



# **FUNDACIÓN PEL**

**CONCLUSIONES DE LOS TALLERES REALIZADOS EN  
2014 Y 2015 A PARTIR DEL I<sup>ER</sup> OUTLOOK LECHERO  
ARGENTINO (BUENOS AIRES, 19 Y 20 DE MARZO DE  
2014)**

**PROPUESTAS PARA LA FUTURA AGENDA DEL  
SECTOR**

**Buenos Aires, 5 de octubre de 2015**

**ESTRUCTURA DE LA FUNDACIÓN PARA LA PROMOCIÓN Y EL DESARROLLO DE  
LA CADENA LÁCTEA ARGENTINA  
Resolución IGJ N° 000072/2012**

**CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN 2014-2016**

**Presidente:** Juan A. Campbell

**Vicepresidente:** Héctor C. Molfino

**Secretario:** Juan José Linari

**Tesorero:** Alejandro Espiñeira

**Vocales:** Tomás Bohner, Alfredo Curiotti, Ricardo Depino, Luis Peluffo, Jesús Vanzetti, Pedro García, Oscar Carreras, Miguel A. Taverna, Osvaldo Cappellini, Néstor E. Roulet.

**Equipo de Coordinación**

Directo Ejecutivo: Juan José Linari

Profesionales colaboradores: Santiago Moro; Santiago Fariña; Paula Garré; Enrique Cartier.

**CONSEJO CONSULTIVO**

**Miembros Adherentes**

Sociedad Rural Argentina; Confederaciones Rurales Argentinas; Federación Agraria Argentina; CARBAP; CARTEZ; CAPROLECOBA; AACREA; Centro de la Industria Lechera; CAPROLER; Junta Intercooperativa de Productores de Leche; Unión de Productores Lecheros de la Cuenca Mar y Sierras; Unión General de Tamberos; Asociación Civil Lechería Santafesina; APYMIL; IAPUCo.

**Miembros Benefactores:** GEA Westfalia; Máximo Bauducco S.A; Elanco; Alltech; Zoetis; De Laval; Vetanco; Boehringer; Merial; Intervet SA; Tetra Pak; Cámara Argentina de Contratistas Forrajeros.

**Instituciones que apoyan las actividades de la FunPEL:** Bolsa de Comercio de Rosario; Fundación Instituto de Negociaciones Agrícolas Internacionales (INAI)

## INTRODUCCIÓN

### **A) Visión de la Fundación PEL con las líneas estratégicas del PEL 2020. Por qué se creó la Fundación PEL.**

En 2006 los actores de la Cadena Láctea argentina iniciaron un proceso de construcción de consensos sobre los lineamientos estratégicos para la mejora competitiva del sector. Fruto de este proceso se decidió avanzar en el desarrollo de una estructura institucional de representación que permita ejecutar los acuerdos plasmados en el PEL2020, y para ello se creó a principios de 2012 *la Fundación para la Promoción y el Desarrollo de la Cadena Láctea Argentina (Fundación PEL)*.

El objeto principal de la Fundación PEL es la generación del Plan Estratégico de la Cadena Láctea Argentina como guía para el desarrollo de la lechería nacional a partir de las bases ya elaboradas para el período 2009-2020 bajo el nombre de **PEL2020**.

Nuestra actuación en esta primera etapa de vida institucional es apenas el inicio del proceso de consolidación de la Fundación como ámbito capaz de contribuir al desarrollo de la actividad lechera y a la implementación de políticas acordes a este objetivo, en el marco del Plan Estratégico (PEL 2020) y sus seis ejes estratégicos como hoja de ruta a seguir, y bajo las premisas de una amplia participación sectorial, una alta responsabilidad institucional y una elevada solvencia técnica.

***El PEL2020 tiene la siguiente visión:***

***“Una lechería competitiva, en desarrollo permanente y con sustentabilidad económica, social y ambiental, para abastecer a Argentina y el mundo.”***

La Fundación PEL, a través de su Consejo de Administración y de su Consejo Consultivo, reconoce que resta mucho que hacer para conformar una Cadena Láctea Argentina que exprese nuestro enorme potencial como país lechero. Nadie duda de nuestra competitividad, ni del papel que nos espera como proveedor de alimentos apreciados por las economías en desarrollo del mundo.

Pero nos falta confianza, institucionalidad, representatividad, una visión de objetivos unidos, para resolver conflictos y avanzar; en fin, nos falta un ámbito donde nos podamos encontrar y trabajar juntos. Consciente de esta realidad, la Fundación PEL compromete su esfuerzo en función de contribuir a la búsqueda de un camino que nos permita superar las falencias enunciadas.

## **B) Por qué este documento**

Al organizar el Primer Outlook Lechero Argentino, que tuvo lugar los días 19 y 20 de marzo de 2014 en la sede de la Universidad Católica Argentina, nuestro objetivo fue analizar los posibles escenarios en los que se va a desenvolver la actividad láctea a nivel nacional e internacional en los próximos años. Una apuesta a salir de la coyuntura y mirar el largo plazo, visto que este negocio así lo requiere en función de la proyección de inversiones, el desarrollo tecnológico y el diseño de políticas.

El I<sup>er</sup> Outlook Lechero convocó a más de 350 asistentes bajo el lema “*Proyectando el futuro lácteo*”. Con la participación de toda la cadena, se orientó la reflexión estratégica alrededor de una pregunta clave: ¿Qué puede ocurrir con la producción, el consumo y la exportación en los próximos diez años? Y se buscó a través del debate generar un aporte a la identificación de focos de desarrollo del sector y al diseño de las políticas con miras al largo plazo.

Luego de la intensa jornada de reflexión que significó el Outlook, se generó una extensa serie de preguntas que dio lugar a una nueva jornada de trabajo del Consejo de Administración y del Consejo Consultivo conjuntamente, para abordar estratégicamente la definición de los principales interrogantes que enfrenta la lechería argentina para su desarrollo. En el encuentro, realizado el 5 de junio de 2014, se debatieron y consensuaron los interrogantes y su relación con las 6 líneas estratégicas del Plan Estratégico Lechero (PEL 2020).

Una vez identificados y validados los interrogantes y desafíos que debe enfrentar la cadena láctea argentina, se elaboró un cuestionario con la preguntas centrales a responder en los ejes Producción, Industrialización, Mercados y Políticas, el cual fue sometido a la consideración de un importante número de expertos en cada uno de los ejes mencionados.

Las respuestas, recopiladas y procesadas, fueron remitidas en consulta a la totalidad de las entidades, organismos técnicos y empresas benefactoras que integran el Consejo Consultivo de la Fundación. El valioso material obtenido a partir de esta consulta fue utilizado como insumo para el Taller de Validación de Propuestas para la Lechería Argentina (12/8/2015) que, culminando un proceso de trabajo ampliamente participativo desarrollado durante 18 meses, nos permite poner hoy a consideración de la cadena láctea argentina y de los representantes de las fuerzas políticas que protagonizan la contienda electoral, el presente documento.

Sobre el trabajo de consenso entre los actores de la cadena, sólo resta agregar que hubo gran nivel de coincidencia en cuanto al diagnóstico, y la mayor parte de los interrogantes a futuro fueron ubicados en 3 líneas estratégicas: (1) Orientar acciones a nivel de Estado (Área 4 del PEL); (2) Generar desarrollo económico y comercial (Área 2); y (3) Consolidación institucional y organizacional de la cadena láctea (Área 5). Otro aspecto a destacar del trabajo es que la mayor parte de los interrogantes identificados por los actores de la cadena fueron relacionados a más de

una línea estratégica, indicando de alguna forma la necesidad de abordar los temas pendientes de la cadena desde una visión amplia.

El desafío a futuro es seguir encontrando los espacios y acuerdos necesarios para convertir estas conclusiones y propuestas en soluciones que redunden en una cadena láctea nacional capaz de recuperar el camino del crecimiento y el desarrollo, sumando valor para el país y sus habitantes.

**Consejo de Administración,  
Octubre de 2015**

**Profesionales que hicieron su aporte durante el proceso de elaboración de las conclusiones de los talleres y de las propuestas para la futura agenda del sector:**

Eje Producción

Jorge Giraudo – Francisco Candiotti – Fernando Ravaglia – Miguel Taverna – Marcos Snyder – Carlos Gonzalez Crende – Santiago Fariña.

Eje Industria

Aníbal Schaller – Alfredo Fruttero – Juan Carlos Pagano – Enrique Cartier – Ricardo James – Alejandro Galetto

Eje Mercados

Fernando Ravaglia – Guido Kreimer – Ricardo James – Alejandro Galetto

Eje Políticas

Edith Guiguet – Roberto Bisang – Daniel Lema – Fernando Ravaglia – Ricardo James - Juan José Linari

***El Consejo de Administración de la Fundación PEL quiere dejar constancia de su agradecimiento a los profesionales del equipo Nodos de AACREA por la invaluable colaboración prestada en la coordinación del proceso de trabajo desarrollado durante 2014 y 2015, sin la cual no hubiera sido posible contar con el presente documento.***

## EJE MERCADOS

En el Outlook Lechero 2014 se analizó la dinámica del mercado lácteo global en los próximos años.

Con relación a las perspectivas de la economía mundial, se señaló que ésta debería ser más favorable para la demanda en los próximos años, lo cual repercutirá positivamente en el consumo de lácteos, impulsado fundamentalmente por los países en desarrollo (PED).

### Crecimiento del consumo de lácteos

	2013	2013-2020
MUNDO	0.8%	2.3%
OCDE	0.4%	0.9%
PED	1.0%	3.0%

La proporción de auto-abastecimiento ha caído en las principales regiones importadoras en los últimos años, provocando un gran crecimiento en el comercio internacional. El desafío será mayor en el futuro dado que la demanda crece más en las zonas con déficit lácteo: Medio Oriente; Norte de África; China; países del sudeste asiático (ASEAN).

Las regiones deficitarias no podrán producir sus necesidades adicionales, debido a las limitaciones para la expansión de los rodeos lecheros y la producción de granos, la falta de una cultura lechera, los altos y crecientes costos de producción en la mayoría de estas regiones, y la propia inseguridad del consumidor local generada por la falta de garantías en cuanto a la calidad de la materia prima producida. *“Los gobiernos de estos países terminan prefiriendo importar lácteos y no subsidiar una producción local que no garantiza seguridad”*.<sup>1</sup>

Preocupados por el abastecimiento futuro, muchos importadores comienzan a comprar, construir o generar alianzas con procesadores extranjeros.

El crecimiento en las economías emergentes y las limitaciones que enfrentan para expandir su producción local resultarán en un gran crecimiento del comercio. De acuerdo a los pronósticos de Rabobank<sup>2</sup>, las regiones deficitarias importarán unos 25 mil millones de litros adicionales de acá a 2020 (CAGR 5.1%), lo cual equivale a un crecimiento del comercio del 40%.

---

<sup>1</sup> Tim Hunt, *Presentación sobre el Mercado Mundial de Lácteos*, I Outlook Lechero Argentino, 18/3/2014

<sup>2</sup> Ibid.

En cuanto a los precios, éstos deberán ser **suficientemente altos como para incentivar inversiones en los productores de las regiones de menores costos y de aquellos más eficientes de las regiones de más altos costos.**

## **De donde provendrá la oferta de leche en los próximos años**

**Para los especialistas, en el largo plazo el mayor impedimento al crecimiento del mercado será la posibilidad de producir más leche. En una palabra, ¿de dónde saldrá la leche en los próximos años?**

### **Nueva Zelanda**

- **La etapa de altas tasas de crecimiento en NZ llegaría a su fin, debido a:**
  - Reglas medioambientales más estrictas a partir de 2015.
  - Altos precios de la tierra que elevan el costo de producción.
  - El uso de alimentación suplementaria que se dio en 2013/14 sólo será justificado en años de precios tan altos como los recientes.

### **Unión Europea**

- **La UE liderará la producción de excedente hacia 2020.**
- **El fin de las cuotas permitirá que los productores maximicen el potencial de su tierra.**
  - Pero existen otras limitaciones (altos costos, regulaciones ambientales).
  - Y no todos los productores han producido tanto como tenían permitido en los últimos años.
  - .Para la próxima década, la Comisión Europea pronostica un crecimiento del 0,8% anual. La mayor parte de este crecimiento será exportado.

### **Estados Unidos**

- **EE.UU. continuará su transformación hacia la exportación**
  - Los productores de EE.UU. se han vuelto más competitivos en los últimos años.
  - Tienen recursos naturales para expandir su producción.
  - El mercado doméstico crece menos que en el pasado.
  - Los procesadores están invirtiendo en plantas dedicadas a la exportación y mejorando el acceso a mercados externos y la relación con los compradores.

## **CONCLUSIONES**

- Los precios internacionales en el mediano plazo estarán determinados por los costos de producción
- El mercado de productos lácteos exhibirá un alto grado de volatilidad.

- Los precios tienen que ser suficientemente altos para incentivar inversiones en las regiones donde se requiere mayor producción
- El crecimiento en la demanda se dará en regiones deficitarias, incentivando mayor comercio
- Las regiones tradicionalmente exportadoras tendrán dificultad en aumentar la producción lo suficiente

### **Implicancias para Argentina**

- El mercado global presentará una gran oportunidad para expandir las exportaciones hacia 2020
- En el largo plazo se observan precios internacionales a un nivel que debería hacer que la expansión de la producción sea atractiva en Argentina
- Los importadores y los traders querrán ver que Argentina se desarrolle, buscando más mercadería
- Existirán oportunidades para trabajar juntamente con los compradores para desarrollar cadenas integradas y extraer mayor valor del mercado
- Los inversores externos han demostrado en otras regiones que están dispuestos a invertir capital para apoyar el crecimiento de la oferta en regiones con potencial de crecimiento, como es el caso de Argentina
- Pero mucho dependerá del ambiente político, económico y regulatorio, ya que Argentina sigue siendo un país prometedor pero poco confiable a la hora de cumplir sus citas con el destino.

## **PROPUESTAS DE LA FUNDACIÓN PEL EN EL EJE MERCADOS**

### **ESTRATEGIA DE INSERCIÓN INTERNACIONAL**

- **Argentina debe ser un proveedor con estrategias diferenciales según cada región/mercado. Es importante para nuestra estrategia de inserción poder desarrollar productos diferenciados.**

*Argentina no debería verse directamente como un proveedor "Global" sino como un proveedor de diferentes regiones o países con condiciones favorables de ingreso con respecto a otros potenciales competidores, exhibiendo estrategias diferenciales para cada una de ellas, por ejemplo:*

- *Mercosur (por condición favorable de acceso)*
- *Oeste de África (por flete diferencial)*
- *Sudeste asiático (por ser un mercado en crecimiento pero con nichos de alto desarrollo donde no todos los proveedores tradicionales están presentes)*



*Los productos en los que Argentina debe pensar, deberían atender desde una plataforma sólida de producción de commodities adecuaciones regionales que den ciertas diferencias de posicionamiento.*

*Salvo en el caso del Mercosur, donde existen ventajas para acceder al mercado “retail”, en otras regiones el foco debe estar dado en mercados de “Food Service” e Industrial.*

*Finalmente, el desarrollo de productos con marca país constituye una estrategia que contribuiría a nuestra inserción internacional, aprovechando íconos propios de carácter geográfico y cultural que ya están posicionados en gran parte del mundo.*

➤ **La inserción global como desafío de la cadena.**

*La inserción internacional de la lechería argentina constituye un desafío de toda la cadena, y debe contemplar alguna forma de “institucionalidad ampliada” que debe incluir al sector público.*

*Esta “institucionalidad ampliada” tendría como roles básicos (a) internalizar las tendencias globales; (b) definir las prioridades de articulación internacional desde el punto de vista de la cadena láctea, conciliándolas con un conjunto más amplio de prioridades desde el punto de vista de los distintos sectores productivos y sociales del país; (c) la discusión de prioridades de mejora de la competitividad con el sector público nacional y provincial , para que ello se traduzca en políticas públicas apropiadas.*

*A nivel de cada uno de los eslabones de la cadena existen prioridades en términos de estrategias vinculadas todas ellas con la mejora de la competitividad, entre las que pueden destacarse (a) la adecuación del marco normativo sectorial, eliminando superposiciones de jurisdicciones, disminuyendo los costos para el cumplimiento de la normativa y mejorando la imagen internacional de nuestro país en términos del cumplimiento de la normas de seguridad de los alimentos, calidad, bienestar animal y medio ambiente; (b) los aspectos vinculados con la competitividad primaria señalados en trabajos de organismos de I&D (INTA; AACREA), tales como la tasa de crecimiento del rodeo, la adecuación de la infraestructura y la brecha existente en materia de productividad entre productores ; y (c) a nivel de la competitividad del segmento industrial la duda que existe respecto de la escala de las plantas y de las empresas para articularse adecuadamente con el mercado global.*

*Como condición absolutamente necesaria –aunque no sea suficiente – para una estrategia de inserción internacional, debe mencionarse el cese definitivo de las interferencias ejercidas por el Estado en la actividad exportadora.*

➤ **Hay que mejorar el funcionamiento de los organismos de fiscalización responsables del cumplimiento de las normativas.**

*Una estrategia de inserción internacional presupone la no existencia de un doble standard sanitario en los establecimientos elaboradores de productos lácteos. Argentina sufre un*

*importante déficit en materia de fiscalización sanitaria, tributaria y comercial en la elaboración de alimentos, lo cual hace que en el sector convivan establecimientos que cumplen con los estándares internacionales junto con otros que exhiben serias falencias.*

*Esta situación debe ser subsanada procurando un funcionamiento eficiente y coordinado de los organismos de fiscalización tanto a nivel nacional como provincial.*

- **La fragmentación de la lechería argentina tanto a nivel industrial como de la producción constituye una desventaja competitiva.**

*La lechería argentina padece una suerte de “fragmentación” como condición estructural, tanto a nivel de la producción (representación institucional con numerosos actores) como de la industria, donde coexisten cooperativas, empresas de capital nacional y empresas multinacionales, junto con una importante cantidad de PYMEs lácteas.*

*Esta situación condiciona la capacidad de decisión colectiva de la cadena, es decir, la capacidad de llevar adelante iniciativas conjuntas de asignación de recursos y de implementación de estrategias.*

## **DESARROLLO DE UNA IMAGEN INTERNACIONAL DE PROVEEDOR CONFIABLE**

*Una estrategia de inserción internacional requiere el desarrollo de una imagen internacional de proveedor confiable.*

*Para esto se requiere:*

- **Lograr consistencia en la entrega.**
- **Cumplir adecuadamente las normas de calidad.**
- **Lograr una articulación virtuosa con el sector público.**
- **Simplificar el sistema normativo y asegurar su cumplimiento por parte de todos los actores.**
- **Contar con previsibilidad y seguridad jurídica.**

*Esto requiere llevar adelante un trabajo de largo plazo, pero a través de acciones diarias. Se debe actuar mancomunadamente con el sector público coordinando líneas de acción que implican:*

*(a) Un esfuerzo de investigación y conocimiento de mercados de destino por parte del sector privado, analizando la industria y los hábitos de consumo, en qué segmento podrían posicionarse los productos, tratando de invertir en relaciones directas con importadores y adaptando ciertas características de los productos a necesidades regionales.*

*(b) Articular con el sector público no sólo las aprobaciones sanitarias correspondientes sino también la promoción activa de la seguridad alimentaria a nivel país.*

*(c) Desarrollar estrategias para estar presentes en los mercados claves durante todo el año a precios competitivos.*

*En la medida en que desde el sector público no se utilicen restricciones administrativas para el comercio exterior, todo indica que la industria láctea ha sido capaz de insertarse en gran parte de los mercados mundiales, cumpliendo los compromisos en forma consistente.*

*Adicionalmente, la imagen como proveedor tiene que ver con el desarrollo de una normativa moderna y cumplible que debe ser generada en el marco de una adecuada institucionalidad.*

### **CAPTURA DE DEMANDA ADICIONAL**

*Para capturar una porción mayor de la demanda adicional que le asignan las proyecciones de crecimiento al 2020, se requiere:*

- **Atender la consolidación de nuestros mercados actuales sin por eso dejar de expandir nuestros destinos.**

*Mientras la lechería argentina no crezca, la atención debería concentrarse en satisfacer nuestros destinos actuales.*

*Ahora bien, en la medida en que la cadena se desarrolle competitivamente y que el país mantenga una imagen de proveedor confiable, la captación de una mayor porción de la demanda adicional es una consecuencia lógica.*

*No debe perderse de vista, sin embargo, que nuestra industria está estructurada para el mercado interno. Argentina debe lograr una industria competitiva en la elaboración de los productos de mayor peso en el mercado internacional. Para ello son necesarias inversiones de importante magnitud, que no todas las empresas exportadoras están en condiciones de llevar adelante.*

- **Identificar necesidades y oportunidades en los distintos mercados en el largo plazo.**

*Es preciso elegir mercados en los cuales se genere a futuro exceso de demanda, utilizando criterios diferenciados:*

- *MERCOSUR ampliado, en el cual tanto Brasil (a pesar de sus vaivenes) como Venezuela seguirán proyectándose como importadores netos.*
- *Elegir países de ingreso per cápita medio y alto que estén en posición deficiente en el ranking de seguridad alimentaria global*
- *Identificar países de ingresos medios y altos que gasten más del promedio internacional de ingreso disponible per cápita en alimentos.*

- **Articular con el sector público las acciones necesarias en lo sanitario y comercial.**

*Luego de hacer un estudio de la cadena láctea y sus necesidades de abastecimiento de largo plazo, y de diseñar dentro de la plataforma existente las adaptaciones de productos necesarias, es preciso obtener las certificaciones de calidad y otras (religiosas) que se*

*requieran y articular con el sector público los acuerdos sanitarios que logren abrir los mercados o segmentos en los cuales se encuentre esa potencial demanda.*

### **PARA LOGRAR CONDICIONES DE ACCESO A MERCADOS SIMILARES A LAS DE NUESTROS COMPETIDORES ES NECESARIO:**

- **Asegurar un abastecimiento permanente a precios competitivos. Invertir en el desarrollo de relaciones directas con importadores.**

*Para esto se requiere inversión y asumir un costo de oportunidad en menores retornos de corto plazo privilegiando el largo plazo. Invertir en relaciones directas con importadores y diversificar mercados de destino dentro de aquellas regiones en las cuales existan ventajas competitivas con respecto a otros proveedores tradicionales.*

- **Desarrollar una política comercial internacional a través de una adecuada articulación público-privada.**

*Desarrollar una política de mediano y largo plazo de articulación comercial internacional favorable a los intereses del sector requiere una interacción positiva con el sector público.*

*Como condiciones previas para el desarrollo de las estrategias mencionadas en el punto anterior es necesario superar la “vocación” de amplios sectores de la sociedad (y de la dirigencia política) al “aislamiento proteccionista”, y tener en cuenta las realidades de carácter político, económico y diplomático (OMC) que determinan la evolución del comercio internacional.*

*Por fin, y tal como se menciona en el eje Políticas del presente trabajo, Argentina debe insertarse en los mercados negociando activamente, tanto a nivel bilateral, regional y multilateral, condiciones de acceso que mejoren nuestro posicionamiento frente a los países y regiones demandantes de lácteos, teniendo en cuenta nuestra relativa desventaja en materia comercial con relación a los principales competidores.*

### **ALTERNATIVAS PARA FINANCIAR EL CRECIMIENTO Y RESPONDER A LA MAYOR DEMANDA GLOBAL.**

*Para financiar el crecimiento del sector y atender los requerimientos de una mayor demanda global es necesario:*

- **Tener acceso al financiamiento a tasas competitivas.**
- **Promover la inversión extranjera directa.**
- **Promover la inversión con capitales nacionales.**

*Las fuentes de financiamiento son las inversiones extranjeras o la movilización de capital interno, ya sea bajo la forma de capital de riesgo o a través del mercado de créditos.*

***Las opciones son variadas, y dada la magnitud de las inversiones que se requieren para financiar el crecimiento del sector no hay que descartar ninguna de ellas, ni siquiera la coordinación con el sector público para acceder a financiación internacional por parte de países necesitados de abastecimiento a largo plazo.***

## EJE PRODUCCIÓN

### MIRADA GLOBAL DE LA ARGENTINA

- En la próxima década se espera una demanda creciente de lácteos en el mundo, en particular en zonas deficitarias en producción de leche y con escasas posibilidades de revertir su situación.
- Nuestro país es uno de los 6 principales exportadores mundiales de leche y derivados y ha mantenido este lugar durante la última década.
- Según estudios internacionales, la Argentina tiene posibilidades de ser la región que crezca a mayor tasa anual en la próxima década.
- A nivel de sistema de producción la Argentina ostenta la ventaja competitiva de poseer una población rural con “cultura lechera”, sistemas de gran escala (+ de 100 vacas/tambo) y bajo costo de producción en relación a otros países del mundo.
- Su competitividad de costos se basa en un sistema de producción predominante que incluye vacas en pastoreo todo el año, uso de silaje y suplementación con granos debido a las relaciones de precios históricamente favorables.

### LAS LIMITANTES ACTUALES AL CRECIMIENTO “TRANQUERAS ADENTRO”

- El crecimiento posible de la producción en Argentina dependerá, en primera lugar, de lograr una mejora en dos aspectos biológicos relacionados al manejo: uno es el crecimiento del rodeo, que en la última década decreció a nivel nacional a una tasa anual del -1%, y el otro es el aumento en la producción y utilización de forraje por hectárea, que representa el rinde genuino de la tierra - el recurso más caro del sistema de producción - y que está hoy cerca de la mitad de su potencial.
- Para lograr efectivizar el crecimiento posible (en el rodeo nacional y en forraje por ha) es necesario mejorar substancialmente en los siguientes aspectos:
  1. Reducción de niveles de mortandad y descarte: estos parámetros están en niveles cercanos al doble del objetivo a alcanzar y hacen que no se logre un crecimiento vegetativo positivo en los rodeos. El foco principal para cambiar esto, además de una mejora en los índices reproductivos, deberá estar en el manejo y atención del rodeo, guacheras y recría.
  2. Infraestructura: al igual que en la mayoría de los países lecheros, se ha dado en la Argentina una concentración de la producción (menos tambos con más vacas/tambo). Sin embargo, hay evidencias de que, en general, la adecuación de la infraestructura en el tambo no ha acompañado este proceso. Esto tiene que ver con el dimensionamiento de las salas de ordeño, corrales, sombras, aguadas, callejones, comederos y sistemas de manejo de efluentes. Estos aspectos, junto con la infraestructura de vivienda y comodidades para las

personas y sus familias, son los factores clave para lograr revertir los aspectos negativos en torno a los recursos humanos en el tambo.

3. Aumento del nivel de forraje utilizado por ha: el primer factor del sistema de producción que debe estar presente para lograr altas cosechas de forraje por hectárea es un aumento de carga, la cual es hoy a nivel nacional insuficiente para cosechar el potencial de productividad forrajera. Para ser efectivo en lograr altas cosechas de forraje, ese aumento de carga deberá ser acompañado por una profesionalización en el manejo de las pasturas, en particular con un mayor foco en el manejo del pastoreo, tecnologías de implantación y niveles de fertilización para una alta producción.
- Los parámetros biológicos y factores del sistema que pueden permitir el crecimiento sólo pueden ser modificados si se da un cambio esencial: la decisión del empresario de tambo. Los datos actuales nos muestran que existe una amplísima brecha entre los productores de alta y baja rentabilidad. En este sentido, el principal factor que explica dicha brecha no es una variable cuantitativa o un factor de escala, sino la mera gestión empresarial. Si bien la ausencia de herramientas financieras es una importante desventaja comparativa frente a nuestros competidores internacionales, existen algunas cualidades que hacen que algunos productores de leche se destaquen en su gestión sobre el resto, incluso ante contextos similares. Su convicción y actitud positiva (protagonista y no víctima del entorno), el control sobre las variables del negocio (gestión económica), y la fortaleza en el conocimiento aplicado (tecnologías de procesos) forman parte de dichas cualidades.

## **PROPUESTAS DE LA FUNDACIÓN PEL EN EL EJE PRODUCCIÓN**

### **Para alcanzar la potencialidad en la producción de leche es necesario:**

#### **➤ Mejorar la gestión empresarial**

*La producción lechera es la actividad agropecuaria de mayor complejidad, pues se combinan en ella factores biológicos y climáticos con otros de tipo industrial relacionados con la organización del trabajo en un sistema semi-continuo de producción.*

*La gestión empresarial es una capacidad para lidiar con el desequilibrio en un entorno de falta de previsibilidad.*

*Como en toda actividad productiva y comercial, la fijación de objetivos, la elaboración de los planes y programas, el seguimiento y el control, son tareas exclusivas de quien dirige la empresa.*

*La ausencia de planificación hace que los procesos no se definan ni orienten correctamente (ausencia de programación operativa) y tampoco se prevean los recursos (presupuesto financiero).*

*Los productores tamberos deben capacitarse e incorporar elementos necesarios para gestionar eficientemente sus empresas.*

*Las transformaciones productivas se determinan en el seno de la gestión de la empresa y se basan en decisiones estratégicas (anuales) y tácticas (durante el ciclo productivo).*

➤ **Promover la innovación tecnológica**

*El sector lechero ha introducido en los últimos años muchas tecnologías de insumos y de procesos (siembra directa de pasturas; fertilización; mixers; picado; detección de celos; crianza de terneros; equipos de frío; extractores automáticos de pezoneras; etc.), pero el grado de priorización de las mismas no siempre ha sido el adecuado.*

*Partiendo del principio de no anteponer la adopción de tecnología a las necesidades, parece claro que la adopción tecnológica debe formar parte del plan de la empresa y debe estar al servicio del cumplimiento de sus objetivos.*

*Respecto a cuáles tecnologías, la mayor brecha no está en la carencia de acceso a productos tecnológicos. Con relación a otros países, la lechería argentina cuenta con una base de genética animal de alta calidad y materiales de cultivos forrajeros y pasturas para alta producción. Sin embargo, no se explota el potencia genético animal o vegetal con el que se cuenta debido a serias deficiencias en tres áreas: la gestión de las vacas y el suelo, la gestión de las personas, y la adecuación de la infraestructura.*

➤ **Disponer de la infraestructura adecuada**

*De acuerdo con la evaluación realizada por organismos técnicos y universidades nacionales la infraestructura disponible en los tambos está lejos de un nivel óptimo.*

*El dimensionamiento de las salas de ordeño, los corrales, sombras, aguadas, callejones y comederos no cumplen en muchos casos con los requerimientos necesarios, lo cual queda en evidencia cuando se debe enfrentar las consecuencias del stress que generan en los rodeos de vacas en ordeño las altas temperaturas y el barro.*

*La mejora en la infraestructura posibilitará el aumento de la producción y la reducción de sus variaciones estacionales.*

➤ **Promover un ambiente de trabajo y vivienda confortables**

*La extensa jornada de trabajo con horarios incómodos, sumado a los escasos descansos y las condiciones habitacionales deficientes, hacen que el trabajo de tambo sea poco atractivo.*



*El desafío es crear las condiciones para que el tambo sea una actividad atractiva para un mercado laboral de alta competitividad.*

➤ **Promover el desarrollo personal de los recursos humanos**

*El capital con que cuenta la empresa tambera está muchas veces en manos de una mano de obra contratada que no está adecuadamente capacitada, a la cual no se le han definido claramente los objetivos empresariales y que muchas veces carece de motivación para trabajar en pos del crecimiento y desarrollo de la empresa.*

*La gestión de recursos humanos es clave en temas como comunicación, objetivos compartidos, compromiso, capacitación, trabajo en equipo y ganas de progresar.*

*Trabajar en la capacitación de todos los recursos humanos que intervienen en el proceso productivo es la llave que posibilita la adopción de mejoras tecnológicas.*

**Para implementar tecnologías de proceso que permitan alcanzar mejoras productivas y de gestión es preciso:**

➤ **Disponer de financiamiento de largo plazo**

*Resulta fundamental para el crecimiento de la lechería dotarla de herramientas financieras con características compatibles con las de la actividad (duración de ciclos biológicos, aprendizajes, etc.).*

*Un sector con un flujo continuo de fondos y con tanto capital inmovilizado puede contar con nuevas formas de financiamiento (Ej.: fideicomisos) a plazos y tasas acordes al negocio.*

➤ **Desarrollar actividades de capacitación del productor y el personal con resultados medibles**

*Toda tecnología que se adopte será traducida a la práctica por las personas que trabajan en el tambo. Comunicación, objetivos compartidos, compromiso, capacitación, ganas de progresar, trabajo en equipo, son todos elementos indispensables para la adopción tecnológica exitosa.*

*Se debe trabajar en la capacitación de la mano de obra y del propio productor, con mecanismos de evaluación y medición de impactos, a través de cursos replicables en distintos lugares y repetibles en el tiempo, con módulos progresivos evaluables a través de la resolución de problemas y situaciones prácticas que se presentan en la realidad.*

➤ **Disponer de programas de adopción tecnológica con financiamiento adecuado**

*Es preciso invertir en programas de adopción tecnológica que involucren al productor y su equipo de trabajo, partiendo de una etapa inicial de diagnóstico para identificar los principales puntos de mejora en el sistema productivo*

*A partir de la adopción de los programas resulta clave contar con herramientas de financiamiento específicas al menos para las inversiones en infraestructura.*

- **Implementar programas de capacitación a través de un esfuerzo coordinado entre el sector público y el privado**

*El sector en su conjunto (Estado, Industrias, Productores) debería consensuar acciones para la divulgación y aplicación práctica de cuestiones de manejo fundamentales para expresar todo el potencial de la lechería.*

*Las experiencias de Cambio Rural, los grupos CREA, el INTA, las universidades y el sector cooperativo deberían ser ampliamente difundidas para que lleguen a la mayor cantidad posible de productores. Para lograr este objetivo sería recomendable la creación de un programa nacional de implementación tecnológica.*

- **Promover el intercambio de experiencias con líderes en la implementación de tecnologías a través de ejemplos demostrativos**

*La adopción efectiva de las mejoras tecnológicas debe prever la generación de grupos de discusión entre pares con la coordinación de un técnico facilitador. Un programa como este debería trabajar estratégicamente primero con los adoptadores tempranos o líderes en las diferentes zonas o cuencas, asegurando la existencia de numerosos espacios de demostración abierta y transmisión de las experiencias generadas en dichos grupos para estimular la inquietud en los estratos seguidores.*

- **Considerar los perfiles de los distintos actores de la producción**

*Focalizándose en las transferencias, capacitación y sensibilización requeridas por las tecnologías de procesos, plantearse desde la Fundación cuál debería ser el perfil del productor y de los operarios de los tambos que seguirán en la actividad a partir de identificar qué cambios se visualizan.*

*El proceso de adopción de tecnologías debe contemplar el desarrollo de programas para promover la competitividad de los productores más vulnerables (escala, nivel tecnológico, eficiencia, manejo, etc.).*

- **Contribuir a un mejor posicionamiento de la cadena frente al sector público, a los demás sectores y a la sociedad.**

*La cadena láctea debe desarrollar acciones que promuevan el reconocimiento social de la actividad.*

*En ese sentido, resulta clave difundir adecuadamente la importancia del sector lechero como movilizador de riqueza, determinando con datos concretos el impacto económico y social en las regiones productivas.*

***El accionar coherente como cadena permitirá que la lechería se posicione con fortaleza en las discusiones con las autoridades gubernamentales, con otras cadenas y con actores internacionales.***

***El objetivo a alcanzar es la existencia de un marco institucional con reglas claras y permanentes y una definición de política lechera de largo plazo que promueva la competitividad, aliente las inversiones y facilite la inserción global de la lechería argentina.***

## EJE INDUSTRIA

Tanto en el Outlook 2014 como en el trabajo de evaluación posterior se abordaron los siguientes tópicos:

➤ **Descripción del eslabón industrial y del segmento de distribución de la cadena láctea.**

El material analizado en el Outlook 2014 incluyó los siguientes elementos:

- Mapa del flujo de actividades que desarrollan las empresas industriales desde que reciben la leche cruda “en tranquera” de tambo hasta la obtención de los productos lácteos “en planchada”,
- Mapa de la función de distribución para la colocación de esos productos a disposición de los consumidores en los puntos de ventas del mercado interno y la exportación.
- Esquema de los porcentajes de destino de la leche cruda a los diferentes productos genéricos (líneas de productos primarios y derivados) y sus participaciones en los mercados (interno y de exportación).
- Cuadro de cantidad aproximada de empresas y plantas industriales que operan en el país clasificados por perfiles y agrupados por segmentos (Macro y Grandes Empresas – **MyGEs** – y Pequeñas y Medianas Empresas – **PyMEs** -).
- Información respecto a las significativas diferencias entre las empresas de ambos segmentos (destinos a productos y a mercados, estructuras de costos, capacidad de agregado de valor).

➤ **Análisis de su desarrollo y mejora de competitividad en la última década.**

Se presentaron conclusiones sobre un estudio basado en estadísticas publicadas en el Anuario de la Fundación PEL 2013 referido a la evolución en el aprovechamiento de los “sólidos totales” producidos (remisión de tambos) en términos de productos con valor agregado por parte de la industria.

En ese sentido, comparando los 5 bienios de la década analizada (2003/2012), quedó indicado:

- Que la producción primaria se incrementó en un 31,7% en litros y en un 34,6% en “sólidos totales”.
- Que, a su vez, la industria mejoró su performance para convertir en productos con valor agregado, pasando de un índice de aprovechamiento del 74,0% al 78,1%.
- Que esa mejora implicó un incremento del 4% en el valor generado “en planchada” (facturación industrial) en el bienio 2011/2012 respecto a 2003/2004.

Con relación a las causas que viabilizaron la mejora en la competitividad se mencionaron, en general, cambios en las tecnologías empleadas y, en particular:

- El proceso de “estandarización” de la leche basado en la relación “grasa/proteína” que incrementa el rendimiento de cada producto.
- La incorporación de tecnologías vinculadas al filtrado de leche y de sueros que permitió incorporar productos con valor agregado.

También se puso de manifiesto la circunstancia de que esta mejora de competitividad es atribuible, fundamentalmente, a las empresas del segmento MyGEs; circunstancia que profundizó las diferencias con las del segmento de las PyMEs.

### ➤ **Potencial y limitantes de mediano plazo.**

Se presentaron en forma desagregada para cada uno de los segmentos de empresas:

- **Oportunidades para las empresas del Segmento MyGEs.**
  - Dar continuidad al proceso de cambios tecnológicos iniciados.
  - Aprovechar las economías de escala derivadas de los aumentos previstos en la producción primaria.
  - Explotar las favorables condiciones para la colocación del aumento de producción en mercados globales demandantes.
- **Limitantes para las empresas del Segmento MyGEs.**
  - Restricciones de política económica que impiden usufructuar las condiciones del contexto.
  - Falta de previsibilidad que aliente las inversiones.
- **Oportunidades para las empresas del Segmento PyMEs.**
  - Inicio del proceso de cambios tecnológicos para aprovechamiento de sólidos que hoy se desaprovechan (índice de aprovechamiento inferior al 66%). –
  - Desarrollo de esquemas asociativos entre empresas (“clusters”) para lograr la escala mínima para abordar las inversiones necesarias.
- **Limitantes para las empresas del Segmento PyMEs.**
  - Restricciones de acceso a líneas de crédito.
  - Falta de vocación asociativa de los actores.
- **Finalmente se indicaron como potencialidades y limitaciones para ambos segmentos de empresas:**
  - **Oportunidades.**
    - Captura de una mayor participación en el Valor Final reconocido por los consumidores de los productos lácteos (hoy llega a los actores alrededor del 55% del valor final) a través de acciones conjuntas con los actores del sector primario.

**- Limitantes.**

- Dificultades de los “actores genuinos” para operar con “espíritu de cadena”.

## **PROPUESTAS DE LA FUNDACIÓN PEL EN EL EJE INDUSTRIA**

### **Para mejorar la competitividad de la industria es necesario:**

- **Reducir el impacto del costo laboral y lograr una reducción de la carga impositiva**

*Es preciso identificar los principales factores que hacen a los costos y trabajar sobre ellos para ser competitivos internacionalmente.*

*En ese sentido se considera que tanto los costos de la mano de obra como la alta carga impositiva constituyen dos desafíos fundamentales dado su fuerte impacto sobre la competitividad sistémica.*

- **Achicar la brecha tecnológica y de procesos entre los distintos estratos industriales.**

*Las grandes empresas deben continuar consolidando los cambios de la última década, mientras que las PyMES deben, atendiendo a sus particularidades, iniciar un sendero de mejora tecnológica que les permita achicar la brecha.*

- **Combatir la marginalidad.**

*El Estado debe mejorar su desempeño como agente de control, dado que existen muchas empresas que trabajan con distintos niveles de informalidad generando competencia desleal con aquellas que cumplen con las normativas en materia sanitaria, tributaria y laboral.*

- **Promover la generación de emprendimientos industriales con escala de nivel global.**

*Para estar en línea con la competitividad a nivel global es necesario aumentar el volumen de leche procesada por unidad fabril.*

*Incluso se debe considerar la posibilidad de concentrar la industrialización de leche a través de una asociación de empresas del segmento MyGEs en un solo punto geográficamente estratégico.*

- **Promover el desarrollo de formas asociativas en el sector de las PyMEs.**

*Las PyMEs deben asociarse con el fin de industrializar el suero remanente de la producción de quesos, no sólo como suero en polvo sino también con el objeto de obtener productos de alto valor agregado (concentrados de proteínas, fracciones de proteínas lácteas, lactosa, etc.).*

*De la misma manera, buscar una figura asociativa para la maduración colectiva de quesos semiduros y duros, procurando uniformar los parámetros de producción y la calidad y composición de la leche.*

**Las condiciones necesarias para mejorar la capacidad exportadora de la industria son:**

- **Promover la mejora continua en tecnología de procesos y productos y asegurar el cuidado de la sanidad y de los temas ambientales a nivel sistémico.**

*Para lograr esto es preciso cuidar la sanidad de los rodeos y los aspectos medioambientales partiendo desde el tambo. Amplia coincidencia en desaconsejar la autorización del uso de la BST en los tambos argentinos.*

*Las PyMEs deben mejorar las tecnologías de procesos y productos para aumentar su participación en la exportación.*

- **Generar confianza como proveedores e invertir en desarrollo de mercados.**

*Es necesario plantear acciones de mediano y largo plazo basadas en la generación de confianza para abastecer en forma sostenida los mercados, con reglas que preserven la ética en los negocios y una presencia constante en los mercados demandantes de lácteos.*

*Las empresas deben generar vínculos con los mercados demandantes en forma duradera y no solamente para aprovechar una ocasional ventaja coyuntural. Invertir en desarrollo de mercados profesionalizando la gestión de ventas y contactos.*

*A su vez el Estado debe cumplir con su rol, acompañando con políticas que den previsibilidad a la cadena.*

- **Generar oportunidades para la reconversión de las Pymes.**

*Para que el segmento de las PyMEs sea un participante activo en la exportación de lácteos resulta imprescindible la implementación de políticas de apoyo que impulsen la reconversión necesaria para acceder a los mercados globales.*

**Para aumentar la cantidad de sólidos en la leche cruda, optimizar su uso en los productos y obtener mayor valor por kg. es necesario:**

- **Considerar un sistema de pago que incentive la mejora en la composición de la leche y promueva la implementación de los procesos productivos en tambo orientados a promover la cantidad de sólidos en leche.**

*La industria debe dar señales adecuadas vía precios relativos de los componentes. El productor, en respuesta a esas señales, orientará la genética, la sanidad y*

*fundamentalmente la alimentación del ganado lechero hacia la producción de mayor cantidad de sólidos de grasa y proteínas por cada litro de leche producido.*

*La mayor producción de grasa y proteínas debe diseñarse procurando no incrementar los costos operativos (alimentación, sanidad) y ambientales (carga orgánica, bienestar animal) de las explotaciones, para que los mismos no neutralicen el beneficio económico directo y provoquen la pérdida de nuestra ventaja competitiva en la producción de leche.*

- **Promover la mejora de los procesos industriales desarrollando tecnologías para alcanzar la versatilidad operativa que permita utilizar los sólidos de la manera más rentable.**

*En primer lugar, el aumento de los sólidos totales a procesar puede obtenerse mediante la generación de unidades concentradoras de leche estratégicamente ubicadas cerca de las unidades de producción. Allí se realizaría el proceso de concentración de la leche para luego ser transportada a las plantas transformadoras.*

*En la etapa de procesamiento, optimizar el aprovechamiento económico de los sólidos implica contar con la tecnología y la versatilidad operativa que permitan utilizarlos en el destino más rentable según los requerimientos del mercado en cada momento.*

*La industria debe asignar al indicador técnico “aprovechamiento de sólidos en productos” una importancia sustantiva y medir adecuadamente el balance de sólidos procesados en las plantas, estableciendo indicadores económicos relativos a márgenes de rentabilidad por kg. de sólidos a nivel de empresa, familia de productos, etc.*

*El mayor valor agregado final por kg. de sólidos derivará de lograr el máximo ingreso conjunto y el mínimo costo conjunto – posibles – por kg. de sólido procesado. Esto supone estar atentos a la siempre cambiante dinámica de los mercados y de los precios relativos tanto de los productos como de los factores.*

- **Garantizar la libre competencia como estímulo para la creación de un mayor valor final por kg. de sólidos.**

*En un escenario de libre competencia y sin restricciones al comercio, donde la eficiencia será determinante, la cadena láctea deberá buscar los destinos más rentables para los productos.*

- **Complementar el abastecimiento de los commodities usuales que vende Argentina con el desarrollo de mercados que demanden productos de mayor valor agregado.**

*Para obtener un mayor valor final por kg. de sólidos totales se debe buscar la complementación del abastecimiento de los commodities usuales que vende Argentina – que absorberán buena parte del aumento de la producción de leche- con el desarrollo de mercados que compren productos de mayor valor agregado, como fórmulas infantiles y para la tercera edad, concentrados de proteínas, fracciones de proteínas lácteas, lactosa*



*de calidad pharma, permeados, minerales, ingredientes lácteos, etc., todos de alta calidad para el mercado interno y externo.*

*Para ello es necesario un profundo cambio en la productividad y la calidad de los productos y procesos, como así también el desarrollo de sistemas que permitan asegurar la alta exigencia y la regularidad en la calidad a lo largo del tiempo.*

➤ **Capturar nichos de mercado de mayor valor.**

*La lechería global seguirá siendo dominada por el comercio de commodities, aunque probablemente las empresas busquen capturar mediante inversiones tecnológicas y de las “ventajas del que mueve primero” nichos de mercado de mayor valor.*

*En este punto, la fragmentación y el pequeño tamaño relativo de las empresas argentinas conspiran contra estas estrategias, cuestiones que podrán ser superadas merced a un adecuado marco institucional o mediante aportes del conjunto de la cadena o del sector público promoviendo desarrollos tecnológicos, capital semilla para inversiones globales, etc.*

**Para permitir que la producción y la industria aumenten su participación en el precio final de los lácteos es necesario:**

➤ **Poner fin a las políticas de precios administrados sobre la producción y la industria y fortalecer el sesgo exportador generando así mayor poder de negociación de la industria con la comercialización.**

*La experiencia acumulada luego de una década de intervención estatal en el comercio interno y externo de lácteos indica que tanto el control de los precios a salida de fábrica como las restricciones a las exportaciones han provocado una disminución de los ingresos de la cadena, mientras el sector comercial ha aumentado su participación en el precio final de los lácteos.*

*Por lo tanto, es necesario terminar de manera definitiva con las políticas de precios administrados y con las restricciones a las exportaciones, lo cual permitiría, por un lado, aumentar el valor litro equivalente del conjunto de los actores genuinos a través de una mayor competencia y diversificación de los canales de venta, y, por el otro, mejorar el poder de negociación frente a la comercialización al fortalecerse el sesgo exportador de la lechería. Está claro que la puja distributiva interna se torna más equitativa conforme las empresas lácteas generan exportaciones crecientes a valores rentables.*

*La obtención de un mayor valor por los productos exportados mediante una mejora de la calidad de leche en origen y la inversión en tecnología, acompañando la venta de commodities de alta calidad en un esquema de exportación rentable creciente y sostenida de lácteos con miras al 2020, parece ser el camino.*

- **Desarrollar acciones conjuntas producción + industria ante los distintos niveles del Estado.**

*De acuerdo con la información que elabora el Instituto Argentino de Profesores Universitarios de Costos (IAPUCo), la porción de valor que el consumidor le asigna a los productos lácteos que no llega a los actores genuinos que los producen (producción e industria) es muy alta.*

*A partir de la identificación del comercio y el Estado como los sectores que retienen aquella porción de valor sería, recomendable generar acciones conjuntas que apunten a corregir las distorsiones detectadas.*

*Una de las recomendaciones debería ser el accionar antes los distintos niveles del Estado (nacional, provincial y municipal) para que se eliminen las restricciones que pesan sobre la comercialización y se reduzca la excesiva carga impositiva sobre la cadena.*

*Otra recomendación va en el sentido de procurar que el Estado acompañe el proceso de crecimiento haciendo cumplir los estándares de calidad de la leche y las condiciones sanitarias en los establecimientos elaboradores a través de una eficaz tarea de fiscalización que abarque a la totalidad del sector.*

- **Velar por la transparencia del mercado y la sana competencia a través de la aplicación de la legislación adecuada (Defensa de la competencia).**

*En la transacción comercial el Estado reviste un rol fundamental, no para controlar los precios, sino para verificar que las prácticas comerciales sean fieles a las reglas del mercado, evitando el ejercicio de conductas reñidas con la sana competencia y la transparencia.*

*En su rol fiscalizador, el Estado debe asimismo velar por el cumplimiento de las obligaciones legales y fiscales vigentes por parte de todos los actores, realizando un eficaz control comercial.*

## EJE POLÍTICAS

Considerando el destino exportador que tiene la lechería argentina, y teniendo en cuenta que cualquier cambio en las políticas lecheras de los países que concentran fuertemente la oferta en el comercio internacional puede afectar su desempeño, es necesario tomar en cuenta la realidad actual y sus tendencias para el diseño de la política lechera nacional.

La investigación desarrollada por la Universidad Nacional del Litoral (UNL) a pedido de la Fundación PEL deja en claro que las regulaciones típicas de las cuatro últimas décadas del siglo XX han experimentado profundos cambios, y que en la actualidad las políticas del sector en los principales países lecheros están inspiradas en el mejoramiento de la competitividad en el contexto de una mayor orientación al mercado.

En los países exportadores que tienen programas de apoyo a la estabilidad de los precios al productor, como la UE y EEUU, las decisiones se están tomando sobre la base de evaluaciones y aportes realizados tanto por entidades independientes como por organismos del propio gobierno y de las organizaciones representativas del sector.

Se ha constatado así que la existencia de programas de manejo de oferta (UE hasta marzo de 2015; Canadá) no ha evitado la salida de la actividad de los productores; que algunos fenómenos como caídas de precios y su mayor volatilidad han afectado a todos los países por la concurrencia de otras variables globales; que el sistema ha aumentado los precios al consumidor, afectando mayormente a los grupos de menores ingresos que destinan un mayor porcentaje de los mismos a la alimentación; que también limita el crecimiento del consumo y de las exportaciones, a la vez que incentiva las importaciones; mientras que no favorece las inversiones industriales locales ni su competitividad, ya que con la limitada posibilidad de crecimiento doméstico, las empresas buscan oportunidades fuera del país.

Entre los aspectos a tener en cuenta a partir de la revisión efectuada por el trabajo de la UNL se debe mencionar la continuidad de la tendencia a la globalización de la industria láctea; ; el crecimiento de la demanda como ventana de oportunidades a quienes con bajo costo puedan proveer mayores cantidades; la mayor volatilidad de precios y la necesidad de adoptar instrumentos para mitigar sus efectos; la necesidad de mejorar las propias capacidades, focalizadas en el consumidor y la oferta de productos en el mercado doméstico, aún con una oportunidad de crecimiento en el mercado externo.

Entre las opciones estratégicas, la de “exportador consistente” parece ser la adecuada para Argentina, pero para lograrlo pueden resultar indicativos algunos aspectos de las experiencias adquiridas en la implementación de los cambios que están realizado países competidores, tales como:

- constante observación y adecuación regulatoria a las disciplinas y contexto de la OMC;

- pro-activa participación del sector público y privado en la apertura de nuevos mercados;
- reconocimiento y valoración de la importancia de establecer ventajas de posicionamiento inicial (*first move advantage*) para cubrir baches de demanda internacional;
- reafirmación de medidas de seguridad alimentaria, higiene y altos estándares de calidad; explícitas medidas referentes al cuidado del ambiente, la protección de los recursos naturales y el bienestar animal, como condición y justificativo para recibir asistencia gubernamental;
- ante la mayor volatilidad de precios, necesidad de instrumentos que permitan responder rápidamente a situaciones de crisis y manejo de diversos mecanismos de riesgo;
- coherencia entre los objetivos políticos de búsqueda de competitividad y las regulaciones vigentes;
- reconocimiento de la importancia de la transparencia de la cadena para el funcionamiento eficiente de los mecanismos de mercado;
- preocupación por el posible desbalance de poder de mercado entre los actores y por la necesidad de lograr una efectiva transmisión de precios en la cadena;
- previsión de mecanismos para contrabalancear poder de negociación;
- reconocimiento de las tendencias mundiales a la internacionalización y concentración de la industria.

Las experiencias analizadas no solamente pueden ser útiles por sus resultados, sino también para tener en cuenta los procesos de cambio en las políticas sectoriales. Éstos se realizaron con años de anticipación para dar a los actores previsibilidad y permitir los ajustes necesarios con la debida planificación; el proceso de toma de decisiones para los cambios se da en base a cronogramas muy difundidos y detallados, con tiempos para la presentación de propuestas, discusión con las entidades representativas de todos los actores de la cadena, audiencias para conocer las opiniones de las mismas, y finalmente difusión de las versiones finales de los documentos que serán discutidos en los organismos regulatorios; se previeron chequeos de la marcha de las modificaciones y la realización de ajustes en caso de ser necesario; las propuestas de reformas y evaluación de impactos, tanto las que provienen de la administración gubernamental como de las partes interesadas, se realizan en base a estudios serios y simulaciones y análisis de la temática a tratar, incluyendo la participación tanto de expertos independientes como de consultoras privadas y universidades; y se han contemplado medidas de apoyo durante varios años de manera de no cargar todo el peso de las decisiones políticas sobre los actores sectoriales. Por último, los cambios tienen continuidad y persisten a través de los diversos gobiernos y de la alternancia de partidos políticos.

Las opciones y elecciones que han hecho otros competidores están disponibles para su discusión si se aspira a la inserción de Argentina como “exportador consistente”. Pero el ritmo de la dinámica de los cambios externos exige rápida acción pública y privada para no perder la oportunidad que el mercado mundial actual presenta.

Por lo tanto, Argentina necesita una clara definición de lo que se espera de su inserción exportadora en la lechería global. El desafío de “una argentina lechera exportadora consistente” implica el reconocimiento de las tendencias internacionales mencionadas y los cambios que están haciendo los competidores en respuesta a las mismas, y debemos contemplar la posibilidad de que otros (incluyendo nuevos actores) ocupen en un mediano plazo los espacios que desaprovechamos cuando se limitan las exportaciones y se genera una imagen de país no confiable.

Mirando hacia adelante, será preciso un fuerte apoyo gubernamental para buscar acuerdos que promuevan el comercio de lácteos ,procurando que el país logre condiciones de acceso a mercados similares a nuestros competidores, llevando a cabo con tal fin las acciones a nivel multilateral, regional (Mercosur) y gobierno-gobierno que resulten necesarias .

Finalmente, es imprescindible lograr coherencia entre el comportamiento de las variables macroeconómicas y los objetivos de política sectorial, así como reconocer la importancia de la transparencia de la cadena para un funcionamiento eficiente de los mecanismos de mercado y la existencia de un adecuado marco jurídico que lo garantice.

## **PROPUESTAS DE LA FUNDACIÓN PEL EN EL EJE POLÍTICAS**

### **Las bases de una política lechera que permita desarrollar plenamente el sector son:**

- **Reconocer públicamente la importancia estratégica del sector agroalimentario, garantizando el respeto del derecho a la propiedad y el libre ejercicio de la actividad económica**

*Argentina necesita una clara definición por parte de la autoridad política reconociendo al sector agroindustrial como uno de los componentes estratégicos de un programa de crecimiento económico y social sustentable, de generación de empleo genuino y de desarrollo armónico del territorio nacional.*

*A partir de ahí se impone el diseño de una política agroindustrial adecuada a la realidad argentina y a los intereses estratégicos del país, acordando sus fundamentos con los actores sectoriales para que se convierta en una verdadera política de Estado, con reglas de juego estables y previsibles, en el marco del pleno funcionamiento de las instituciones de la República y de la recuperación del federalismo como fundamento del desarrollo armónico de la Nación.*

*Es preciso garantizar el respeto del derecho a la propiedad y al libre ejercicio de la actividad económica, de acuerdo con el principio de subsidiariedad como sustento de la libertad y de los intereses individuales en orden al bien común.*

- **Generar un ambiente macroeconómico que promueva el desarrollo de las actividades productivas.**

*No hay actividad productiva que pueda evolucionar en forma positiva si no se reordena la macroeconomía controlando la inflación, defendiendo el valor de la moneda y restaurando el equilibrio fiscal; sosteniendo una política cambiaria realista y promoviendo el pleno funcionamiento de los mercados con reglas de juego estables, transparencia y sana competencia. Todo ello en el marco del respeto a la seguridad jurídica de los inversores y del cumplimiento de los compromisos comerciales y financieros asumidos por el país.*

- **Promover un consenso público-privado fundado en una visión de largo plazo.**

*Es fundamental acordar entre el sector privado (la cadena láctea) y el Estado (Nación y provincias) los lineamientos de una política lechera con proyección a la próxima década.*

*Ello presupone la construcción de institucionalidad, fortaleciendo el conjunto de creencias, ideas y valores comunes que determinan las conductas de los actores de la cadena y sustentan el funcionamiento de las organizaciones del sector. Esta construcción debe dejar de lado la ideología y la lógica del conflicto.*

- **Mejorar la coordinación de la cadena.**

*La atomización de la representación sectorial y la dificultad para construir capital social y una visión compartida de la actividad lechera son elementos que conspiran contra la posibilidad de acordar estrategias de largo plazo con los gobiernos de turno.*

*Una adecuada coordinación entre los eslabones de la cadena reduce los costos de transacción y fortalece la competitividad a nivel sistémico.*

- **Desarrollar un sistema de información adecuado con permanente actualización.**

*Un sistema de información adecuado debe contribuir a la toma de decisiones de los actores de la cadena y permitir que se conozca la evolución de la producción, la situación del rodeo lechero, la cantidad de tambos, la formación y el comportamiento de los precios en toda la cadena y el desempeño del comercio exterior. En una apuesta a la mayor transparencia posible en el conocimiento de variables clave para el sector, debe incluirse también dentro del sistema de información la determinación del poder de compra de la industria (posibilidades de pago de la demanda) y los costos de producción en distintas cuencas y escalas de tambos (necesidades de la oferta).*

- **Implementar un efectivo control sanitario y fiscal.**

*Los organismos de fiscalización a nivel nacional y provincial deben actuar con eficacia en la tarea indelegable de asegurar el cumplimiento de la legislación y de las obligaciones emanadas de la misma, a través de un accionar coordinado que permita acotar*

*progresivamente los elevados índices de informalidad existentes a nivel sanitario, comercial e impositivo.*

- **Promover reglas de libre competencia y transparencia en toda la cadena.**

*El Estado debe cumplir con su rol de garante del cumplimiento de la legislación existente en materia de competencia, con el fin de evitar el ejercicio de modalidades de comercialización que impliquen el abuso de posición dominante por parte de algún sector de la cadena en perjuicio de otro.*

- **Revisar, analizar y acordar mecanismos de transacción comercial que promuevan el desarrollo de la cadena láctea.**

*En primer lugar es preciso realizar una revisión de las herramientas relacionadas con la transacción comercial entre productores e industriales desarrolladas en los últimos años, tales como liquidación única, pago por calidad y sistema de gestión de análisis de la leche cruda (muestreos, laboratorios, información de resultados), procurando su modificación o su perfeccionamiento, según sea el caso, y teniendo siempre presente como principios básicos para su instrumentación las condiciones de transparencia, factibilidad y equidad que inspiraron su creación. Se reafirma una vez más la necesidad de que estos instrumentos, de carácter obligatorio, involucren a la totalidad de las operaciones de compra-venta de leche cruda.*

*En segundo lugar, se debe estimular la utilización de nuevos instrumentos de transacción que mejoren la transparencia en la comercialización y generen confianza entre los actores de la cadena (contrato o acuerdo lácteo; generación y publicación de un precio de referencia para una leche estandarizada; código de buenas prácticas; etc.). Debe explorarse asimismo la posibilidad de creación de un mercado institucionalizado de leche cruda teniendo en cuenta los antecedentes que obran en la materia.*

- **Asegurar el desarrollo de una infraestructura vial, hídrica, portuaria, energética y de comunicaciones adecuada.**

*La mejora de la infraestructura (camino, comunicaciones, electrificación, obras hídricas) es un factor crítico para la continuidad de las explotaciones tamberas. Los gobiernos, tanto a nivel nacional como provincial, deben encarar esta problemática como una política de Estado, llevando a cabo las obras necesarias y dando a las mismas la prioridad y la continuidad que se merecen.*

**Para dar continuidad a las políticas para el sector en el largo plazo es necesario:**

- **Contemplar la posibilidad de creación de un organismo de derecho público no estatal de investigación y desarrollo de la actividad.**

*En la medida en que la cadena alcance acuerdos de carácter estructural con proyección de largo plazo, deberá contemplarse la conveniencia de crear un organismo permanente,*

*del tipo del Instituto Nacional de Lechería de Uruguay (INALE), cuyo objetivo sea el de crear un ámbito de trabajo que permita generar información, articular la investigación sobre distintos aspectos de la problemática sectorial y proponer los instrumentos de política necesarios para el desarrollo del sector.*

- **Lograr acuerdos de largo plazo en la cadena y construir capacidad de negociación de la cadena con otros sectores.**

*La tarea a realizar implica lograr sucesivos niveles de acuerdo de carácter estratégico, tanto a nivel de las entidades de la producción (unificando posiciones frente a la industria y los gobiernos) como entre la producción y el sector industrial en sus distintos estratos (grandes empresas, sector cooperativo, segmento Pyme), que permitan coordinar las demandas y las propuestas de solución ante el sector público.*

*A partir de ahí se podrá contar con una mayor capacidad de negociación y diálogo con otros sectores y con el Estado, con el cual deberían acordarse los lineamientos fundamentales de una política lechera con proyección a la próxima década.*

- **Impulsar una estrategia de "voz única" ante el Estado.**

*Un sector con alta atomización en su representatividad y en sus posiciones difícilmente logre los objetivos planteados en los puntos anteriores.*

*Será necesario entonces estudiar seriamente la cuestión de la representación de los productores, procurando lograr un sistema que fortalezca el poder de negociación y le permita al sector de la producción actuar como interlocutor válido y reconocido en nombre de los tamberos.*

*A partir de ahí será posible articular posiciones con la industria para presentar ante el Estado demandas y propuestas previamente consensuadas.*

- **Promover el consenso entre fuerzas políticas sobre lineamientos fundamentales.**

*Para lograr una política de Estado en materia lechera es preciso bregar por un acuerdo de largo plazo entre las diferentes fuerzas políticas, de manera que los principales ejes de una política sectorial adecuada se respeten en la alternancia gubernamental.*



**Para posicionar a Argentina como un exportador consistente de productos lácteos hay que:**

- **Generar políticas de Estado acordadas con el sector privado que perduren en el largo plazo.**

*En primer lugar, resulta imperioso lograr una firme determinación de todos los estamentos públicos y privados en pos de consagrar a la Argentina como “exportador consistente de productos lácteos”.*

*En segundo término, es preciso generar una política que deje que el sector se desenvuelva sin interferencias ni trabas. Se debe dejar de lado en forma definitiva los impuestos que gravan las exportaciones y las transacciones comerciales, así como las regulaciones e intervenciones que distorsionan el funcionamiento de los mercados.*

*El desafío involucra a todos los actores de la cadena láctea y pone a prueba la capacidad de los productores , industriales y organismos públicos para consolidar un marco institucional adecuado, que permita articular las estrategias sectoriales de crecimiento, competitividad, servicios, innovación y confiabilidad.*

- **Llevar a cabo negociaciones (bilaterales, regionales y multilaterales) para lograr condiciones de acceso similares a las de nuestros competidores.**

*Una de las condiciones fundamentales para la implementación de una política exportadora consistente es la normalización de las relaciones de Argentina con el mundo.*

*Ningún país logra ampliar su comercio exportador en el marco de la hostilidad y la imprevisibilidad permanentes, la falta de cumplimiento de las reglas de juego que rigen el comercio internacional o el incumplimiento de los compromisos financieros. La mejor política exterior es, en última instancia, aquella que genera beneficios concretos para los intereses de la Nación y la comunidad, no la que ejerce la confrontación como un fin en sí mismo.*

*Argentina debe insertarse dinámica e inteligentemente en los mercados internacionales, negociando activamente en los ámbitos bilateral, regional y multilateral, identificando con claridad los intereses estratégicos que se debe preservar, y buscando un posicionamiento en los espacios que ofrece un mundo crecientemente necesitado de alimentos en cantidad y calidad.*

*Debemos tener presente que del análisis de los acuerdos preferenciales de Argentina y sus principales competidores surge como conclusión que nuestro país está en inferioridad de condiciones, dado que la mayoría de los países exportadores relevantes ha logrado mejores condiciones de acceso con respecto a nosotros, ya sea a través de preferencias arancelarias o cuotas de ingreso o mediante convenios sanitarios y/o comerciales. Por lo tanto, es necesario trabajar para revertir en el menor plazo posible*

*esta desventaja competitiva, logrando condiciones de acceso similares a nuestros competidores.*

- **Desterrar la dicotomía exportación vs. abastecimiento del mercado interno y eliminar las restricciones al comercio.**

*Uno de los aspectos más perjudiciales de las políticas implementadas en la última década ha sido el haber aislado al sector de las señales de mercado. Esto se hizo mediante la imposición de derechos de exportación y/o con la aplicación de cupos de exportación (ROEs), lo cual provocó la disociación del sector de las señales de precios internacionales, con consecuencias negativas para la lechería, que enfrentó un alto costo de oportunidad por ello, teniendo en cuenta la coyuntura extraordinariamente favorable de precios relativos durante el período. La positiva evolución de la lechería en otros países productores, traducida en importantes tasas de crecimiento de la producción, refleja claramente el costo que pagó el país por la errónea política aplicada.*

*En Argentina nunca estuvo en riesgo la provisión de leche y productos lácteos a la población mientras rigió en el país la libertad para exportar sin ningún tipo de restricciones. Por lo tanto, es preciso eliminar definitivamente todas aquellas medidas restrictivas del comercio exportador cuyos perjuicios se han puesto de manifiesto a través de los constantes cambios de las reglas de juego, las intervenciones distorsivas en el mercado, la discrecionalidad en el otorgamiento de los ROE lácteos, las crecientes cargas administrativas resultantes de las regulaciones y las demoras excesivas en la devolución del IVA y en los reintegros a las exportaciones.*

- **Construir una imagen país confiable y predecible.**

*Argentina necesita una política agroalimentaria de largo plazo sobre bases predecibles, que evite improvisaciones, idas y venidas y medidas caprichosas con el comercio interno y externo.*

*Ser confiables y predecibles a nivel internacional como proveedores de alimentos es una condición absolutamente necesaria para posicionar al país como una lechería exportadora consistente.*

*El desafío consiste en convertirse en proveedores confiables, competitivos e innovadores de productos lácteos de calidad para un mundo con demanda creciente pero también con exigencias crecientes.*