

Política lechera

*Ing.Agr. Manuel Marrero
Ing.Agr. María Elena Vidal
Dra. Laura Paulet
Dr. Rafael Rondeau*

En este artículo en primer término se resume el Proyecto de Ley de Lechería. El segundo apartado sintetiza el contenido de un nuevo fondo de financiamiento de la lechería; y el tercero reseña el programa de formalización y desarrollo de la quesería artesanal. En el apartado final se incluyen los resultados de una recopilación de normas y marcos institucionales en algunos países relevantes en el mercado mundial de lácteos.

El desarrollo de la cadena productiva de lácteos conforma una de las prioridades estratégicas del Gobierno. Esa prioridad se fundamenta en la contribución de la cadena lácteos a la generación de riqueza, contribución a las exportaciones e integrar un complejo agroindustrial con una base amplia de productores y asalariados que viven en el medio rural.

Con el objetivo de avanzar en la formulación de una política integral hacia el sector lácteos, en 2005 se realizó una amplia consulta en que participaron las organizaciones del sector público y privado vinculadas al tema. Esa consulta comprendió siete reuniones realizadas en varias localidades del país y tuvo como propósito el identificar los desafíos más importantes que enfrenta el desarrollo del sector y las acciones que contribuirían a enfrentarlos.

Los resultados de la consulta se sintetizaron en el documento: “Lineamientos para una política de Estado para el desarrollo de la Cadena Láctea”, publicado en febrero de 2006 (1).

A partir de la necesidad de coordinar las actividades referidas a las iniciativas en materia normativa y de control, con la generación de políticas referidas al desarrollo, se creó la Comisión Coordinadora de Lácteos del MGAP.

1. PROYECTO DE LEY DE LECHERÍA

En referencia al marco legal de nuestro país, desde sus orígenes estuvo referido a la promoción y regulaciones para el abasto del mercado interno. La legislación referida ha cumplido un papel trascendente en el desarrollo de la lechería del

¹<http://www.mgap.gub.uy/opypa/PUBLICACIONES/CadenaLactea/LineamientosCadenaLactea.ht>

Uruguay, ya que no sólo abastece al mercado interno sino que ha incursionado en el mercado internacional exitosamente. En la actualidad más del sesenta por ciento de su producción se comercializa en dicho mercado, lo cual constituye a nuestro país, en un exportador neto de productos lácteos.

El nuevo marco legal se preocupa por el conjunto de la cadena, de carácter eminentemente exportadora, por lo tanto se ha elaborado un anteproyecto de ley para el “ordenamiento y desarrollo de la cadena láctea”.

El contenido medular del anteproyecto apunta a contribuir al proceso de integración de los agentes de la cadena y fortalecer su interrelación con las instituciones públicas y privadas, para implementar definiciones estratégicas que hacen al incremento de la productividad, el agregado de valor para competir con éxito en la creciente inserción internacional y a la vez lograr un desarrollo armónico e incluyente socialmente.

El nuevo marco legal que se propone, pretende generar las normas necesarias para el desarrollo de nuestra cadena láctea en concordancia con las condiciones actuales y futuras, de exigencia creciente en tecnología, preservación del medioambiente, bienestar animal, desempeño comercial que conduzca a la consolidación de una lechería altamente competitiva a nivel mundial.

Desde otro punto de vista, cabe destacar que se trata de generar políticas dirigidas a disminuir las asimetrías presentes en cada uno de los agentes de la cadena, a través del estímulo a las asociaciones, al desarrollo de políticas diferenciadas, el apoyo a la producción familiar.

Un tópico relevante es la creación de un instituto lácteo. La cadena láctea cuenta con una institucionalidad muy desarrollada, tanto de proyección nacional, como de alcance local y regional. El proceso de desarrollo de las organizaciones de referencia, ha sido esencialmente a lo interno de los productores de leche, los productores artesanales, las empresas industriales y sus trabajadores. Para el fortalecimiento de esta institucionalidad es necesaria una instancia de coordinación que articule el accionar de cada una y represente al conjunto. Se trata de un ámbito real de articulación y planificación de la cadena láctea, asesor de políticas y ejecutor de los programas aprobados por el gobierno.

Los diferentes capítulos del anteproyecto se refieren a :

- La producción primaria,
- La producción industria,
- La producción artesanal,
- El mercado interno,
- El comercio internacional, y
- El Instituto Nacional de la Leche.

Este proyecto se encuentra avanzado y será remitido próximamente al Parlamento.

2. FONDOS DE FINANCIAMIENTO

Se encuentra a consideración del Poder Legislativo un nuevo fondo de financiamiento destinado a productores lecheros. Las organizaciones de productores que integran la Mesa de Gremiales Lecheras tuvieron la iniciativa de plantear al MGAP un fondo de financiamiento de la actividad. Un intenso proceso de análisis y de negociaciones condujo finalmente a que el Poder Ejecutivo presentara un proyecto de ley de creación de un fondo lechero.

Varios factores convergieron en la iniciativa: un escenario caracterizado por una evolución dinámica del sector lechero uruguayo, volcado a las exportaciones; la consideración por parte de los productores de que esta modalidad de financiamiento era favorable; la importancia asignada por el MGAP como estímulo para el desarrollo y la canalización del ahorro privado hacia el sector. Durante el proceso de elaboración del proyecto se detectó interés de distintos inversores por participar del financiamiento del Fondo.

El nuevo Fondo Lechero tiene como antecedente directo el Fondo de Financiamiento de la Actividad Lechera (FFAL). El FFAL se creó durante la crisis del año 2002 y tuvo efectos significativos en: 1) disminución del endeudamiento de los productores de leche, que en ese momento había alcanzado niveles extraordinariamente altos; 2) aumentó la liquidez de los establecimientos lecheros que no disponían de crédito; 3) mejoró la liquidez de las industrias que financian a los productores en insumos; y finalmente 4) los inversores (AFAPs) encontraron una nueva opción de inversión en un momento difícil del mercado financiero.

Si bien el marco económico y financiero del particular mejoró, persisten algunos problemas, tanto a nivel del endeudamiento de algunos productores, como a nivel del crédito bancario tradicional. Por esta razón el nuevo fondo tiene como finalidad expresa financiar el desarrollo de la lechería y no solamente atender el problema del endeudamiento, como en el anterior.

Características del nuevo Fondo Lechero:

- **La recuperación de fondos.** En el nuevo fondo la retención a los productores para el repago del servicio de la deuda se aplicará a toda la remisión a planta industrial y su monto será equivalente al aplicado actual sobre la leche de consumo. En el FFAL la retención grava al litro de leche fluida (pasteurizada o larga vida) que se vende al consumidor. Esto tiene dos efectos importantes: en primer lugar, el mecanismo se transforma en un crédito sectorial de largo plazo sin afectar a los consumidores; en segundo lugar, esta retención permite incluir como beneficiarios del sistema a los remitentes a pequeñas plantas industriales fuera del circuito

de pasteurizadoras, que no podían ser contemplados en el esquema anterior.

- **Pequeños productores.** El nuevo fondo otorga un tratamiento especial a los pequeños productores agropecuarios, que consiste en fijar un beneficio mínimo de 1500 dólares por productor y financiar la mitad de la cuota parte correspondiente al productor por las inversiones realizadas en el marco del Programa Producción Responsable (PPR) del MGAP.
- **Carácter solidario.** Se mantiene esta característica que ya tenía el anterior.
- **Distribución del Fondo.** Una vez concretado el negocio, por un monto de 40 millones de dólares, y descontados la reserva de 1 millón de dólares para el tratamiento especial a los pequeños productores y los gastos, se realizará el prorratio de acuerdo a la producción remitida a las industrias por cada productor.
- **Tope de aportes.** La ley prevé un máximo para la retención del 3,5% del precio promedio de la leche al productor. Si en un lapso de bajos precios de la leche operara ese mecanismo se prolongaría el período de repago del fondo. Este lapso se estima en 8 años y podría extenderse hasta un máximo de 15 años.
- **Tasa de interés.** El fondo FFAL fue creado en un momento crítico del país, como antes se citó. Esto determinó que la cesión de los derechos a las AFAPs, por un monto de 26 millones de dólares, se pactara a una tasa de Interés del 11%. La tasa de interés será sustancialmente más reducida que la anterior, dado el menor riesgo país, lo que reportará un beneficio adicional a los productores de leche
- **Inversores.** En esta oportunidad se evalúa la posibilidad de que nuevos inversores se integren al fondo. Esto permitiría al sector generar nuevos vínculos de inversión y cierta competencia entre los inversores que participan en el negocio. Estos detalles del negocio se concretarán en el contrato de cesión, una vez aprobada al ley.
- **Forma jurídica.** El Fondo Lechero se crea como una persona pública de derecho no estatal. Esta persona pública podrá contratar los recursos humanos necesarios para el mejor desempeño de todas las funciones, incluidas las de carácter inspectivo y de contralor, permitiendo superar las dificultades originadas en los escasos recursos destinados por los ministerios intervinientes. Esta forma jurídica permite a su vez dar claridad a la representación de las autoridades ante terceros y administrativamente. Los representantes del Estado tendrán mayoría en la Comisión Administradora Honoraria.

- **La garantía del Estado.** El esquema de los fondos de financiamiento para la lechería demanda la intervención del Estado mediante la ley, pese a realizarse con el aporte de inversores privados y ser pagado por los productores de leche. La ley otorga un marco de confianza al acuerdo entre las partes, que luego se concreta en una venta adelantada del flujo de fondos, administrada por un fideicomiso financiero. En esta oportunidad el Estado garantiza solamente el mantenimiento de las normas legales que puedan afectar al negocio, a diferencia del anterior en que comprometía una garantía del negocio de securitización, si no había cumplimiento en un plazo de 15 años.
- **Vigencia.** El nuevo fondo probablemente convivirá por algún tiempo con el anterior, sustituyéndolo en su totalidad una vez cancelados los compromisos del FFAL. La retención sobre la leche remitida no se recaudará hasta ese momento, en que será desafectada la leche de consumo.

3. LA QUESERÍA ARTESANAL

La importancia económica y social de la quesería artesanal es el fundamento de un programa de formalización y desarrollo de la misma, el que potencia las capacidades e iniciativas preexistentes en el sector privado y en el público, incluyendo gobiernos departamentales.

La producción de leche del Uruguay comprende a unos 6500 productores de leche de los cuales cerca de la mitad son remitentes a plantas pasteurizadoras y están fuertemente integrados a la cadena agroindustrial exportadora y a la institucionalidad del sector.

En la última década, el aumento de exigencias por parte de las industrias vinculadas a la exportación fue generando una población de productores integrada por: productores remitentes a industrias pequeñas, dedicadas al mercado doméstico, con variado grado de formalidad; productores que elaboran quesos artesanales y otros lácteos, con leche producida en su establecimiento y productores que venden directamente al consumo la leche en forma cruda (esta última actividad prohibida).

Según el Censo General Agropecuario en el 2000 habían 2.137 productores artesanales y 958 vendedores de leche cruda. Estimaciones realizadas a partir de la declaraciones de DICOSE, señalan que se producirían en forma artesanal unos 10 millones de kilos de quesos por año, aproximadamente el 50% del consumo interno.

Dada la relevancia de este sector, en el mes de mayo de 2005, en el marco de la OPYPa se creó una instancia de diálogo abierta: la Mesa Nacional de la Quesería

Artesanal, en la que participan todos los actores vinculados a la producción artesanal, incluyendo gremiales de queseros, productores de leche y derivados de cabra y oveja, acopiadores de queso, instituciones públicas y de gobierno (MIEM, OPP, DIPRODE, MEVIR, LATU, Intendencias municipales, y programas del MGAP como Proyecto Uruguay Rural (PUR) y el Proyecto Producción Responsable (PPR)).

Como resultado de este trabajo conjunto se han delineado los objetivos del programa:

1. integrar a los productores artesanales a la cadena láctea y a la institucionalidad del sector a crearse en el marco de una nueva ley de lechería;
2. lograr la formalización de los productores artesanales en su conjunto y en particular aquellos de menores recursos; y
3. lograr el desarrollo de una producción artesanal de alta calidad destinada a nichos de mercado, tanto en el mercado interno como en la exportación.

Integración a la institucionalidad de la lechería

En el marco de las actividades de la Mesa Sectorial Consultiva de Lácteos, a este sector se le dedicó un taller específico, realizado en la Escuela de Lechería de Colonia Suiza. Del mismo surgen lineamientos de política y la necesidad de formar parte de la nueva institucionalidad a crearse en la ley de lechería que se encuentra en elaboración.

Formalización de los pequeños productores de leche y queso artesanal

El programa viene avanzando en varios aspectos. En julio de 2006 se firmó un convenio entre el MGAP, el PUR, el PPR, MEVIR, y las intendencias municipales de Colonia, Flores, San José y Soriano, con el objetivo de ayudar a la formalización de productores pequeños que, por sus bajos ingresos, tengan dificultades para afrontar los gastos de habilitación de tambos y queserías, mediante un programa de adhesión voluntaria (2).

En ese marco, el MGAP exonera del pago de la tasa de habilitación, y facilita los análisis y reactivos para la sanidad animal a través del DILAVE. El PUR aplica sus ayudas fundamentalmente en asistencia técnica de veterinario para la sanidad y microcrédito. El PPR puede aportar financiamiento para solucionar el manejo de los recursos naturales y en particular a los problemas de contaminación de las

²La iniciativa incluye también pequeños remitentes y productores vendedores de leche cruda al consumo. En este último caso se realiza sólo la sanidad del ganado.

fuentes de agua y manejo de efluentes de los tambos. MEVIR se compromete a realizar pequeñas obras de infraestructura y capacitación a través de DINAE. Las Intendencias aportarán el carné de salud, el análisis de agua y según el caso, técnicos de campo, vehículos, combustible, así como la estimación del número de posibles beneficiarios por departamento. Para ello se realizó un llamado a los productores de queso artesanal, habiéndose inscripto cerca de 400 productores.

Finalizado el lapso de implementación del programa de ayudas a la habilitación se procederá a intensificar los controles, en coordinación con las oficinas bromatológicas municipales.

Plan Piloto de Exportación

Si bien el mayor número de queseros artesanales se ubica en sectores de muy bajos recursos, algunos tienen condiciones que le permiten aspirar a ser exportadoras y, por lo tanto, a ser habilitadas para ese destino.

En el marco de las actividades realizadas por la Mesa Nacional de la Quesería Artesanal, y de un convenio específico firmado en enero de 2005 entre el MGAP y la Mesa del Queso de Colonia y San José (a la que se agregaron las intendencias de Flores y Soriano posteriormente), surge el Plan Piloto de Exportación, con el propósito de apoyar a un grupo de queseros artesanales que producen un producto de alta calidad y procuran mejorar la comercialización a través del acceso a nuevos mercados.

El citado convenio establece la creación de un Comité Técnico para la coordinación de las actividades previstas en dicho acuerdo, constituido por representantes de todas las oficinas del MGAP involucradas: OPYP, Unidad de Asuntos Internacionales (UAI), Control Sanitario de Lácteos, y División Sanidad Animal (regionales San José y Colonia).

La tarea fundamental del MGAP en este programa es identificar un camino que permita a las queserías llegar al cumplimiento de los requisitos y garantías establecidos para la habilitación para el mercado exterior. La normativa actual refiere fundamentalmente a establecimientos industriales y es parte de la experiencia piloto, ir adaptando estos requisitos a la quesería artesanal.

En ese sentido el MGAP está realizando trabajos en su carácter de autoridad sanitaria oficial que incluyen temas relativos a las mejoras edilicias, registración y elaboración de los manuales de buenas prácticas de elaboración, control de plaguicidas y capacitaciones a los productores y sus empleados.

El proyecto prevé la exportación de quesos de larga maduración, tipo parmesano o sbrinz, para lo cual se hará la maduración en una o más cámaras que deberán ser habilitadas a tales efectos.

El planteo involucra la exportación en conjunto para lograr los volúmenes adecuados al negocio. En este sentido, los productores trabajan para lograr un producto que aún siendo artesanal, cumpla en su conjunto con determinados parámetros de calidad y tipificación de acuerdo a un protocolo o monografía del producto.

Como parte de los avances registrados, se realizaron visitas del Comité Técnico a 12 establecimientos aspirantes a la exportación, como resultado de las cuales se produjo un informe para cada uno de ellos en que se establecen observaciones y recomendaciones.

El 11 de julio de 2006 fueron habilitados los dos primeros establecimientos artesanales dentro del Plan Piloto, en oportunidad de la firma del convenio para la habilitación de los pequeños productores perfil Uruguay Rural, en la Escuela de Lechería de Colonia Suiza, con la presencia del Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca y otras autoridades.

Paralelamente, la quesería artesanal de exportación ha sido seleccionada como beneficiaria de los apoyos a la conglomeración de la actividad, por lo que contará con el soporte del Programa de Apoyo a la Competitividad y Promoción de Exportaciones de las PYMES (PACPYMES) del MIEM.

4. RECOPIACIÓN DE NORMAS Y MARCOS INSTITUCIONALES DE LAS PRINCIPALES LECHERÍAS DEL MUNDO

La Mesa Sectorial Consultiva de Lácteos identificó la necesidad de realizar un cambio en la legislación nacional vigente para actualizar el marco legal. A partir de comienzos de 2006 la Comisión Coordinadora de Lácteos del MGAP abordó ese tema, el que incluye la revisión de la legislación nacional y una investigación sobre la política, legislación e institucionalidad sobre el sector lácteo de Australia, Chile, Irlanda y Nueva Zelanda.

Los principales resultados del análisis de la documentación consultada se presentan a continuación.

- En **Chile**, en noviembre de 2003, se elaboró un “Acuerdo Marco para la integración de la Cadena de la Leche”, con el acuerdo entre los actores de la cadena. En dicho documento se establece un conjunto de tópicos para comenzar a trabajar, entre los que se destacan: la transparencia en el mercado interno de la leche -se acuerda solicitar a todas las industrias lecheras el envío a la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias de sus pautas de pago para tener una visión mas clara del mercado nacional-; el diseño de un Código de Buenas Prácticas Comerciales con el fin de mejorar la relación entre productores e industriales; la creación de salvaguardias especiales para proteger de la competencia externa al

sector lácteos; el impulso de diversas fórmulas de asociaciones voluntarias (entre industrias, entre productores, y entre industrias y productores) de manera de incrementar la eficiencia y especialización del conjunto de la cadena.

- En **Irlanda** el marco normativo y de política se rige por las detalladas e intervencionistas disposiciones de la Unión Europea en el sector lácteo. Irlanda tiene ventajas comparativas en la producción de leche dentro de la Unión Europea. El sistema de alimentación de su rodeo lechero en base a pasto hace que la producción irlandesa sea más natural que la de los países continentales de la Unión Europea y una de las bases de su ventaja comparativa de la producción, el 80% de la cual se exporta. Los productores lecheros irlandeses necesitan que el sector procesador sea internacionalmente competitivo y aumente los niveles de retorno que logra para sus productores. Por lo tanto, y con la mirada puesta en el futuro, se ha revisado y modificado la forma en la cual la producción de leche esta organizada, tratándose aspectos tales como: (i) cambios a en la escala de producción, (ii) gestión de la localización de la producción de leche, (iii) el apropiado estímulo para la nueva generación de productores, (iv) la gestión micro predial, y (v) la creación de nuevas formas jurídicas - mezcla de cooperativas con sociedades anónimas- para adaptarse a los nuevos desafíos.

Es de destacar la presencia del sector cooperativo en la producción lechera irlandesa. En el año 2006 hay treinta y una, cuyas estrategias apuntan, entre otros objetivos, a la consolidación, para incrementar la eficiencia y eficacia; al incremento del valor añadido del producto; y a la mejora del acceso a los mercados.

En Irlanda, agencias estatales como el Departamento de Agricultura, Teagasc, Enterprise Ireland y Bord Bia trabajan estrechamente junto al sector privado. Paralelamente, las universidades han hecho grandes aportes para avanzar en la educación y la investigación en el sector lácteo, tanto a nivel de producción como de procesamiento.

- En **Australia** el mercado lácteo se encontraba regulado para cada Estado y el productor recibía un precio garantizado para su producción. Esa situación cambió a partir del año 2000. Para lograr una mejora en la competitividad de la cadena Láctea y en la inserción en los mercados internacionales y prepararse para una baja en los subsidios a nivel global, se adoptaron una serie de medidas. Las mismas se tomaron a partir de una propuesta de los productores y de la industria y se implementaron por medio de una ley (*Dairy Industry Adjustment Act 2000*). Se trata de una política que incluye nuevas regulaciones y programas Previendo los impactos de la nueva política se creó un conjunto de programas de asistencia :

- *Dairy Structural Adjustment Program* (Programa de Ajuste Estructural Lechero) destinado a la modernización de los establecimientos lecheros.
- *Dairy Exit Program* (Programa de Cese de la Actividad lechera). Mediante este programa se compensa parte de los costos de salida para aquellos que desean abandonar la actividad.
- *Dairy Regional Assistance Program* (Programa de Asistencia Regional Lechero). Este programa tiene el objetivo de desarrollar regiones que se consideren estratégicas.

Se estableció que quien administra estos programas es la *Dairy Aadjustment Authority* (Autoridad para el Ajuste lechero).

Se implementaron desarrollaron también instituciones de productores con financiamiento publico y privado para desarrollar la competitividad en la industria y la producción.

- En **Nueva Zelanda** en el año 1999 comienza un intenso cambio en las regulaciones e instituciones. El Parlamento propuso una fusión de las principales cooperativas para integrar una Mega Cooperativa, la cual concentraría el 95% de la comercialización, abolió el monopolio exportador de la Junta Lechera Y lo transfirió a la nueva cooperativa. En el año 2001 se promulga una ley de reestructuración de sector lechero (*The Dairy Industry Restructuring Act 2001*). La ley autoriza la fusión de New Zeland Dairy Group y Kiwi Cooperative Group en una sola compañía, Fonterra. Esta compañía es una cooperativa, propiedad de 13000 productores, que recibe el 95% del total de la producción de leche y que en los hechos constituye un monopolio exportador. Los objetivos de la ley mencionada son: (i) maximizar el desempeño económico de la cadena láctea, (ii) suprimir el monopolio exportador de la Junta lechera, (iii) limitar los efectos adversos del poder dominante de mercado de Fonterra. Es importante destacar este último punto, a tales efectos la reglamentación incluye cláusulas orientadas a proteger a los productores en su rol de accionistas y de proveedores. En la misma se establece un precio de entrada y de salida del negocio. De esta manera los nuevos integrantes pagan por el beneficio de las inversiones previas, y asimismo se permite que quienes abandonen el negocio recuperen parte de la inversión. En cuanto a su rol de proveedor, las medidas de protección están dirigidas a lograr que se pague un mismo precio por la leche de una misma región, así como a verificar la ausencia de barreras para la entrada y salida por parte de los proveedores a la industria, de modo de garantizar la libre elección de procesadoras. Los accionistas tienen derecho de vender el 20% de la producción a otra compañía, sin por ello ser discriminados. Otro elemento importante en la reglamentación es la

realización de contratos por un año a todos los proveedores. Los contratos pueden tener duración mayor, pero en ese caso hay reglamentaciones que establecen el período máximo de duración de los contratos para cada región.

La Comisión de Comercio es la encargada de velar por el cumplimiento de lo establecido en la Dairy Industry Restructuring Act 2001. Es una autoridad independiente, con responsabilidad de hacer cumplir el Commerce Act 1986 y de regular la competencia en el mercado doméstico.

La industria neocelandesa cuenta con el apoyo de organizaciones claves de propiedad de los productores como el New Zealand Dairy Research Institute (Instituto de Investigaciones de la industria lechera de Nueva Zelanda) que se ocupa del desarrollo de procesos y productos; el Dairy Centre of Excellence (Centro de excelencia de la industria lechera), cuyo objetivo es mejorar las eficiencias en el tambo en un 4% por año. Estas son algunas de las muchas instituciones que trabajan para lograr que este país se encuentre en forma permanente entre los primeros países productores de leche y ser un referente a nivel mundial.