los proyectos, programas, políticas y transferencias se procede a clasificarlas según la clasificación de las políticas agropecuarias de la OCDE (2016).

2.1 Apoyo vía insumos agropecuarios

2.1.1 Apoyo vía servicios otorgados en la finca

El Proyecto de Erradicación de fiebre aftosa implementado por Agrocalidad, que inició a partir del año 2011, tuvo una acción inmediata ante el brote que contrajeron los bovinos del país a nivel nacional en dicho año. El proyecto tiene una vigencia de 10 años a partir del 2011 y tiene el propósito de erradicar por completo esta enfermedad contagiosa que afecta directamente a los bovinos, e incide negativamente en la producción e ingresos económicos de los productores, industrias y demás actores de la cadena, por la pérdida de animales que se contagian con esta enfermedad (MAG, 2019). En el 2015, el Ecuador fue declarado país libre de fiebre aftosa con vacunación por parte de la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE por sus siglas en inglés), mientras que la Región Insular o Galápagos continúa manteniendo su status de zona libre de fiebre aftosa sin vacunación.

Este programa se enfoca en 5 ejes principales: identificar y sectorizar los predios donde existe fiebre aftosa u otras enfermedades, prevención de enfermedades contagiosas que atenten contra la soberanía y economía del país, vacunación a bovinos que hayan contraído la fiebre aftosa, monitorear y vigilar la presencia de la enfermedad para actuar de manera oportuna, y promover el acceso a mercados externos (Agrocalidad, 2019).

Una vez zonificados los predios que presencian el brote de la fiebre aftosa, el personal capacitado de Agrocalidad prosigue a realizar las respectivas vacunaciones por bovino en cada predio. En ese sentido, dentro del presupuesto destinado a la ejecución del Proyecto de Erradicación de Fiebre Aftosa, se incluye la subvención otorgada por el gobierno central para las vacunas contra la fiebre aftosa, los insumos y equipos requeridos, y un certificado que se le otorga a cada ganadero. Hasta antes del 2015,

año en el cual el Ecuador fue declarado país libre de fiebre aftosa con vacunación, el monto que debía asumir cada ganadero era de 0,30 centravos por vacuna, mientras que actualmente el valor a pagar es de 0,60 centavos por vacuna (Agrocalidad, 2019).

A pesar de que el Ecuador tiene restablecido su status de país libre de fiebre aftosa con vacunación, se continúan realizando jornadas de vacunación a los bovinos a nivel nacional, primordialmente en la frontera del país. Esto se lo realiza con el propósito de evitar posibles contagios provenientes de Colombia, pues este último país aún no restablece su status de país libre de fiebre aftosa ante la OIE, por lo que resulta perjudicial para el Ecuador, por el contrabando de ganado existente (MAG, 2019).

El Proyecto de Erradicación de Fiebre Aftosa, es considerado como apoyo a los productores, puesto que a pesar de que la subvención realizada por el gobierno central ecuatoriano beneficia a todos los ganaderos cuyos bovinos hayan contraído fiebre aftosa a nivel nacional; el objetivo final es beneficiar individualmente a cada productor en finca brindándole los servicios de vacunación, vigilancia zoosanitaria e identificación de fiebre aftosa por predio. Además, es considerado dentro de la categoría de apoyo vía servicios en la finca, ya que como se mencionó, la vacuna es aplicada en cada finca, y porque la subvención que otorga el gobierno incluye la asistencia técnica zoosanitaria y la capacitación del personal de Agrocalidad para efectuar las vacunaciones a nivel nacional.

2.1.2 Apoyo vía formación de capital fijo

Otro tipo de transferencias realizadas por el gobierno central ecuatoriano, han sido los créditos ganaderos. Éstos han sido otorgados por dos entidades públicas: BanEcuador y la Corporación Financiera Nacional, principalmente para la cría de ganado lechero y para la producción de leche a nivel de finca. Los créditos otorgados han sido para la adquisición de maquinaria y capital de trabajo requerido, infraestructura, alimento, entre otros; para el mejoramiento productivo y competitivo del sector.

En la Tabla 6, se encuentra el número de beneficiarios de los créditos ganaderos lecheros, de los cuales se puede constatar que en promedio el 99,5% de personas beneficiarias de este crédito lo recibieron por parte del BanEcuador. En total, entre el año 2013 y 2017, 63.998 personas se beneficiaron de estos créditos.

Tabla 6: Número de beneficiarios del crédito ganadero lechero otorgado por BanEcuador y CFN 2012-2017

Institución	Actividad	2013	2014	2015	2016	2017
BanEcuador	Cría de ganado vacuno lechero	11.779	11.773	13.225	13.663	13.275
Corporación Financiera Nacional	Cría de ganado vacuno lechero	239	6	8	-	-
	Producción de leche cruda de vaca	-	-	1	9	20
Total general		12.018	11.779	13.234	13.672	13.295

Fuente: MAG - SIPA, 2019
Elaborado por: Ariana G. Bonilla Jurado

Los principales productores de leche beneficiados del crédito otorgado por el BanEcuador y la CFN, fueron los de Chimborazo, pues en total entre el 2013 y 2017 los beneficiados en esa provincia ascendieron a 28.341 personas, representando el 44% del total de beneficiarios a nivel nacional. A esta provincia le sigue Cotopaxi, Pichincha y Cañar, ya que el número total de beneficiados por los créditos ganaderos fueron 6.842, 4.684 y 4.631 personas respectivamente, representando el 11%, 7,3% y 7,2%, del total de productores de leche que han accedido a este servicio (MAG, 2019). Esto quiere decir, que el 70% del total de beneficiarios de los créditos otorgados por el gobierno ecuatoriano han sido de la Sierra, lo que resulta congruente con el hecho de que la mayor parte de la producción lechera del país, se concentra en la Región Interandina.

Los créditos ganaderos destinados al sector lechero, se incluyen dentro de esta categoría, porque este tipo de transferencias que realiza el gobierno central a través del BanEcuador y la CFN, facilita el acceso a recursos que les permite realizar inversiones y reducir el costo de maquinaria, equipos, mejoramiento de pastos e infraestructura a nivel de finca, que en la mayoría de los casos han sido destinados a productores de manera individual.

El apoyo vía créditos puede ser otorgado por dos vías: subsidio vía tasa de interés y por la reducción de costos de transacción por parte de las entidades encargadas de otorgar créditos. Con respecto a este primero, no se obtuvo información sobre las tasas de interés a las que se otorgaron los créditos, por lo que para el cálculo del estimado de apoyo vía formación de capital fijo se utilizó la información de los valores monetarios concedidos a los beneficiarios. Con respecto a este segundo aspecto, según el Ban Ecuador (2018), los procesos y tiempos de trámites se han reducido con el fin de brindar acceso de manera oportuna y agilitar las operaciones, por lo que además se implementó un mecanismo de participación ciudadana en el que las personas pueden presentar sus reclamos, favoreciendo de esta manera a la transparencia y satisfacción de los clientes.

Tabla 7: Clasificación de transferencias según el Estimado de Apoyo al Productor

Clasificación transferencias EAP	Institución	Descripción
Apoyo vía precios	MAG	Fijación precios locales de leche
Apoyo vía insumos agropecuarios	Agrocalidad BanEcuador CFN	Servicios en finca, asistencia técnica, créditos ganaderos

Fuente: MAG - SIPA, 2019
Elaborado por: Ariana G. Bonilla Jurado

En resumen, las transferencias otorgadas a los productores de leche al nivel de la finca se han agrupado en dos clasificaciones: apoyo vía precios y apoyos directos vía insumos agropecuarios (Tabla 7). En esta primera, se incluye el apoyo que reciben los productores por la fijación del precio mínimo de sustentación y por las medidas de frontera como la franja de precios. Estas medidas han hecho que en los últimos años, los precios locales de la leche sean superiores a los precios de los derivados lácteos importados puestos en la frontera. Esto quiere decir que los productores han recibido mayores incentivos al percibir un mayor precio por la venta de leche.

Con respecto al apoyo vía insumos agropecuarios, se identificaron dos grupos: apoyo a través de servicios en la finca y apoyo a la formación de capital. En el primer apoyo se consideró el proyecto de erradicación de fiebre aftosa, ya que los productores reciben asistencia técnica para la vacunación de manera individual y en la finca, mientras que en el apoyo de formación de capital se incluyeron los créditos ganaderos otorgados por BanEcuador y la Corporación Financiera Nacional a los productores de leche.

Tabla 8: Resultados obtenidos del Estimado de Apoyo al Productor de leche ecuatoriano 2012-2017

Clasificación de transferencias	Presupuesto devengado (millones de USD)					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1. Apoyo a la producción	-56	-299	-108	444	126	49
1.1 Apoyo vía precios	-56	-299	-108	444	126	49
2. Apoyo vía insumos agropecuarios (apoyos directos)	11	70	59	55	59	70
2.1 Apoyo vía formación de capital fijo	-	59	49	50	52	64
2.2 Apoyo vías servicios otorgados en la finca	11	11	10	5	6	6
Otras transferencias	0	0	0	0	0	0
EAP	**-45**	**-229**	**-48**	**499**	**184**	**119**

Fuente: MAG - SIPA, 2019; Agrocalidad, 2019; INIAP, 2019; BanEcuador, 2019; CFN, 2019
Elaborado por: Ariana G. Bonilla Jurado

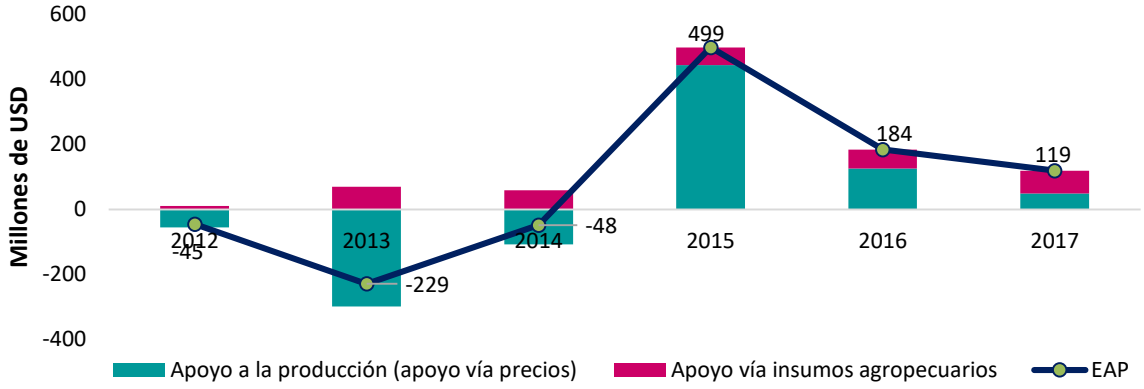
La metodología de Estimados de Apoyo de la OCDE (2016), provee un panorama general del tipo de transferencias que recibe el sector agropecuario. En la presente disertación, esta metodología permite visualizar e identificar el tipo de apoyos otorgados por el gobierno central a través de políticas y transferencias al sector lechero ecuatoriano. Según los resultados obtenidos, más del 70% del apoyo recibido por los productores lecheros, proviene del apoyo vía precios, sobre todo en los últimos tres años de análisis, en los cuales los incentivos vía precios representaron 619 millones de dólares a través de la fijación del precio mínimo de sustentación, que a partir del 2013 se estableció en 0,42 centavos por litro de leche. Es decir, los productores han incrementado el valor de sus ingresos al recibir un precio superior, pero a su vez, los consumidores han sido los actores que han realizado estas transferencias.

En cuanto a las transferencias otorgadas a través de programas, proyectos y créditos, se observa que al igual que el apoyo vía precios, el apoyo vía formación de capital en finca, como capacitación y asistencia técnica ha evidenciado un crecimiento promedio anual del 3% en los últimos años del período de análisis, mientras que el apoyo vía servicios en finca ha decrecido en promedio anualmente un 9%. En total, según los resultados obtenidos del EAP, entre el 2012 y 2017 el gobierno central ha otorgado 323 millones de dólares en apoyo vía insumos agropecuarios al nivel de finca, de los cuales el 85% (274 millones de USD) han sido a través de incentivos y pagos basados en la formación de capital, mientras que el 15% (50 millones de USD) corresponde a las transferencias otorgadas por productor a través de servicios de asistencia técnica prestados en los predios (Tabla 8).

En suma, desde el año 2012 hasta el 2017, el EAP del sector lechero ecuatoriano fue de 480 millones de dólares. Así mismo, se aprecia que al ser el apoyo vía precios representativo en el total del EAP, ha incidido a que entre el 2012 y 2014 el estimado de apoyo al productor sea negativo, por el diferencial

de precios en dichos años. Posteriormente, a partir del 2014, el EAP se incrementa en 939% con respecto al 2013, por el aumento de las transferencias vía precios, evidenciándose un pico en el 2015. En el 2016, se reduce en un 63%, mientras que en el 2017 el EAP decrece en 35% con respecto al año anterior, debido a la reducción del apoyo vía precios inducido por el incremento de los precios internacionales de leche con respecto a años anteriores, reduciéndose de esta manera el diferencial de precios (Gráfico 24).

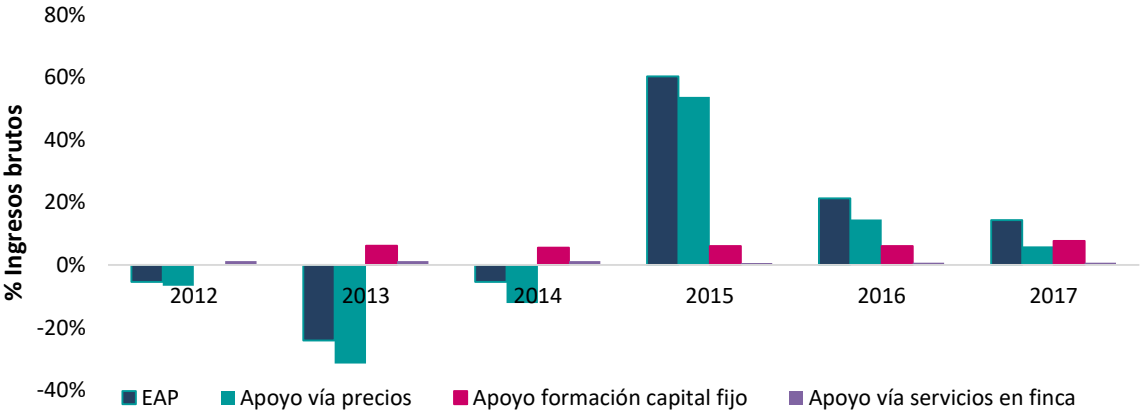
Gráfico 24: Evolución del Estimado de Apoyo al Productor lechero ecuatoriano



Fuente: MAG - SIPA, 2019; Agrocalidad, 2019; INIAP, 2019; BanEcuador, 2019; CFN, 2019
Elaborado por: Ariana G. Bonilla Jurado

Al analizar el EAP como porcentaje de los ingresos brutos que perciben los productores ecuatorianos de leche (Gráfico 25), se determinó que en promedio el 1% y 6% de los ingresos de los productores se deben al apoyo vía servicios en finca, y a los apoyos a la formación de capital respectivamente. En cambio, a partir del 2014, el 25% de los ingresos de los productores percibidos por la producción de leche se debió al apoyo vía precios, alcanzando su máximo en el 2015. En dicho año, el 54% de los ingresos de los productores de leche fueron gracias a las transferencias recibidas por parte de los consumidores, a través del pago del precio mínimo de sustentación a nivel de finca. No obstante, se debe tomar en cuenta que estos resultados se darían siempre y cuando no exista falta de cumplimiento de pago del PMS.

Gráfico 25: Estimado de Apoyo al Productor lechero ecuatoriano expresado como porcentaje de los ingresos brutos de los productores



Fuente: MAG - SIPA, 2019; Agrocalidad, 2019; INIAP, 2019; BanEcuador, 2019; CFN, 2019
Elaborado por: Ariana G. Bonilla Jurado

Estimado de Apoyo al Consumidor del sector lechero ecuatoriano (EAC)

Subsidios al consumo

Este indicador muestra el apoyo que recibe el consumidor de leche ecuatoriano, a través de transferencias, subsidios, o compensaciones. Según la información recopilada, se identificó que en el sector lechero, el único programa o transferencia que ha realizado el gobierno central a los consumidores de leche, ha sido a través del Programa de Alimentación Escolar (PAE). El objetivo de este programa fue garantizar la seguridad alimentaria, la disponibilidad y el acceso a alimentos sanos y nutritivos a niñas y niños desde los 5 años hasta los 12 años de edad de escasos recursos de las zonas rurales del país, que asisten a escuelas fiscales (Ministerio de Educación, 2012). El PAE tuvo sus inicios en 1999, y desde ese entonces las instituciones públicas encargadas de su funcionamiento han sido varias; no obstante a partir del 2010, la institución rectora encargada de cumplir y dar seguimiento al PAE fue el Ministerio de Educación. En el 2013, se incluyó a la Unidad Nacional de Almacenamiento (UNA EP), con el propósito de ser la entidad encargada de la compra, almacenamiento y distribución de los alimentos.

Según lo estipulado por el Ministerio de Educación (2012), los beneficiarios reciben dos ingestas de alimentos diarios: el desayuno escolar y el refrigerio. En ambos casos, el alimento entregado se compone de una galleta o barra nutritiva y leche líquida UHT entera o saborizada. Entre el 2012 y el 2017, el número de beneficiarios aumentaron en promedio un 4%, siendo en promedio 2.487.895 niños y niñas que han podido acceder a este programa de manera gratuita cada año. En ese sentido, se estima que anualmente, gracias a este programa gubernamental, las familias han ahorrado 60 USD por estudiante. Es decir, durante el período en mención, el ahorro promedio para el total de beneficiarios ha sido de 149 millones de USD anualmente, gracias a la implementación del PAE.

Además de garantizar la seguridad alimentaria, el Programa de Alimentación Escolar busca beneficiar a los pequeños y medianos productores ecuatorianos, a través de la compra directa de alimentos requeridos para los menús. En el caso de la leche, al menos el 30% de este producto debe provenir de pequeños productores y en todos los casos se debe garantizar el pago del precio mínimo de sustentación más bonificaciones, por lo que de alguna manera los productores terminan beneficiándose (Ministerio de Educación, 2012); sin embargo, la compra de leche está destinada para el PAE, cuyo propósito es beneficiar a niños y niñas de instituciones públicas de escasos recursos. Es decir, el fin último de la implementación de este programa es beneficiar a los consumidores, por lo que este tipo de programa es considerado como un subsidio al consumo de la leche, pues como se mencionó anteriormente, los alimentos otorgados por el PAE son gratuitos, han generado ahorros monetarios a los beneficiarios y sobre todo han garantizado la seguridad alimentaria, uno de los aspectos sustanciales mencionados en la clasificación de las políticas y transferencias de la OCDE.

Tabla 9: Clasificación de transferencias según el Estimado de Apoyo al Consumidor

Clasificación transferencias EAC	Institución	Descripción
Subsidios la consumo	Ministerio de Educación	Programa de Alimentación escolar (leche para entrega de desayuno y refrigerio)

Fuente: Ministerio de Educación, 2012
Elaborado por: Ariana G. Bonilla Jurado

En el cálculo de este indicador se deben considerar las transferencias realizadas desde los consumidores a los productores de leche. Dicho de otro modo, se debe tomar en cuenta el apoyo vía precios, ya que si bien las medidas de fijación de precios y establecimiento de aranceles a la importación generan incentivos a los productores, al final los consumidores son los actores que financian este apoyo, generándoles desincentivos. En virtud de ello, los consumidores terminan pagando precios más altos que los precios internacionales de leche, pues como se constató en secciones precedentes, Ecuador es uno de los países que tiene los precios más altos de leche cruda a nivel mundial, como consecuencia de la política de fijación de precios. El alto precio de la leche cruda pagado a los productores a nivel de finca, afecta a todos los eslabones de la cadena, traduciéndose en el incremento del precio de venta al público.

Una vez identificadas las transferencias otorgadas por el gobierno central a los consumidores de leche, así como los desincentivos generados por políticas de apoyo a los productores, se procede a calcular el Estimado de Apoyo a los Consumidores. Como se visualiza en la Tabla 10, las transferencias del gobierno ecuatoriano a través del Programa de Alimentación Escolar, dentro del contexto de la metodología de la OCDE (2016), se las considera como subsidios al consumo. Además, para el cálculo se incluyó el apoyo vía precios que reciben los productores de leche en finca, como transferencias efectuadas desde los consumidores hacia los productores; pero a diferencia del cálculo del EAP, en el EAC se consideran las transferencias vía precios con valor inverso. Lo que significa que cuando el apoyo es positivo para los productores, existen desincentivos para los consumidores, porque implica que realizaron más transferencias hacia estos primeros actores, y viceversa.

Tabla 10: Resultados obtenidos del Estimado de Apoyo al Consumidor de leche ecuatoriano 2012-2017

Clasificación de transferencias	Presupuesto destinado aproximado (millones de USD)					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1. Subsidios al consumo[13]	23	29	29	25	26	26
Transferencias desde los consumidores a los productores	56	299	108	-444	-126	-49
EAC	**78**	**328**	**137**	**-419**	**-100**	**-23**

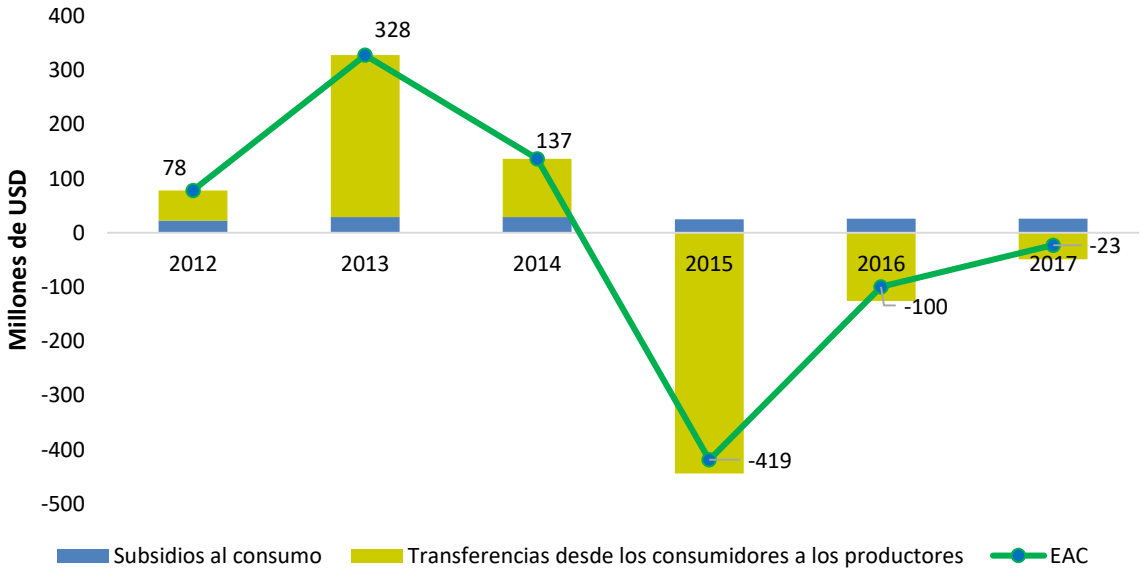
Fuente: Ministerio de Educación, 2012
Elaborado por: Ariana G. Bonilla Jurado

[13] Datos estimados con base al número de beneficiarios del Programa de Alimentación Escolar y el costo unitario de la leche (0,27 centavos en promedio por cada leche UHT entera o saborizada, incluyendo los costos de almacenamiento, transporte y empaquetado).

En el Gráfico 26 se visualiza que entre el 2012 y 2017, el apoyo que recibieron los consumidores de leche en el Ecuador a través de subsidios al consumo fueron en promedio 26 millones de dólares anuales, representado menos del 15% del total del EAC. El porcentaje restante constituye el apoyo o desincentivos generados por las transferencias realizadas a los productores. En ese aspecto, vale la pena mencionar que a pesar de que entre los años 2012 y 2014, el EAC fue positivo porque el apoyo que recibieron los productores de leche en Ecuador fue negativo; en otras palabras, los consumidores pagaron el litro de leche a un precio inferior o igual a los precios referenciales internacionales, generando desincentivos a los productores de leche ecuatorianos. No obstante, esto no quiere decir que hayan recibido un apoyo directo por parte de las políticas y transferencias del gobierno, sino que más bien, en dichos años, los consumidores de leche no tuvieron que compensar a los productores pérdidas por la fluctuación de precios en los mercados internacionales.

En los últimos tres años, el EAC fue negativo, lo cual significa que en promedio 206 millones de USD anuales fueron transferidos desde los consumidores a los productores de leche, por la fijación de precios a la leche cruda en el sector lechero ecuatoriano, siendo el 2015, el año en el que se registra la mayor transferencia realizada desde los consumidores hacia los productores (444 millones de USD). Dicho de otra manera, la política de fijación de precios implementada por el gobierno central, que ha implicado un fuerte apoyo a los productores del sector lechero, ha sido ejecutada a expensas de los consumidores tanto primarios como finales.

Gráfico 26: Evolución del Estimado de Apoyo al Consumidor lechero ecuatoriano 2012-2017

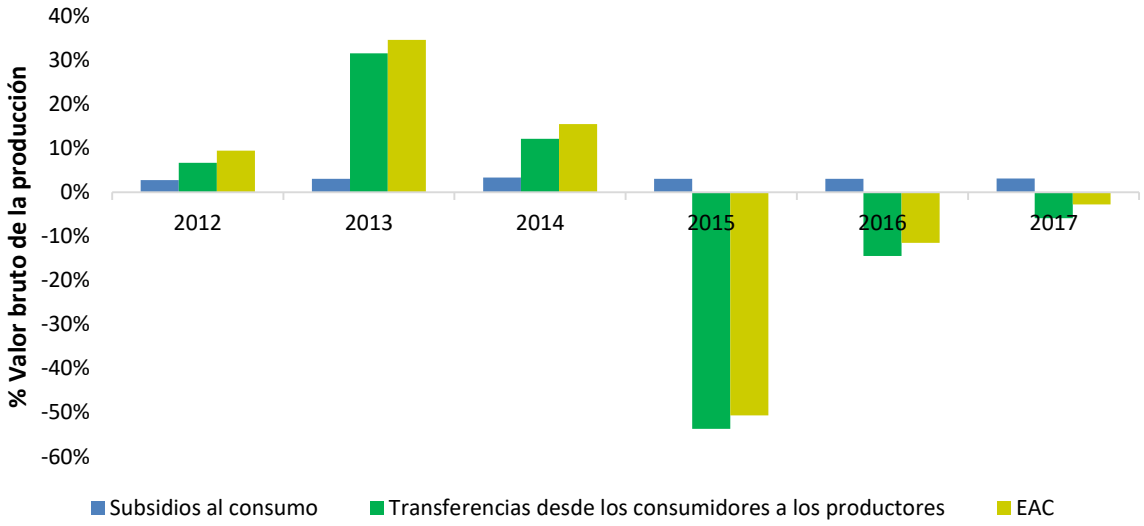


Fuente: Ministerio de Educación, 2012
Elaborado por: Ariana G. Bonilla Jurado

Al analizar el EAC como porcentaje del valor bruto de la producción se determinó que en promedio en los últimos tres años fue negativo (-22%). En otras palabras, no ha existido apoyo brindado por el gobierno central hacia los consumidores y las transferencias que se han realizado a través del PAE han sido poco representativas. En lugar de aquello, estos actores han sido unos de los más afectados por las transferencias efectuadas hacia los productores al nivel de la finca, pues los consumidores han terminado pagando el diferencial de precios existente, entre el precio de leche en Ecuador y los precios

internacionales (Gráfico 27). Por tal motivo, es sustancial continuar incentivando programas como el PAE y compras públicas que fomentan el consumo de leche y que absorban los excedentes de leche.

Gráfico 27: Estimado de Apoyo al Consumidor del leche ecuatoriano expresado como porcentaje del valor bruto de la producción 2012-2017



Fuente: Ministerio de Educación, 2012
Elaborado por: Ariana G. Bonilla Jurado

En los países en vías de desarrollo y de ingresos medios, según Egas et al (2018), los EAC en general del sector agropecuario han sido negativos, principalmente por las transferencias que realizan los consumidores a los productores a través del apoyo vía precios. En ese sentido, los datos obtenidos en la presente disertación, con respecto al EAC de leche, sobre todo en los últimos tres años no se alejan de la realidad de la Región. Empero, como se analizó en secciones anteriores, el precio de la leche en Ecuador es el más caro de la Región, por lo que se podría asumir que quizás los EAC de leche en países vecinos en algunos casos sea negativo pero no tanto como en el caso del Ecuador, o en otros, como el caso de Argentina cuyos precios de leche se establecen por el mercado, el EAC podría ser positivo. Por lo que a pesar de que en la presente investigación no se realizan análisis de los estimados de apoyo a nivel regional, sería interesante, en próximos estudios evaluar los apoyos brindados por los gobiernos hacia el sector lechero en otros países de Latinoamérica.

Estimado de Apoyo a los Servicios Generales del sector lechero ecuatoriano (EASG)

En este apartado se analizará el apoyo que ha recibido el sector lechero ecuatoriano a nivel general. A diferencia del EAP que analiza el apoyo otorgado a los productores lecheros a nivel individual, el Estimado de Apoyo a los Servicios Generales muestra las transferencias, políticas, programas y proyectos implementados por el gobierno que tienen una incidencia a nivel macro. En la Tabla 11, se encuentran clasificadas las transferencias realizadas por el gobierno central al sector lechero ecuatoriano, las cuales están identificadas en cuatros grupos, con base en la metodología de la OCDE (2016): promoción y publicidad, servicios de control e inspección, mejoramiento de infraestructura y fomento de investigación científica. Estos tres primeros grupos de transferencias y políticas fueron implementadas a través del Proyecto Nacional de Ganadería Sostenible (PNGS) del Ministerio de

Agricultura y Ganadería, mientras que las transferencias efectuadas para el fomento de la investigación científica fueron realizadas por parte del Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIAP).

Tabla 11: Clasificación de transferencias según el Estimado de Apoyo a los Servicios Generales

Clasificación transferencias EAC	Institución	Descripción
Promoción y publicidad	MAG	Campañas publicitarias para fomentar el consumo de leche
Servicios de control e inspección	MAG	Salud Animal Preventiva, Mejora Genética y Reproducción
Mejoramiento de la infraestructura	MAG	Centros de acopio y aprovechamiento Nutrición animal, manejo de suelos, producción de pastos y conservación de forrajes
Fomento de investigación científica	INIAP/SENESCYT	Mejoramiento de la productividad de los sistemas de producción de leche y carne bovina en áreas críticas de la Costa, Sierra y Amazonía ecuatoriana

Fuente: MAG, 2019; INIAP, 2019
Elaborado por: Ariana G. Bonilla Jurado

El Proyecto Nacional de Ganadería Sostenible fue implementado a partir del año 2010, siendo el Ministerio de Agricultura y Ganadería la entidad gubernamental ejecutora. El objetivo de este proyecto es implementar sistemas de producción ganaderos productivos y eficientes de manera sostenible, para que los pequeños y medianos productores mejoren sus ingresos, se fomente la asociatividad y se facilite la comercialización de productos pecuarios (MAG, 2017).

El propósito del PNGS es que los productores incrementen la productividad de sus productos, exista mayor tecnificación y mejoren sus condiciones de vida, a través de la implementación de tres componentes: mejoramiento genético, conservación de pastos; y, acopio y aprovechamiento. Para lograr este cometido, el gobierno ecuatoriano a través del MAG ha realizado varias transferencias a los productores del sector ganadero, a través de máquinas y equipos, asistencia técnica, capacitación, entre otros. A continuación, se clasifican las transferencias efectuadas por el gobierno ecuatoriano a los productores ganaderos a través del PNGS y que se encuentran inmersos en los tres componentes:

1. Servicios de control e inspección

Este tipo de transferencias son efectuadas a través del componente 1 del Proyecto Nacional de Ganadería Sostenible, pues en este grupo se incluyen todas las transferencias realizadas para el mejoramiento de la genética, reproducción, así como la prevención del contagio de enfermedades y plagas que puedan afectar al ganado (MAG, 2019). En ese sentido, el MAG implementó el Sistema Nacional de Salud Animal, el cual permite a los productores acceder a medicinas, recursos y a la identificación de un sistema de trazabilidad, a través del cual pueden verificar la procedencia del producto, desde su origen hasta el consumo final, asegurando de esta manera, la inocuidad de alimentos.

Para garantizar la salud animal y la prevención de plagas y enfermedades, se implementaron aproximadamente 70 unidades veterinarias móviles que se encuentran distribuidas en todo el territorio nacional. Estas unidades constantemente son abastecidas con medicinas, equipos e insumos necesarios para su funcionamiento, y abastece en promedio a 172 mil productores al año. Para dar cumplimiento a la estrategia de mejoramiento genético, se implementó una Central Nacional de Mejoramiento Genético y Producción, la cual tiene como objetivo producir el material genético (pajuelas) necesario y adaptado al ganado del país. En promedio anualmente se han obtenido y distribuido 13 mil pajuelas a nivel nacional a través de las Direcciones Provinciales del MAG. Del mismo modo, se importaron 2.900 reses en total desde Chile, Estados Unidos y Paraguay como parte del Plan Nacional de Repoblamiento Bovino y Mejoramiento Genético. Los bovinos importados estuvieron a la disposición de todos los productores ganaderos a nivel nacional, y el gobierno central otorgó una subvención del 70% para la compra de estos animales (MAG, 2018).

2. Mejoramiento de la infraestructura

En este grupo se encuentran las transferencias realizadas por el gobierno central en los componentes 2 y 3 del PNGS. El objetivo del componente 2 está enfocado en la conservación de pastos, pues éstos constituyen alimento esencial para el ganado, mientras que el componente 3, busca generar mecanismos de compra directa de leche, así como crear cadenas de comercialización cortas a través de la implementación de centros de acopio.

Las transferencias efectuadas con respecto al segundo componente han sido sobretodo en bienes de capital como picadoras, motoguadañas, ensiladoras, y otros equipos necesarios para mantener el forraje en buenas condiciones y hacer uso de los recursos naturales de manera adecuada. Adicionalmente, en el Ecuador se crearon 327 Unidades de Producción y Conservación de Pastos y Forrajes en beneficio de las asociaciones ganaderas, del cual el 10% del forraje producido es destinado para la reserva estratégica nacional de pastos a nivel nacional, el cual es utilizado en casos de algún acontecimiento climático desfavorable que incida negativamente en la producción de pastos; y para prevenir que en dichos casos fortuitos, el ganado se vea afectado por la falta de alimentación. Por lo que estas transferencias buscan apalancar el costo en el que incurrirían los ganaderos en casos de algún desastre natural (MAG, 2018).

El componente 3 del PNGS está enfocado en la implementación de centros de acopio de leche asociativos, ya que de esta manera, no sólo se garantiza que los productores reciban el precio mínimo de sustentación estipulado y mejoren sus ingresos; sino que se evita la compra de leche por parte de intermediarios o piqueros que generalmente tienen mayor poder de negociación que los productores.

Como se evidenció en el Capítulo II de la presente disertación, según el Ministerio de Agricultura y Ganadería (2018), hasta el año 2017 se entregaron 142 centros de acopio de leche. Así mismo, se entregaron 15 tanques móviles de acopio de leche y 150 equipos de ordeño, beneficiando a un total de 48 mil productores de leche. En ese último componente se incluye la inversión realizada para la repotenciación de la planta de lácteos en Manabí equivalente a 375 mil USD, después de los daños causados por el terremoto del 2016.

Tanto las transferencias realizadas en los componentes 2 y 3 del Proyecto Nacional de Ganadería Sostenible por parte del MAG, han correspondido al mejoramiento e implementación de

infraestructura, enfocados en la preservación de los pastos y el acopio de leche. Igualmente, en este grupo, se han considerado las transferencias efectuadas por el gobierno central en casos fortuitos en los que la producción de leche se ha visto afectada. En total gracias a las transferencias realizadas por el gobierno ecuatoriano se ha beneficiado a aproximadamente 64 mil productores de leche.

3. Promoción y publicidad

El Ministerio de Agricultura y Ganadería, como consecuencia de la caída del consumo de leche y lácteos, que en los últimos años ha evidenciado un decrecimiento promedio anual del 8% entre el 2014 y 2017; decidió emprender campañas publicitarias para fomentar el consumo de estos productos. Desde el 2010 hasta el 2017 la inversión total destinada para este propósito fue de 4,9 millones de dólares.

4. Fomento de investigación científica

El Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria, desde el año 2010 hasta el 2013, implementó el proyecto "Mejoramiento de la productividad de los sistemas de producción de leche y carne de bovino en áreas críticas de la Costa, Sierra y Amazonía ecuatoriana" con el financiamiento de la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (SENESCYT). El objetivo de este proyecto fue la modernización y tecnificación de los sistemas de producción lechera y cárnica. Para lograr dicho cometido, se priorizaron zonas específicas de cuatro provincias de intervención: Cotopaxi, Chimborazo, Pichincha y Cañar (INIAP, 2019). En dichos lugares el personal técnico del INIAP brindó capacitación técnica e impartió conocimientos para un mejor manejo de pastos y hatos ganaderos, conservación del suelo, nutrición y bienestar animal, entre otros.

En las estaciones experimentales del INIAP se desarrollaron tecnologías que permitan mejorar la productividad de los hatos ganaderos así como un mejor manejo de los recursos de forma sostenible, nutrición animal, mejoramiento genético entre otros. Las tecnologías desarrollados y posteriormente validadas en las estaciones experimentales, así como la capacitación técnica fueron transferidas a las asociaciones conformadas de pequeños y medianos productores, cuyos ingresos diarios provienen de la producción de leche y carne, de algunas zonas de las provincias mencionadas. Además, se realizaron investigaciones para la implementación de una producción ambientalmente sostenible de leche y carne que claramente al largo plazo podría ser un nicho de mercado que se debe potenciar para llegar a mercados internacionales.

Una vez clasificadas e identificadas transferencias según la metodología de la OCDE (2016), que ha realizado el gobierno central a través de las distintas instituciones públicas, se obtuvieron los resultados presentados en la Tabla 12. Como se mencionó anteriormente, las transferencias realizadas con respecto a la promoción y publicidad, servicios de control e inspección, y mejoramiento de infraestructura fueron efectuadas por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, mientras que el grupo de transferencias de fomento a la investigación científica fueron ejecutadas por el INIAP pero con el presupuesto del SENECYT.

Tabla 12: Resultados obtenidos del Estimado de Apoyo a los Servicios Generales del sector lechero ecuatoriano 2012-2017

Clasificación de transferencias	Presupuesto devengado (millones de USD)					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Promoción y publicidad [14]	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Servicios de control e inspección	5	4	4	11	4	4
Mejoramiento de la infraestructura	1	9	7	5	6	3
Fomento de investigación científica	0,3	0,4	-	-	-	-
Otras transferencias	-	-	-	-	-	-
EASG	**8**	**14**	**12**	**16**	**11**	**8**

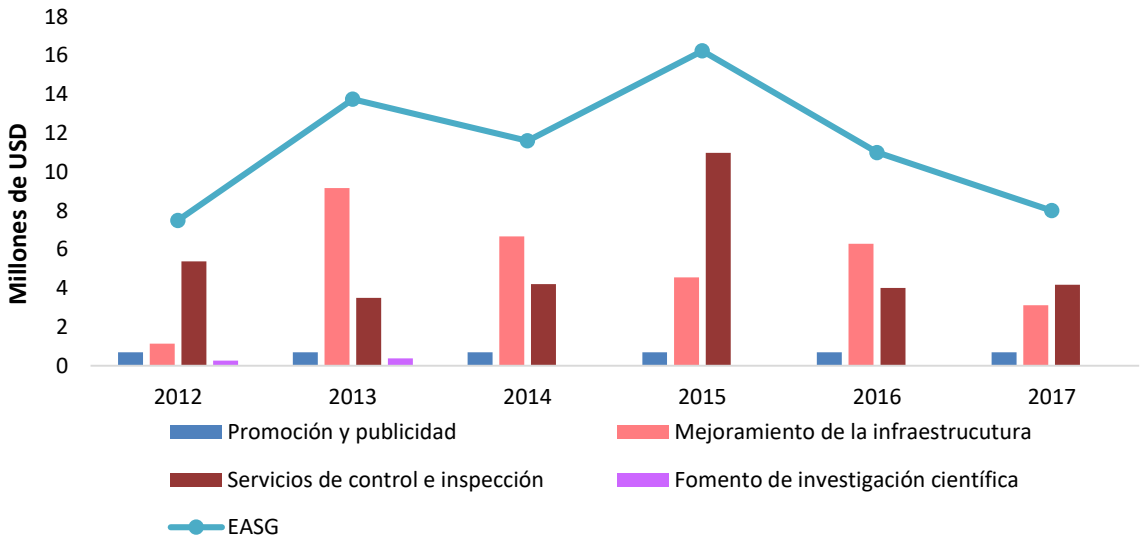
Fuente: MAG, 2019; INIAP, 2019
Elaborado por: Ariana G. Bonilla Jurado

Con base en la información recopilada de los proyectos y programas de inversión ejecutados por las distintas entidades públicas, se obtuvo que el 47% del total de apoyo destinado a los servicios generales del sector lechero correspondieron a las transferencias realizadas a través de los servicios de control e inspección, lo que corresponde a una inversión total de 32,3 millones de USD entre el 2012 y 2017. El segundo grupo de transferencias que representa el 45% del EASG del sector lechero ecuatoriano fueron las efectuadas por 31 millones de dólares en el mantenimiento e implementación de infraestructura como los centros de acopio y transferencia de equipos y maquinaria para ordeño, mantenimiento de pastos, conservación de suelos, etc. Por último, la promoción del consumo de lácteos y el fomento de la investigación científica representaron a penas el 6% y el 1% respectivamente del EASG. En suma, desde el 2012 hasta el 2017 las transferencias realizadas a los servicios generales del sector lechero a nivel general, ascendieron a los 68 millones de USD.

Entre el año 2015 y 2017, el EASG evidencia un decrecimiento del 30%, por la reducción de las transferencias realizadas para los servicios de control e inspección en un 63% entre el 2015 y 2016, al pasar de una inversión de 11 millones de USD en el 2015 a 4 millones de USD en el siguiente año. Las transferencias realizadas para la implementación y mejoramiento de infraestructura del sector lechero, se redujeron en 15% en promedio en los últimos tres años, pasando de un valor monetario de 5 millones en el 2015 a 3 millones en el 2017 (Gráfico 28). La reducción del EASG en el último período está ligado a la recesión económica por la que atravesó el Ecuador a partir del 2016, pues el presupuesto asignado para la ejecución de programas y proyectos se redujo por el recorte del Presupuesto General del Estado (PGE) en un 18% del valor entre el 2015 y 2016, al pasar de un PGE de 36.317 millones de USD a 29.835 millones de USD (Ministerio de Economía y Finanzas, 2018), afectándose de esta manera las inversiones realizadas en los sectores productivos.

[14] Los resultados obtenidos de las transferencias realizadas para la promoción y publicidad del consumo de lácteos, fueron estimados en base a la información recopilada por el Proyecto Nacional de Ganadería Sostenible del MAG (2017).

Gráfico 28: Evolución del Estimado de Apoyo a los Servicios Generales del sector lechero ecuatoriano 2012-2017



Fuente: MAG, 2019; INIAP, 2019
Elaborado por: Ariana G. Bonilla Jurado

Estimado de Apoyo Total otorgado al sector lechero ecuatoriano (EAT)

El EAT corresponde al total de transferencias monetarias otorgadas por parte del gobierno central al sector lechero ecuatoriano, que fue calculado a partir de la suma del EAP, EAC y el EASG. En total desde el año 2012 hasta el 2017, el EAT fue 549,7 millones de USD, de los cuales 480,1 millones de USD correspondieron al EAP, 68,1 millones de USD al EASG y 1,5 millones de USD al EAC.

Tabla 13: Resultados obtenidos del Estimado de Apoyo Total del sector lechero ecuatoriano 2012-2017

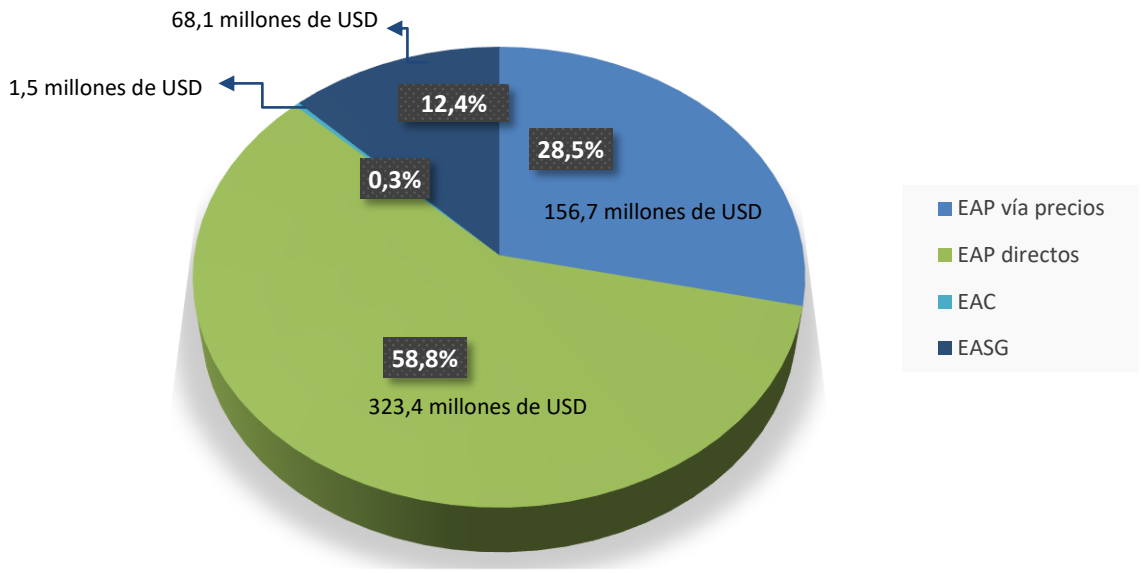
Estimado de apoyo total del sector lechero ecuatoriano (millones de USD)						
Clasificación apoyo	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
EAP	-45	-229	-48	499	184	119
EASG	8	14	12	16	11	8
EAC	78	328	137	-419	-100	-23
EAT	41	113	100	96	96	105

Fuente: MAG - SIPA, 2019; Agrocalidad, 2019; INIAP, 2019; Ministerio de Educación, 2012
Elaborado por: Ariana G. Bonilla Jurado

Esto quiere decir que el 87,3% de las transferencias fueron otorgadas a los productores de leche a nivel de finca, de los cuales el 28,5% correspondieron a las transferencias vía precios desde los consumidores a los productores, quienes son los actores que financian el precio mínimo de sustentación de la leche establecido por el gobierno central, y el 58,8% del EAP correspondió a los apoyos directos. El 12,4% del total del apoyo otorgado por el gobierno central, corresponde a servicios generales, es decir a la inversión realizada en capacitación técnica, transferencia tecnológica, investigación científica, campañas publicitarias para fomentar el consumo de leche, infraestructura, entre otros; mientras que

únicamente el 0,3% del apoyo total otorgado al sector lechero corresponde a las transferencias efectuadas a los consumidores de leche (Gráfico 29).

Gráfico 29: Participación de los estimados de apoyo en el EAT desde el año 2012 hasta el 2017

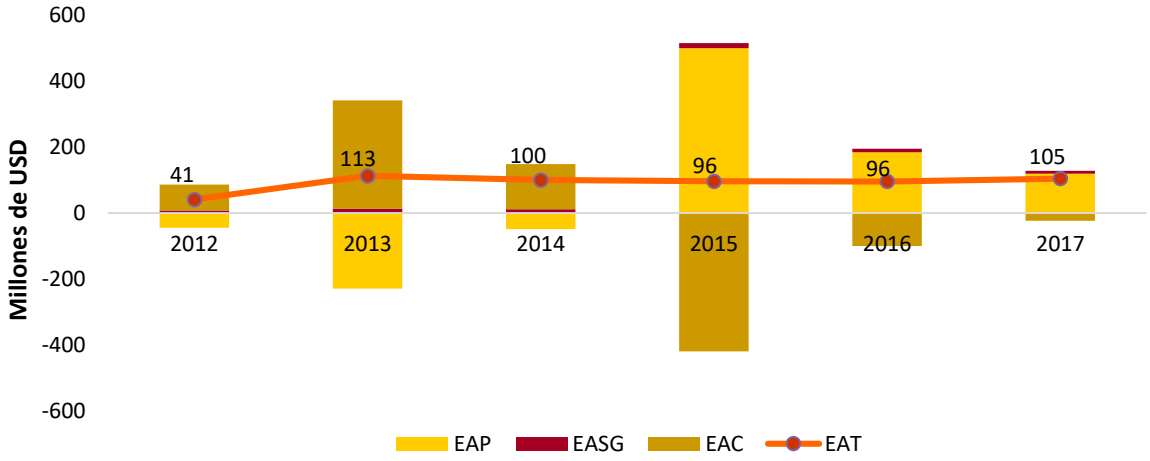


Fuente: MAG - SIPA, 2019; Agrocalidad, 2019; INIAP, 2019; Ministerio de Educación, 2012
Elaborado por: Ariana G. Bonilla Jurado

En el Gráfico 30 se visualiza que en los últimos tres años del período de análisis, los productores han sido los actores que más apoyo han recibido, a expensas del consumidor. A pesar de la inversión realizada a través del Programa de Alimentación Escolar en beneficio de los niños, niñas y adolescentes en situaciones de vulnerabilidad, no llega a compensar las transferencias que realizan los consumidores hacia los productores.

Entre el 2014 y 2016 el EAT al sector lechero evidenció un decrecimiento promedio anual del 5%, por la reducción del EAC del 180% en promedio que no compensó el crecimiento del EAP. En el 2017, el EAT creció en 9% con respecto al 2016, por la reducción del EAP en 35%. Este hecho se debe principalmente a que, como el apoyo vía precios constituye parte del Estimado de Apoyo al Productor, el diferencial de precios de dicho año fue menor que en los anteriores años, es decir los precios internacionales empezaron a recuperarse de la caída de precios en el 2015; sin embargo a pesar de que el diferencial de precios se redujo, los precios locales de leche continúan siendo superiores a los internacionales e incluso superiores a los precios internados de lácteos importados.

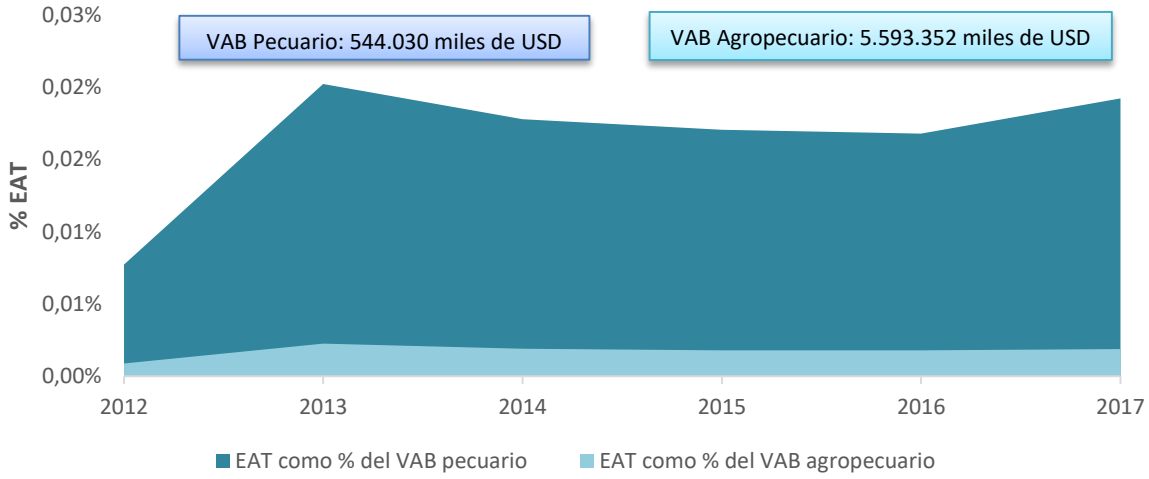
Gráfico 30: Evolución del Estimado de Apoyo Total del sector lechero ecuatoriano 2012-2017



Fuente: MAG - SIPA, 2019; Agrocalidad, 2019; INIAP, 2019; Ministerio de Educación, 2012
Elaborado por: Ariana G. Bonilla Jurado

Finalmente, el apoyo total otorgado al sector lechero ecuatoriano por parte del gobierno central representó en promedio en los últimos seis años, el 0,02% del VAB pecuario y 0,002% al VAB agropecuario (Gráfico 31).

Gráfico 31: Evolución del Estimado de Apoyo Total del sector lechero ecuatoriano como porcentaje del VAB pecuario y agropecuario 2012-2017



Fuente: MAG - SIPA, 2019; Agrocalidad, 2019; INIAP, 2019; Ministerio de Educación, 2012
Elaborado por: Ariana G. Bonilla Jurado

El análisis de las políticas y transferencias realizadas al sector lechero ecuatoriano, muestra que los productores de leche cruda en el país han recibido gran apoyo e incentivos por parte del gobierno, pues al mantenerse el precio mínimo de sustentación en 0,42 centavos el litro por varios años, de alguna manera les ha asegurado un margen de ganancia a estos actores. Sin embargo, como se conoce la falta de cumplimiento del pago del PMS, ha impedido que los productores aseguren este margen de rentabilidad. Adicionalmente, esta política no ha sido sostenible el tiempo, ya que al ser establecido

el PMS cuando los precios internacionales de leche se encontraban a la alza y al mantenerse este precio fijo sin ninguna variación, ha vuelto poco competitivo al sector lechero en relación a los países vecinos y al mundo en general.

Si bien el propósito de esta política fue el de incentivar a los productores a que se mantengan en esta actividad y que reciban el precio determinado; ha generado desincentivos a la industria exportadora, pues con los precios establecidos en Ecuador que en algunos casos son 50% superiores a los precios internacionales, se hace casi imposible competir en mercados externos, donde los precios son establecidos con base en la oferta y demanda del mercado, pero que además cuentan con grandes subvenciones. Dentro de ese contexto, es importante mencionar el rol fundamental que cumple la franja de precios, pues si no se tuviera este mecanismo de ajuste de los precios, las importaciones de lácteos entrarían sin ninguna restricción afectando de manera sustancial la producción de leche nacional, considerando que el país es autosuficiente en ésta.

De la misma manera, en la realidad a varios productores a nivel nacional no les pagan el precio mínimo de sustentación, y tomando en cuenta la coyuntura actual del sector, la recesión económica por la que atraviesa el país y políticas como la del semáforo que desincentivan el consumo de leche; los productores, sobre todo los pequeños, han tenido que vender el litro de leche a lo que los intermediarios o algunas industrias están dispuestos a pagar, sino simplemente no les compran la leche.

Por otro lado, pese a que las industrias formales reportan mensualmente los precios de leche al MAG, no existe un sistema de vigilancia a nivel nacional que controle el precio pagado en finca al productor, debido a la informalidad existente en el sector. Por consiguiente, se podría inducir que únicamente los productores que trabajan directamente con algunas industrias formales o acuden a centros de acopio, son los que reciben el precio establecido, mientras que aquellos que generalmente se encuentran en las zonas más lejanas del conurbano en condiciones de vulnerabilidad, no tienen infraestructura, ni en algunos casos vías de acceso que conecten el campo con la ciudad, son los más afectados en recibir un precio que ni si quiera alcanza a cubrir su costo de producción.

En conclusión, a pesar de los esfuerzos realizados por parte del gobierno, y el gran apoyo a través de las transferencias efectuadas hacia los productores, que representaron el 87% del apoyo total otorgado al sector lechero ecuatoriano; no se han logrado reducir los costos de producción, ni incrementar de la productividad en el sector. De igual forma, en los últimos años han prevalecido las transferencias e incentivos vía precios financiados en mayor parte por los consumidores, que aunque en un inicio su propósito fue beneficiar a los productores, sobre todo a los pequeños, para que reciban un precio establecido por la ley, en la realidad, éstos reciben el precio que las industrias e intermediarios están dispuestos a pagarles.

Por lo tanto, es importante reflexionar que a pesar del apoyo que ha recibido el sector, siguen latentes varias dificultades como la baja productividad, altos costos, contrabando y baja competitividad; que impiden que el sector lechero ecuatoriano pueda acceder a mercados externos. Además, desde el punto de vista de esta autora, se debe tomar en cuenta la sensibilidad e importancia socioeconómica del sector lácteo al momento de realizar negociaciones; pues difícilmente se puede competir con países como Estados Unidos y la Unión Europea que cuentan con altos subsidios en el sector ganadero

y en donde el 9,5 % y 19,6% de los ingresos de los productores agropecuarios respectivamente, corresponden a los apoyos que otorgan a los productores (BID, 2018). En ese aspecto, es sustancial ir reduciendo de a poco el apoyo vía precios, que generan distorsiones, mientras que se debe ir incrementando las transferencias hacia los servicios generales para volver al sector lechero más atractivo, y con la posibilidad de competir, al menos regionalmente.

Conclusiones

El comercio de lácteos se encuentra enmarcado en una serie de compromisos normativos de carácter internacional y nacional. En el entorno internacional, los más relevantes tienen que ver con los asumidos en la Organización Mundial del Comercio, la Comunidad Andina, el Acuerdo Multipartes con la Unión Europea y el Acuerdo de Complementación Económica con Chile. Los compromisos adquiridos con estas organizaciones muestran que el sector lácteo es uno de los más protegidos a nivel mundial, por la sensibilidad que representa en los países. Por tal motivo, en las negociones realizadas el sector lechero ha sido el que cuenta con los aranceles consolidados más altos para la importación, contingentes arancelarios, e incluso en algunos por la importancia del sector lácteo, ha quedado excluido de algunas negociaciones. En lo nacional, los compromisos establecidos se han basado en precios, calidad y apoyos en servicios generales.

El Ecuador es considerado un país autosuficiente en la producción de leche, pues el 99% de la demanda nacional es cubierta a través de la producción local. Sin embargo, en los últimos años evidenció una caída del consumo per cápita de leche, esto sumado a problemas de contrabando de lácteos proveniente de países vecinos y la poca competitividad, han vuelto a la cadena lechera ecuatoriana excedentaria. Los excedentes de leche que ascienden aproximadamente a 300 mil litros diarios y no han podido ser evacuados vía exportaciones. En ese contexto, se ha visto necesaria la implementación de campañas publicitarias que promuevan su consumo por parte del gobierno central.

Los actuales excedentes de leche generan presión a la baja en los precios mínimos de sustentación, pues estos se han mantenido sin ninguna variación desde el 2013, año en el que se fijó por última vez el PMS de leche. En ese sentido, se determinó que los precios de leche cruda y leche en polvo en Ecuador son uno de los más altos a nivel mundial, duplicando incluso el precio de países de la Región como Argentina y Colombia. Los altos precios que mantiene Ecuador han restado competitividad al sector lechero y han impedido que los excedentes de leche se evacúen vía exportaciones.

La economía ecuatoriana al estar enmarcada en un contexto de dolarización ha tenido que enfrentar desafíos como la presencia de contrabando de leche y productos lácteos de países vecinos como Perú y Colombia. Además, estos dos países al tener una política cambiaria flexible, cuentan con la ventaja de poder devaluar su moneda para incrementar su competitividad y acceder a mercados, lo que en consecuencia genera precios de frontera más bajos a los domésticos en el Ecuador.

Ecuador no puede ser considerado exportador ni importador neto, ya que se evidenció que los niveles comercializados han sido poco significativos. A nivel general las exportaciones de lácteos ecuatorianos representan menos del 1% con respecto a las exportaciones mundiales, visualizándose lo mismo en las importaciones. Sin embargo, se ve la necesidad de implementar políticas enfocadas en el fomento de la exportación de productos lácteos, por los excedentes existentes.

A pesar de que la política de fijación de precios domésticos de leche tiene el propósito de asegurar un margen de rentabilidad al productor, ha existido falta de cumplimiento en el pago del precio mínimo de sustentación a nivel de finca, por parte de industrias y sobre todo por parte de los intermediarios, quienes con su alto poder de negociación han accedido a pagar 0,35 ctv/litro de leche o incluso menos. Este hecho resulta preocupante, sobre todo para los pequeños productores que son los principales

actores encargados de producir la leche a nivel nacional y para quienes la actividad lechera constituye su sustento diario, ya que con ese precio no pueden cubrir sus costos de producción, evidenciando pérdidas.

La política a través de las transferencias del gobierno nacional no ha logrado cumplir su objetivo en su totalidad, pues a pesar del apoyo otorgado, no se han logrado mitigar los problemas existentes en el sector, es decir, no se ha logrado reducir los costos ni aumentar la productividad, considerando que éstos son dos aspectos fundamentales que permitirán acceder a un precio competitivo por los menos con los precios de frontera.

Durante el período 2012-2017, han seguido presentes los subsidios por parte de los países desarrollados, tales como subsidios a las exportaciones, compras públicas de los excedentes de leche, programas que protegen el margen de los productores, entre otros; que han generado la debida distorsión en los precios internacionales; por lo que algunas medidas de frontera como el Sistema Andino de la Franja de Precios (SAFP) continúa en funcionamiento, puesto que compensa de alguna forma el hecho de que países como Estados Unidos brinden grandes apoyos a su sector ganadero. En ese aspecto, entre el 2012 y 2017 la cadena lechera en general ha recibido incentivos equivalentes a 951,5 millones de USD gracias al SAFP. Este mecanismo de estabilización de precios de la CAN ha permitido que los productos lácteos importados ingresen al país con mayor arancel al determinado cuando el precio internacional CIF se encuentra por debajo del precio piso establecido por la Comunidad Andina. En los últimos tres años del período de análisis se constató que el arancel promedio cobrado a la importación de lácteos proveniente de terceros países ascendió al 59%.

Aún con la implementación del SAFP, los precios con franja resultan ser menores a los precios de leche en el Ecuador, puesto que en promedio éstos primeros son 12% inferiores a los precios locales de leche en Ecuador. Este resultado es preocupante, ya que a pesar del uso del mecanismo de la franja de precios, el sector lechero continúa evidenciando problemas en la cadena que impiden que se vuelva competitivo.

Durante el período de análisis, las transferencias totales otorgadas por el gobierno central al sector lechero ecuatoriano, obtenidas a partir del Estimado de Apoyo Total equivalieron a 549,7 millones de USD. De las cuales, el 87% (480,1 millones de USD) correspondieron a transferencias realizadas a los productores de leche al nivel de finca, el 12% (68,1 millones de USD) fueron transferencias otorgadas a los servicios generales (EASG) del sector lechero a través de infraestructura, asistencia técnica, transferencia de tecnología, entre otros. Por último, el Estimado de Apoyo al Consumidor corresponde al 0,3% (1,5 millones de USD) del total de transferencias realizadas al sector lechero ecuatoriano. En definitiva, el sector lechero ecuatoriano ha sido un sector altamente apoyado por las políticas domésticas y de frontera.

Con base en el Estimado de Apoyo al Productor (EAP) se determinó que durante el período de análisis, se realizaron transferencias equivalente a 480,1 millones de USD hacia los productores, de los cuales, el 33% (156,7 millones de USD) de éste fueron por las transferencias efectuadas vía precios, mientras que el restante (323,4 millones de USD) correspondió a apoyos directos. En ese sentido, desde el 2012 hasta el 2014 existieron desincentivos para los productores, debido a que el apoyo vía precios fue negativo, ya que los precios locales de leche a nivel de productor fueron inferiores a los precios

referenciales. Sin embargo, en los últimos tres años, el 77% del EAP (618,6 millones de USD) correspondió al apoyo vía precios, mientras que apenas el 23% a apoyos directos. Esto se debe a las medidas de fijación de precios domésticos de leche y las medidas de frontera como la franja de precios que en dichos años favoreció a la industria y productores locales, puesto que los aranceles a la importación fueron los más altos, incluso llegando a alcanzar el arancel techo máximo que puede aplicarse según la OMC. Estos resultados muestran que los productores han recibido un fuerte apoyo por parte del gobierno central, sin embargo no se ha logrado dar el salto cualitativo en la productividad y reducción de costos, porque finalmente estas transferencias han beneficiado a la industria y a los intermediarios.

En cuanto al apoyo vía servicios generales, entre el 2012 y 2017, a nivel general el sector lechero ecuatoriano recibió transferencias equivalentes a 68,1 millones de USD, prevaleciendo el apoyo otorgado a través de servicios de control e inspección; y mejoramiento de infraestructura que equivalieron a un valor de 32,3 y 31 millones de USD respectivamente. Con respecto a los ámbitos de la promoción y publicidad, así como el fomento de investigación científica fueron los campos en lo que se realizaron menos transferencias, equivaliendo a apenas 4,2 y 0,7 millones de USD respectivamente.

El mayor apoyo a los productores ha sido a expensas de los consumidores, pues estos últimos actores han realizado las transferencias vía precios, por el pago del precio mínimo de sustentación, y también porque han tenido que pagar el diferencial de precios entre el precio sin franja y precio con franja, de los productos lácteos importados. Por tanto, el esfuerzo realizado por el gobierno central para beneficiar a niñas y niños a través del Programa de Alimentación Escolar incentivando el consumo de leche, como alimento nutricional ha sido poco representativo, en relación a los desincentivos generados por el apoyo vía precios a los productores.

Recomendaciones

Es importante otorgar incentivos que permitan el acceso a servicios financieros y no financieros, fomentando la asociatividad para de esta manera volver al sector lechero ecuatoriano más competitivo. Para esto, se debería ir reduciendo de a poco los apoyos distorsionantes como las transferencias vía precios y aumentar el apoyo vía servicios generales, como países desarrollados lo hacen.

Es sustancial que los actores de la cadena lechera, productores, comerciantes, distribuidores e industrias no se conformen con lo que actualmente están ofreciendo, se requiere más iniciativa privada en conjunto con el apoyo del gobierno para que la cadena cuente con un sistema de trazabilidad, para garantizar a los consumidores productos de calidad e inocuos. Para esto, también es necesario implementar incentivos para que las empresas obtengan certificados internacionales para que se les facilite la entrada hacia nuevos mercados.

La presente disertación se realizó desde el año 2012 hasta el 2017, por la falta de información; sin embargo se recomienda actualizar dicha información y realizar un análisis de estimados de apoyo al sector lechero a nivel regional o con los países vecinos para poder comparar la efectividad de las

transferencias efectuadas en el Ecuador con el resto de países, que cuentan con distintas condiciones económicas y en algunos casos con políticas de mayor apertura comercial.

Referencias Bibliográficas

Acuerdo Ministerial No. 394. (04 de septiembre de 2013). Quito.

Agencia de Regulación y Control Fito y Zoosanitario. (2019). Recuperado el 29 de mayo de 2019, de http://www.agrocalidad.gob.ec/inicia-la-primera-fase-de-vacunacion-contra-fiebre-aftosa-en-2019/

Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria. (2019). *ARCSA*. Recuperado el 13 de mayo de 2019, de https://www.controlsanitario.gob.ec/registro-de-buenas-practicas-para-alimentos-procesados/

Aguilar, L. (2012). *Política Pública.* México Distrito Federal: Biblioteca Básica de Adminsitración Pública.
Asociación de Ganaderos de Sierra y Oriente. (2015).

Asociación Nacional de Fabricantes de Alimentos y Bebidas. (2015). Información Nutricional en la Etiqueta.

Banco Central del Ecuador. (2017). *Cuentas Nacionales Trimestrales del Ecuador.* Obtenido de https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/CuentasNacionales/cnt63/ResultCTRIM103.pdf

Banco Central del Ecuador. (2017). *Estadísticas Macroeconómicas.*

Banco Central del Ecuador. (2019). *Información Económica.* Obtenido de https://www.bce.fin.ec/index.php/informacioneconomica

Banco Interamericano de Desarrollo. (2012). Estimados de apoyos agropecuarios Perú. En GRADE, *Resumen de políticas.*

Banco Interamericano de Desarrollo. (2014). Evaluación de los estimados de apoyos a la agricultura República Dominicana 2006-2013. En J. De los Santos.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2018). *Identificación, diferenciación y clasificación de las políticas agropecuarias (OCDE).*

Banco Mundial . (2010). *Tipos de aranceles .* Obtenido de https://wits.worldbank.org/WITS/WITS/WITSHELP-es/Content/Data_Retrieval/P/Intro/C2.Types_of_Tariffs.htm

BanEcuador. (2018). *BanEcuador*. Recuperado el 19 de 02 de 2019, de https://www.banecuador.fin.ec/servicios-no-financieros-banecuador/

Bourgine, H. (2001). *Competitividad y comercio exterior.* (D. d. Exterior, Ed.) México Distrito Federal: Banco Nacional de Comercio Exterior.

Cahill, C., & Legg, W. (1990). *Estimación de la Asistencia a la Agricultura mediante los Equivalentes de Subvención al Productor y al Consumidor: Teoría y Práctica.* OCDE Economic Studies.

Censo Nacional Agropecuario. (2000).

Centro de la Industria Láctea del Ecuador. (2015). *La Leche del Ecuador - Historia de la lechería ecuatoriana.* Quito.

Centro de la Industria Láctea del Ecuador. (2018).

Comisión de la Comunidad Andina. (2002). Decisión N° 535. En *Arancel Externo Común.* Lima.

Comisión del Acuerdo de Cartagena. (1994). Decisión N° 371. En *Sistema Andino de Franjas de Precios.* Quito.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2011). En CEPAL, *Programas de Transferencias Condicionadas.* Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Comisión Europea. (20 de marzo de 2019). *Restricciones a la importación.* Recuperado el 30 de mayo de 2019, de https://trade.ec.europa.eu/tradehelp/es/restricciones-la-importacion

Comité de Comercio Exterior . (2013). *Resolución No. 102.* Quito.

Comunidad Andina. (1969). Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena).

Comunidad Andina. (1994). Decisión 371. En *Sistema Andino de Franjas de Precios.* Quito.

Comunidad Andina. (2014). Resolución N° 1647. En S. General. Lima.

Comunidad Andina. (2019). Recuperado el 30 de mayo de 2019, de http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=322&tipo=TE&title=competencia-y-defensa-comercial

Crónica. (16 de junio de 2016). Proponen campaña para incentivar consumo de leche.

Departamento de Agricultura de los Estados Unidos. (2018). *Dairy: World Markets and Trade.* USDA, Foreign Agricultural Service.

Departamento de Agricultura de los Estados Unidos. (diciembre de 2019). *USDA*. Obtenido de https://apps.fas.usda.gov/psdonline/app/index.html#/app/advQuery

Egas Yerovi, J. J., Shik, O., Inurritegui, M., & Paolo de Salvo, C. (2018). *Análisis de políticas agropecuarias en Ecuador.* Banco Interamericano de Desarrollo.

Ekos. (15 de abril de 2017). *Ekosnegocios.* Recuperado el 08 de mayo de 2019, de https://www.ekosnegocios.com/negocios/verArticuloContenido.aspx?idArt=8909

El Comercio. (28 de junio de 2017). El Comercio. *La industria láctea ecuatoriana se dinamizó este 2017*.

El Telégrafo. (22 de septiembre de 2012). *eltelégrafo.* Recuperado el 22 de abril de 2019, de https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/regional/1/la-produccion-lactea-cae-por-la-escasez-del-pasto

El Telégrafo. (18 de octubre de 2014). *La producción lechera en Ecuador genera $1.600 millones en ventas anuales.* Recuperado el 28 de abril de 2019, de El Telégrafo:

https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/4/la-produccion-lechera-en-ecuador-genera-1-600-millones-en-ventas-anuales-infografia

El Telégrafo. (27 de agosto de 2016). Los etiquetados, casi 3 años después.

El Universo. (2 de enero de 2014). El sector lácteo proyecta seguir creciendo este año. Recuperado el 28 de abril de 2019, de https://www.eluniverso.com/noticias/2014/01/02/nota/1974906/sector-lacteo-proyecta-seguir-creciendo-este-ano

El Universo. (7 de marzo de 2015). *Hay excedente de leche para vender.* Obtenido de https://www.eluniverso.com/noticias/2015/03/07/nota/4627661/hay-excedente-leche-vender

Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua. (2017). *Dirección de Estadísticas Agropecuarias Ambientales.* Obtenido de https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_agropecuarias/espac/espac_2017/Informe_Ejecutivo_ESPAC_2017.pdf

Federación Colombiana de Ganaderos. (2019). *Federación Colombiana de Ganaderos*. Recuperado el 30 de abril de 2019, de https://www.fedegan.org.co/estadisticas/precios

Federación Panamericana de Lechería. (19 de diciembre de 2016). *FEPALE.* Obtenido de Cuáles son los principales nutrientes de la leche para la salud: http://sialaleche.org/cuales-son-los-principales-nutrientes-de-la-leche-para-la-salud/

Flores Agreda, R. (20 de noviembre de 2018). (A. Bonilla Jurado, Entrevistador)

Guía de Arancel. (2019). *Guías Online*. Recuperado el 30 de mayo de 2019, de Capítulo II - Tipos de Derechos: http://www.camaras.org/guias/arancel/guia_arancel_cap2_020.html

Hemme, T., García, O., & Saha, A. (2003). *La producción de leche en la India, oportunidades y riesgos para los pequeños productores.*

Herrera, D., & Nuñez, M. (2014). *Cadenas Agroproductivas: Marco orientador para la toma de decisiones sobre su financiamiento.* Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

Instituto Ecuatoriano de Normalización. (2011). Leche en polvo y crema en polvo. Requisitos. En INEN, *Norma Técnica Ecuatoriana INEN 0298.*

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. (2014). *La Ley Agrícola 2014 de los Estados Unidos (Farm Bill) y sus repercusiones en la agricultura de América Laina y el Caribe.*

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. (2017). *Manual de análisis básico de precios agrícolas para toma de decisiones.* San José.

Instituto Nacional de Estadística y Censos . (2017). *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo.* Obtenido de https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2017/Marzo/032017_Presentacion_M.Laboral.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2014). *INEC*. Recuperado el 23 de abril de 2019, de http://anda.inec.gob.ec/anda/index.php/catalog/661/datafile/F37/V2033

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (diciembre de 2016). *Reporte de Economía Laboral.* Obtenido de https://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/05/Informe-EconomIa-laboral-dic1616-01-2017.pdf

Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias. (2019). Obtenido de http://www.iniap.gob.ec/pruebav3/ganaderia-y-pastos/

Kantar Worldpanel. (2018). Leche Blanca. En M. Grijalva.

La Holandesa. (2019). *La Holandesa*. Recuperado el 05 de mayo de 2019, de http://www.laholandesa.ec/productos/quesos-semimaduros/queso-holandes-bajo-en-grasa-rebanado

La Hora. (23 de noviembre de 2017). Productores de leche afectados por la baja en los precios, contrabando y sobreproducción.

Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria. (27 de diciembre de 2010). Quito: Registro Oficial.

Ministerio de Agricultura y Ganadería. (2017). *Proyecto Nacional de Ganadería Sostenible.* Quito.

Ministerio de Agricultura y Ganadería. (2018). Obtenido de https://www.agricultura.gob.ec/

Ministerio de Agricultura y Ganadería. (2019). *INIAP ejecutará proyecto para el mejoramiento de los hatos ganaderos en zonas críticas del país.* Obtenido de https://www.agricultura.gob.ec/iniap-ejecutara-proyecto-para-el-mejoramiento-de-los-hatos-ganaderos-en-zonas-criticas-del-pais/

Ministerio de Agricultura y Ganadería. (2019). *Sistema de Información Nacional Agropecuaria*. Recuperado el 30 de abril de 2019, de http://sipa.agricultura.gob.ec/index.php/agroindustrias

Ministerio de Agricultura y Ganadería. (2019). *Sistema de Información Pública Agropecuaria*. Recuperado el 28 de mayo de 2019, de Reporte de precios de agroindustrias y centros de acopio: http://sinagap.mag.gob.ec/Sina/paginasCGSIN/VisorReporte.aspx

Ministerio de Agricultura y Ganadería. (2019). *Sistema de Información Pública Agropecuaria*. Obtenido de http://sipa.agricultura.gob.ec/index.php/inclusion-financiera/credito-agropecuario

Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca. (2015). *Resolución No. 316.* Quito.

Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca. (2016). *Gobierno por resultados.* Quito.

Ministerio de Comercio Exterior e Inversiones. (noviembre de 2016). *Situación del sector lácteos en el Acuerdo Comercial Multipartes con la UE.* Obtenido de https://www.comercioexterior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/11/Documento-leche-ACM_completo.pdf

Ministerio de Comercio Exterior e Inversiones. (2019). *Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica con Chile.* Obtenido de https://www.comercioexterior.gob.ec/acuerdo-de-completacion-economica-con-chile/

Ministerio de Economía y Finanzas. (2018). *Proforma Presupuestaria 2018.* Quito.

Ministerio de Educación. (2012). *Proyecto: Programa de Alimentación Escolar.* Quito: Subsecretaría de Administración Escolar.

Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca de Uruguay. (2015). *Oficina de Programación y Política Agropeucaria.*

OCDE/FAO. (2017). Láteos y sus productos. En *Perspectivas Agrícolas 2017-2016.* París: OECD Publishing.

Oficina de Estudios y Políticas Agrarias. (2019). *ODEPA Ministerio de Agricultura*. Recuperado el 27 de mayo de 2019, de Gobierno de Chile: https://www.odepa.gob.cl/precios/internacionales

Oficina de Progrmación y Política Agropecuaria. (2015). Estructura de apoyos específicos en el sector agropecuario 2009-2013. Metodología OCDE. En M. N. Ackerman. Uruguay: Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. (2004). *Política de Desarrollo Agrícola. Conceptos y Principios.* Roma. Recuperado el 18 de 02 de 2019, de http://www.fao.org/faostat/es/#data/QL

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura & Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (s.f.). Monitoring African Food and Agricultural Policies (MAFAP). En *Project Methodology: Concept Paper.*

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2016). El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación. Kiroka.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2018). *Portal Lácteo.* Obtenido de Cuestiones sociales y de género.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2018). *Producción Pecuaria en América Latina y el Caribe.* Obtenido de http://www.fao.org/americas/prioridades/produccion-pecuaria/es/

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2019). *FAO*. Recuperado el 21 de 02 de 2019, de http://www.fao.org/agriculture/ippm/programme/ffs-approach/es/

Organización Mundial del Comercio. (2016). *Serie de los acuerdos de la OMC.* Ginebra.

Organización Mundial del Comercio. (2017). La OMC y el sistema multilateral de Comercio. En *Introducción a la OMC.*

Organización Mundial del Comercio. (2017). Módulo 4. Visión general de los Acuerdos de la OMC. En *Curso en línea de Introducción a la OMC.*

Organización Mundial del Comercio. (2019). *Ecuador y la OMC.* Obtenido de Información por miembro: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/countries_s/ecuador_s.htm

Organización Mundial del Comercio. (2019). *Glosario de términos.* Obtenido de https://www.wto.org/spanish/thewto_s/glossary_s/mfn_tariff_s.htm

Organización Mundial del Comercio. (2019). *Miembros de la OMC.* Recuperado el 30 de junio de 2019, de Adhesiones: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/acc_s/a1_ecuador_s.htm

Organización Mundial del Comercio. (2019). *Organización Mundial del Comercio*. Recuperado el 30 de mayo de 2019, de Acuerdo Internacional de los Productos Lácteos: https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/ida-94_01_s.htm

Organización Mundial del Comercio. (2019). *Organización Mundial del Comercio*. Recuperado el 30 de mayo de 2019, de Acuerdos plurilaterales: de participación minoritaria: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/agrm10_s.htm

Organización Mundial del Comercio. (s.f.). *Organización Mundial del Comercio*. Recuperado el 12 de marzo de 2019, de Acuerdo sobre la Agricultura: https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/14-ag_01_s.htm

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2016). *Estimado de Apoyo al Productor de la OCDE e Indicadores Relacionados al Apoyo a la Agricultura.*

Pacheco Prado, L. (2009). *Política Económica. Un estudio desde la Economía Política.* Quito: CODEU.

Perulactea. (11 de junio de 2014). *Perulactea.* Recuperado el 21 de abril de 2019, de http://www.perulactea.com/2014/06/11/nueva-zelanda-el-mayor-productor-y-exportador-de-leche-del-mundo-gracias-a-china/

Piedra Muñoz, L. (2004). *Transferencias en especie versus transferencias en metálico: Modelos empíricos.*

Qualitysoft CIA LTDA. (2019). *Ecomex*. Recuperado el 27 de mayo de 2019, de https://www.e-comex.com/convenio-del-sistema-armonizado-sa/

Registro Oficial No. 12. (1997). *Ley de Comercio Exterior e Inversiones (LEXI).* Quito.

Registro Oficial No. 3.289. (1979). *Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario.* Quito.

Registro Oficial No. 315. (2004). *Ley de Desarrollo Agrario.* Quito.

Registro Oficial No. 54. (1994). *Ley de Desarrollo Agrario.* Quito.

Revista Electrónica de Veterinaria. (2017). Mastitis bovina y su repercusión en la calidad de la leche. *18(11)*. Obtenido de http://www.veterinaria.org/revistas/redvet/n111117/111710.pdf

Revista Líderes. (14 de febrero de 2016). Juan Pablo Grijalva: 'El sector lechero puede exportar más'.

Revista Líderes. (28 de febrero de 2016). *La industria produce más y vende menos*. Recuperado el 23 de abril de 2019, de https://www.revistalideres.ec/lideres/crecimiento-produccion-disminucion-ventas-ecuador.html

Revista Líderes. (31 de enero de 2017). *Las ventas de los lácteos mejoraron.* Obtenido de https://www.revistalideres.ec/lideres/ventas-lacteos-mejoraron-produccion-industria.html

Riofrío Figueroa, M. (2004). *Las políticas agrícolas, sus efectos y perspectivas en el sector agropecuario tradicional del Ecuador: sectores bananeros y lechero 1964-2002.* Quito.

Stiglitz, J. E. (2000). *La economía del sector público* (Tercera ed.). Columbia University.

Tamames, R. (1989). *Diccionario de Economía.* Madrid: Alianza Editorial .

Tejerina, L., & Pizano, V. (2016). En B. I. Desarrollo, *Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas e Inclusión Financiera.*

Universidad Internacional de Valencia. (15 de mayo de 2018). Acuerdos Comerciales entre la Unión Europea y Latinoamérica.

Anexos

Anexo A. Producción de leche diaria en Ecuador por provincia en el año 2017

Provincia	Litros/día	participación
PICHINCHA	835.664	16,27%
MANABÍ	587.252	11,44%
COTOPAXI	514.759	10,02%
AZUAY	482.401	9,39%
CHIMBORAZO	431.325	8,40%
CARCHI	360.598	7,02%
CAÑAR	324.578	6,32%
TUNGURAHUA	297.060	5,78%
SANTO DOMINGO DE LOS TSÁCHILAS	208.738	4,06%
BOLÍVAR	197.040	3,84%
IMBABURA	160.473	3,12%
GUAYAS	145.698	2,84%
ESMERALDAS	128.874	2,51%
EL ORO	110.030	2,14%
LOJA	103.152	2,01%
MORONA SANTIAGO	67.041	1,31%
ZAMORA CHINCHIPE	53.542	1,04%
LOS RÍOS	37.341	0,73%
SUCUMBÍOS	33.446	0,65%
NAPO	23.892	0,47%
ORELLANA	18.754	0,37%
PASTAZA	11.223	0,22%
ZONAS NO DELIMITADAS	2.075	0,04%
SANTA ELENA	449	0,01%
TOTAL	5.135.405	100%

Fuente: INEC-ESPAC, 2017
Elaborado por: Ariana G. Bonilla Jurado

Anexo B. Clasificación de industrias lácteas que cuentan con el certificado de BPM

Provincia	Grande	Mediana	Pequeña	Total	Participación (%)
Pichincha	13	12	5	30	53,6%
Cotopaxi	3	1	2	6	10,7%
Guayas	5	1		6	10,7%
Carchi	1	1	1	3	5,4%
Chimborazo	1	1	1	3	5,4%
Azuay	1	1		2	3,6%
Sto. Domingo de Los Tsáchilas	2			2	3,6%
Tungurahua	2			2	3,6%
Cañar	1			1	1,8%
Imbabura			1	1	1,8%
Total	29	17	10	56	100%

Fuente: ARCSA, 2019
Elaborado por: Ariana G. Bonilla Jurado

Anexo C. Absorción de leche por parte de la industria lechera ecuatoriana

Producto	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Leche funda	702.432	718.891	745.430	646.488	474.215	464.731
Quesos	806.496	825.394	1.024.966	1.131.354	1.060.010	1.038.810
Leche en cartón	520.320	532.512	652.251	678.812	557.900	546.742
Leche en polvo	286.176	292.882	310.596	323.244	278.950	273.371
Yogurt	260.160	266.256	341.655	420.217	362.635	355.382
Otros	26.016	26.626	31.060	32324	55.790	54.674
TOTAL	2.601.600	2.662.561	3.105.958	3.232.439	2.789.500	2.733.710

Fuente: CIL, 2018
Elaborado por: Ariana G. Bonilla Jurado

Anexo D. Franja de precios de leche

Año	Precio piso CIF (USD/TM)	Precio techo CIF (USD/TM)	Precio sin franja (USD/TM)	Arancel ad valorem	Derecho variable	Arancel total	Precio con franja (USD/TM)
2012	3.411	4.266	3.594	25%	5%	30%	4.656
2013	3.680	4.501	3.980	25%	4%	29%	5.118
2014	3.661	4.371	4.952	25%	-16%	9%	5.394
2015	3.818	4.463	3.007	25%	35%	60%	4.819
2016	4.002	4.741	2.366	25%	47%	72%	4.069
2017	3.779	4.693	3.146	25%	21%	46%	4.591

Fuente: CAN, 2019
Elaborado por: Ariana G. Bonilla Jurado

Anexo E. Presupuesto destinado por proyecto y programa realizado

Institución	Proyecto/transferencia	2012	2013	2014	2015	2016	2017
INIAP	Mejoramiento de la productividad de los sistemas de producción de leche y carne bovina en áreas críticas de la Costa, Sierra y Amazonía ecuatoriana	263.602	388.936	-	-	-	-
AGROCALIDAD	Erradicación fiebre aftosa	10.548.827	11.150.358	10.416.104	5.129.109	6.169.363	6.311.066
MAG	Proyecto Nacional de Ganadería Sostenible	6.537.884	12.663.774	10.900.424	15.543.558	10.300.646	7.303.401
BanEcuador	Crédito público destinado a cría de ganado lechero	-	54.973.792	47.138.733	48.937.924	51.609.875	60.522.094
Corporación Financiera Nacional	Crédito público destinado a cría de ganado lechero	-	3.677.008	1.637.122	536.900	-	-
Total		**17.350.314**	**79.176.860**	**68.455.260**	**69.610.591**	**68.079.884**	**74.136.560**

Fuente: MAG - SIPA, 2019; Agrocalidad, 2019; INIAP, 2019; Ministerio de Educación, 2012
Elaborado por: Ariana G. Bonilla Jurado

Anexo F. Cálculo diferencial de precios y Estimado de Apoyo vía precios

Precio al productor Ecuador USD/TM	Precio referencial Nueva Zelanda USD/TM	Precio referencial NZ (Precio al productor + costo transporte y flete)	precio referencial NZ + costo transporte y flete + costos de nacionalización+ costos financieros (impuesto a salida de divisas, etc)	Diferencial de precios	Arancel a la importación de leche en polvo aplicado por Ecuador	Diferencial de precios + arancel a la importación	Producción de leche convertida a leche en polvo	EAPM
3.347	3.106	3.236	3.520	-173	30%	-224	248.578	-55.572.680
3.456	3.830	3.960	4.303	-847	29%	-1.089	274.304	-298.800.439
3.680	3.634	3.764	4.091	-411	9%	-447	240.487	-107.535.307
3.791	2.183	2.313	2.521	1.269	60%	2.034	218.237	443.971.475
3.718	3.000	3.130	3.405	313	72%	539	232.994	125.571.704
3.704	3.138	3.268	3.554	149	46%	218	224.940	49.074.611

Fuente: MAG - SIPA, 2019
Elaborado por: Ariana G. Bonilla Jurado