

## La adaptación del sector lácteo del Ecuador ante procesos de integración regional: el caso de la parroquia Tarqui (Azuay)

Mariana Eulalia Mosquera Serrano\*

### Resumen

El artículo presenta los riesgos y las oportunidades a las que se ven expuestos los diferentes sistemas de ganadería lechera de Tarqui (Ecuador) en virtud de la apertura del mercado de lácteos que conlleva el Acuerdo Multi-partes suscrito por Ecuador con la Unión Europea y el Tratado de Libre Comercio que podría suscribirse con los Estados Unidos. Los riesgos están dados por las vulnerabilidades del sector lechero ecuatoriano en el plano productivo, organizativo y frente al apoyo gubernamental que el sector lechero europeo y estadounidense recibe a través de subsidios. Las oportunidades para los sistemas de ganadería más vulnerables, vendrían de la vinculación a mercados verdes y de comercio justo que están en crecimiento en los países desarrollados como los de la Unión Europea.

**Palabras clave:** comercio internacional, tratados de libre comercio, sistemas de ganadería lechera, políticas agrícolas, Unión Europea, Ecuador.

### Abstract

This paper presents the risks and opportunities that Tarqui (Ecuador) dairy sector faces, given the liberalization of the Ecuadorian milk markets, contained in the Multi-parts Agreement signed between Ecuador and the European Union and Free Trade Agreement that could be signed with United States. The risks are given by the productive and organization vulnerabilities of the Ecuadorian dairy sector, and also by the support from government throughout subsidies that European and Americans dairy farmers receive. The opportunities could to come from the linkages that traditional Ecuadorian dairy sector can constructs with green and fair trade markets in Europe.

**Key words:** international trade, free trade agreements, dairy systems, agricultural policy, European Union, United States, Ecuador.

**Clasificación JEL:** F10; R11.

## 1. Introducción

El comercio internacional en un contexto de creciente globalización conlleva múltiples desafíos para los países en desarrollo, afectando los sistemas productivos de un gran número de actividades económicas y las formas de vida de sus poblaciones.

La visión más aceptada del comercio internacional plantea que la instauración del libre comercio a escala mundial es capaz de generar eficiencia económica y ganancias en bienestar para todos los países participantes, creándose el GATT en 1947 y la OMC en 1994 (para reemplazar al GATT), como la institucionalidad supranacional orientada a conseguir el libre flujo de mercancías, servicios e inversiones. No obstante la liberalización de los productos agrícolas no fue considerada por mucho tiempo, de hecho el GATT-OMC emitió algunas normas solamente cuarenta años más tarde, mediante el Acuerdo Agrícola aprobado en la Ronda de Uruguay entre 1986-1993 (Gerona, 2005).

En realidad los bienes agrícolas están fuertemente protegidos en los países desarrollados, mediante barreras comerciales y a través de subsidios provocando sobre-producciones e inestabilidad en los precios internacionales. Este hecho constituye el detonante de las controversias entre países en desarrollo eficientes en lo agrícola y países desarrollados que subsidian a sus agricultores, llegándose a un estancamiento de las negociaciones en el seno de la OMC. De allí que la Unión Europea y los Estados Unidos hayan preferido avanzar en las negociaciones comerciales con otros países o bloques de países fuera de la OMC, mediante acuerdos binacionales o regionales. Estos acuerdos han tenido aceptación entre los países latinoamericanos, incluido el Ecuador, al suscribir el Acuerdo Multi-partes con la Unión Europea en 2014.

El Ecuador en el marco de la Comunidad Andina hasta ahora ha defendido su sector lácteo mediante el Sistema Andino de Franja de Precios, de producciones subsidiadas que continúan aumentando, aunque los precios estén bajos. La franja de precios es un impuesto a las importaciones, que aumenta cuando el precio internacional cae por debajo de un precio piso y que disminuye hasta cero, cuando dicho precio está por encima del precio techo. Este mecanismo de estabilización de precios deberá desaparecer al suscribirse los acuerdos comerciales con cualquiera de las dos potencias.

La actividad lechera en Ecuador, gracias a la estabilidad de precios ha mostrado un importante dinamismo, además de que se ha convertido en un sector clave para las pequeñas y medianas economías rurales. En el período 2000-2012 la producción de leche creció un 78% pasando de 3.5 millones a 6.2 millones de litros al día. El 42% a nivel nacional y el 70% a nivel de la provincia del Azuay provino de predios inferiores a 20 hectáreas (INEC, 2000, 2013), permitiendo generar unos 905 mil puestos de trabajo (Hidalgo, Agricultura Campesina, Leche y Debate sobre TLC, 2007).

Por su parte Europa es la región que ha mantenido el liderazgo a nivel mundial en la producción de leche, pese a los límites a la producción impuestos por la Política Agropecuaria Comunitaria entre 1983 y 2015, mediante la política de cuotas. La Unión Europea mantiene importantes ofertas exportables (FAOSTAT, 2012) que podrían inundar pequeños mercados como el ecuatoriano, bajo situaciones de apertura.

Con estos antecedentes el objetivo del presente artículo es mostrar las vulnerabilidades y las fortalezas del sector lácteo del Ecuador dadas por sus características productivas, organizativas y de apoyo gubernamental en relación a las dos potencias lecheras mundiales, en circunstancias de apertura de mercado bajo acuerdos de integración regional del Ecuador con la Unión Europea y del que podría suscribirse con los Estados Unidos, teniendo como hipótesis que el sector lácteo ecuatoriano enfrenta más riesgos que oportunidades. Para ello se toma como estudio de caso el sector lechero de la Parroquia Tarqui (Azuay).

## 2. El Método

El método utilizado se basa en procedimientos etnográficos mediante la aplicación de entrevistas semi-estructuradas a propietarios de predios que desarrollan la ganadería lechera en la parroquia Tarqui. Para estudiar dichos predios se utilizó el concepto de *sistemas productivos*<sup>1</sup> pero centrando la atención y la aplicación de herramientas de recolección de información en los sistemas de ganado lechero. Estos elementos forman parte del método desarrollado por (Apollín, 1999) para realizar diagnósticos y análisis de los sistemas de producción del medio rural.

La guía de entrevista recogía información sobre las prácticas de trabajo desarrolladas en los diferentes predios y sus resultados económicos. Con estos datos se estableció una tipología de productores y su caracterización, para efectos de comparación con los sistemas de ganado de la Unión Europea y los Estados Unidos, e identificación de vulnerabilidades y fortalezas del sector lechero de Tarqui en lo productivo. Con fuentes bibliográficas y series estadísticas de organismos internacionales y nacionales como la FAO, y Ministerios de Agricultura, se establecieron las características productivas de los sistemas lecheros europeos y estadounidenses, así como sus aspectos organizativos, el apoyo gubernamental que reciben y los compromisos adquiridos en materia de lácteos por los países firmantes en el marco del Acuerdo Multi-partes con la Unión Europea y en el Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos.

---

1 El sistema de producción es “el conjunto estructurado de actividades agrícolas, pecuarias y no agropecuarias, establecido por un productor y su familia para garantizar la reproducción de su explotación; resultado de la combinación de los medios de producción (tierra y capital) y de la fuerza de trabajo disponibles en un entorno socioeconómico y ecológico determinado” (Apollín, 1999: 34, cita a Dufumier, M.).

### *2.1 Diseño de la investigación*

La entrevista se aplicó a 58 productores primarios de ganadería lechera en 8 comunidades de la parroquia Tarqui, escogidos luego de verificarse la vinculación del predio a la actividad lechera y una vez que sus propietarios aceptaban dar la información voluntariamente, a la cual se le dio un tratamiento anónimo.

Los predios lecheros fueron seleccionados intencionalmente, tratando de incorporar a los más diversos tipos de productores. Ello se consiguió mediante un recorrido sobre el área de estudio, con la ayuda de un mapa de la parroquia, permitiendo determinar zonas homogéneas. Se estableció que los productores con predios modernos y de mayor tamaño se ubicaban en Tutupali Chico y Tutupali Grande, en tanto que en el resto de comunidades predominaban los pequeños predios campesinos tradicionales.

### *2.2 Procedimiento*

Las entrevistas fueron aplicadas los días domingos, dada la mayor posibilidad de encontrar a los campesinos en sus casas. Previamente se participó en tres reuniones, en las comunidades de Chilca Chapar, Parcoloma y Gullanzhapa para informar sobre la investigación a los campesinos. Sin embargo, una certificación por escrito del Presidente de la Junta Parroquial, apoyando el estudio, tuvo mayor peso para lograr la apertura de los pobladores a dar información.

La guía de entrevistas permitió obtener información sobre los ingresos por venta de leche, crías y vaca madre; identificar insumos utilizados, cantidades y costos; establecer las prácticas y la cantidad de trabajo empleado, las herramientas o tecnología utilizada y la elaboración de inventarios tanto del hato ganadero como de los pastos para confirmar la validez de la información recabada.

### *2.3 Procesamiento de los datos*

Los datos numéricos obtenidos permitieron calcular indicadores económicos clave como: el ingreso o producto bruto<sup>2</sup>, el consumo intermedio<sup>3</sup>, el valor agregado<sup>4</sup>, el número de jornales, el ingreso agropecuario<sup>5</sup>. La comparación de estos resultados colocados en una matriz, combinados con la información cualitativa de las prácticas de trabajo permitió establecer una tipología de productores y su caracterización.

---

2 Son las cantidades producidas por los sistemas de cultivo o de ganado expresadas en valor monetario.

3 Son los gastos en insumos utilizados en la producción de cada sistema de cultivo o de ganado.

4 Es diferencia entre el valor monetario del producto bruto menos el consumo intermedio y las depreciaciones de las herramientas de trabajo.

5 Resulta de restar al valor agregado los pagos por impuestos, mano de obra contratada, intereses de los créditos y los pagos por arrendamiento de tierras.

Los resultados económicos de los sistemas de crianza animal no son valores precisos, por el contrario constituyen estimaciones que se obtienen mediante la aplicación de determinados métodos, entre los que se encuentra el modelo utilizado en esta investigación, basado en los parámetros zootécnicos (Apollin, 1999: 173).

Para facilitar la identificación de los diferentes tipos de sistemas de ganadería lechera encontrados en Tarqui se procedió a colocar en un gráfico dos parámetros económicos de cada una de las fincas investigadas, el ingreso/ UTH<sup>6</sup> en función de la superficie/ UTH, con lo cual se formaron nubes de puntos con diferentes inclinaciones<sup>7</sup>. Luego para cada nube de puntos se construyó razonadamente una finca modelo *con los parámetros técnicos y económicos más representativos del sistema de ganado que se quiere modelar* (Apollin y Eberhart, 1999: 207). El modelo construido es sólo un punto, y para comprobar la tendencia, en este estudio, se graficó una recta utilizando una ecuación<sup>8</sup> que representa el ingreso/ UTH en función de la superficie/ UTH, permitiendo determinar la pendiente.

Vale mencionar que esta metodología fue utilizada en cuatro diagnósticos agrarios realizados en 4 parroquias de la cuenca del Paute, en el marco de un estudio impulsado por varias instituciones nacionales y con la participación de la Universidad francesa CNEARC a través de los trabajos de tesis de cuatro de sus estudiantes.

### 3. Resultados

#### 3.1 Las vulnerabilidades y oportunidades en lo productivo

El acuerdo Multi-partes Ecuador-Unión Europea y el Tratado de Libre Comercio Ecuador-Estados Unidos (inactivo al momento), justifican la comparación de las ofertas exportables de lácteos de los países participantes. El Ecuador solo ha alcanzado la autosuficiencia (Kouzmine, 2003), por tanto no cuenta con excedentes exportables. En tanto que los Estados Unidos y especialmente la Unión Europea poseen grandes ofertas exportables en casi todos los derivados lácteos. Estas diferencias en las ofertas exportables se originan en las caracte-

6 Unidades de Trabajo Humano (UTH), la UTH es una norma que permite evaluar la mano de obra disponible en la familia para el trabajo agropecuario y para el trabajo doméstico. Se define como norma que UTH=220 días de trabajo (considerando que una parte de los 365 días del año no se dedican a actividades agropecuarias), (Apollin y Eberhart, 1999: 146-147).

7 ...la inclinación oblicua de las "nubes de puntos...", "...se explica por el hecho de que el ingreso familiar de un grupo de productores, que aplican el mismo sistema de producción, depende directamente del tamaño de la finca: el ingreso/ UTH sube en proporción a la superficie / UTH....cuando la pendiente es aguda el sistema de producción produce un alto ingreso por unidad de superficie, entonces se trata de un sistema de producción intensivo...cuando la pendiente es leve, el sistema de producción produce un ingreso bajo por unidad de superficie...entonces el sistema de producción es más extensivo (Apollin y Eberhart, 1999: 196).

8  $\text{Ingreso/ uth} = C \times \text{Superficie/ uth}$ , en donde C corresponde al ingreso por ha, y equivale a la pendiente de la recta de una actividad productiva en el gráfico, o sea el grado de intensificación del sistema de producción (Apollin y Eberhart, 1999: 207).

terísticas de las estructuras productivas, estas últimas influenciadas en alguna medida, por la organización de los productores y la política gubernamental.

El sector lechero del Ecuador es vulnerable en términos productivos frente al sector lechero europeo o estadounidense por la heterogeneidad de su estructura, por las enormes diferencias en tamaño de los predios, en los rendimientos alcanzados y en las prácticas de trabajo que utilizan. Aunque también, esas mismas prácticas de trabajo se constituyen en oportunidades porque son compatibles con el cuidado ambiental y las posibilidades de producir leche ecológica.

El sector lechero del Ecuador se compone de una multitud de predios tradicionales que operan junto a unos pocos predios modernos. Por el contrario el sector lechero europeo y estadounidense es más homogéneo y gran parte de su producción viene de predios especializados y modernos.

**Tabla 1**  
**Oferta Exportable por tipo de lácteo en toneladas**

Derivados lácteos	Ecuador	EE UU	Unión Europea
Leche fresca			
1990	-	12,698	194,714
2010	3,527	45,042	502,726
Mantequilla			
1990	-	51,004	245,823
2010	(23)	35,155	89,119
Queso			
1990	1	(100,081)	325,562
2010	(365)	74,428	594,083
Leche en polvo			
1990	(6)	13,109	970,497
2010	(14,935)	462,809	806,327
Leche condensada			
1990	-	(1,711)	7,794
2010	(1,850)	(13,715)	10,128
Leche evaporada			
1990	-	-	284,886
2010	(519)	21,769	229,880
Leche descremada			
1990	-	5,622	(41,726)
2010	6,578	4,558	(20,511)

Oferta exportable = Producción - Consumo Aparente; Consumo Aparente = Producción + Importaciones - Exportaciones.  
Fuente: FAOSTAT

En Ecuador el 25% de la producción de leche venía en el 2000, de predios de más de 100 ha (INEC, 2000), en Europa el 85% de la leche venía de pre-

dios especializados (CEAS Consultants (Wye) Ltd and the European Forum on Nature Conservation and Pastoralism, 2000) y en los Estados Unidos el 66% de la producción provenía de predios con más de 200 vacas en 2006 (USDA, Economic Research Service, 2007). En base al estudio del Proyecto PRSA del Ministerio de Agricultura del Ecuador (2003) se establece que dentro de la ganadería bovina ecuatoriana el 3% de los predios eran tecnificados, el 10% eran semi-tecnificados y el 87% eran muy poco tecnificados. El estudio de la ganadería lechera de Tarqui confirma esta heterogeneidad, al identificar el sistema tradicional intensivo, el tradicional extensivo, el semi-especializado y el especializado, con un predominio de los pequeños predios tradicionales campesinos.

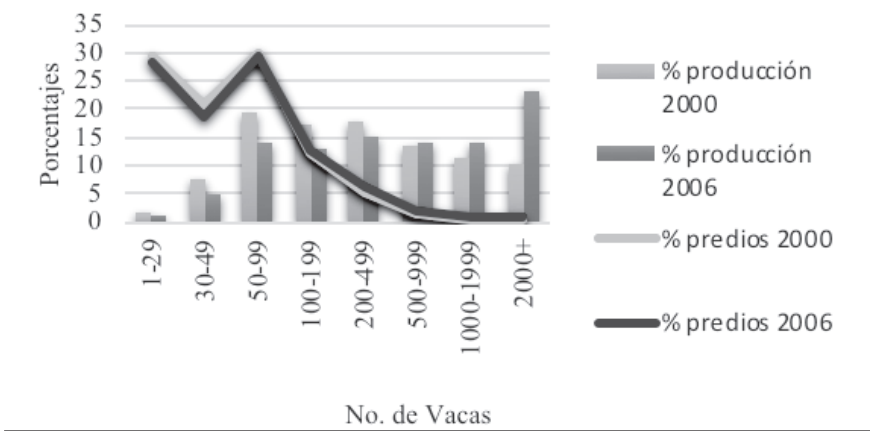
El sector lechero primario europeo y estadounidense se compone de una diversidad de tipos de sistemas de ganado o de un amplio rango de tamaños y formas de organizarse (USDA, Economic Research Service, 2007), sin embargo tienden a ser predominantes, los grandes predios especializados, que al contar con tecnología y prácticas de trabajo modernas, alcanzan elevados rendimientos, y dados sus enormes tamaños de rebaños y superficies, obtienen grandes volúmenes en comparación con los alcanzados en Tarqui y Ecuador. En los Estados Unidos se observa la tendencia a que la producción provenga de predios con al menos 500 vacas, pero principalmente de predios con al menos 2000 vacas. La presencia de predios más grandes pero cada vez en menor número es la tendencia en los países con sectores lecheros desarrollados.

**Tabla 2**  
**Indicadores de producción lechera**

1990	2000	2012	1990-2000	2000-2012
Ecuador				
3,940	4,296	4,401	9%	2%
704,000	1,117,328	1,289,486	59%	15%
2,774,000	4,800,000	5,675,067	73%	18%
Unión Europea				
4,349	5,392	6,466	24%	20%
34,734,449	28,064,534	23,351,177	-19%	-17%
151,045,696	151,322,972	150,995,512	0%	0%
Estados Unidos				
6,705	8,254	9,841	23%	19%
9,993,000	9,210,000	9,233,000	-8%	0%
67,005,000	76,023,000	90,865,000	13%	20%

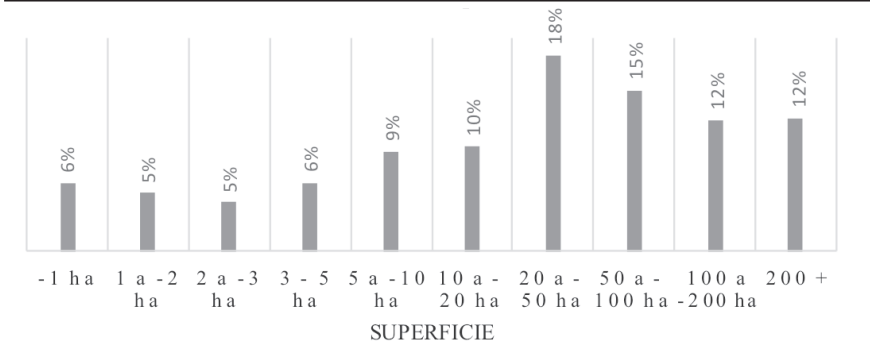
Oferta exportable = Producción - Consumo Aparente; Consumo Aparente = Producción + Importaciones - Exportaciones.  
 Fuente: FAOSTAT

**Figura 1**  
**Estados Unidos. No. de predios y producción por tamaño de hato**



Fuente: USDA, NASS.

**Figura 2**  
**Ecuador, Producción de leche por tamaño de predio**



Fuente: INEC

En Europa y los Estados Unidos los sistemas especializados practican una fertilización intensa (150-300 kg N/ha). La alimentación se basa en la modalidad de pasto cero, utilizándose maíz ensilado y concentrados con las vacas en confinamiento. El uso de concentrados en lugar de pasto les da un mayor control sobre los rendimientos. Las razas utilizadas son de especialización lechera con predominio en un 95% de Friesian/ Holstein (CEAS Consultants (Wye) Ltd and the European Forum on Nature Conservation and Pastoralism, 2000).

En Tarquí los sistemas especializados de ganadería lechera presentan prácticas similares a las encontradas en los predios europeos y estadounidenses. Son predios con una importante inversión en fertilización de pastos y compra de alimentos suplementarios. Las prácticas y los instrumentos de trabajo son modernos (ordeñadoras, equipos de enfriamiento, cercas eléctricas y tractores). Los rendimientos son los más elevados de todos los sistemas lecheros de Tarquí.



Los sistemas lecheros semi-especializados basan la alimentación del ganado en pasto, por ello la inversión en abono orgánico, químico y semillas es importante, en relación a una inversión muy baja en alimentación suplementaria. Cuentan con superficies entre 7-10 ha con riego. Las prácticas de trabajo e instrumentos de trabajo son una combinación de las encontradas en los predios tradicionales y en los predios modernos.

**Tabla 3**  
**Indicadores de los sistemas de ganado lechero en Tarqui**

Indicadores	Sistema de ganado tradicional intensivo	Sistema de ganado tradicional extensivo	Sistema de ganado semi-especializado	Sistema de ganado especializado
Superficie en ha	1.75	2.5	7	18
Número de vacas	4	2	16	30
Número de jornales/ha	164	98	468	1,299
Litros/día/ vaca	9	10	11	18
VAB del predio, \$	2,490	1,503	11,120	31,350
IA del predio, \$	2,376	1,344	8,062	23,636
UTH	0.75	0.45	2.13	5.90
Inversión en mantenimiento de potreros: \$/ ha	74	45	632	320
Inversión en alimentación complementaria: \$/ ha	960	38	41	1807
Número de jornales/ha	94	39	67	72
VAB/ ha	1,423	601	1,589	1,742
VAB/ vaca lechera	623	752	695	1,045
VAB/ jornal	15	15	24	24
IA/ UTH	3,187	3,017	3,790	4,003
Ha/ UTH	2.35	5.61	3.29	3.05
Pendiente	1,358	538	1,152	1,313

Ha: hectárea; UBA: unidad bovina adulta; UTH: unidades de trabajo humano; VAB: valor agregado bruto; IA: ingreso agropecuario; Pendiente: IA/UTH=CxSuperficie/UTH.  
 Fuente: entrevista a productores de leche de Tarqui (ago-dic 2010).

Los sistemas tradicionales intensivos y extensivos de Tarqui no fertilizan los pastos, en virtud de que el rendimiento no justifica la inversión. Los predios tradicionales intensivos basan la alimentación del ganado en alimentos

comprados obteniendo una elevada carga animal en superficies inferiores a 2 ha. Los predios extensivos cuentan con más superficie de potrero y por ello la inversión en compra de alimentos es bajo. Las herramientas son sencillas y las prácticas de trabajo manuales.

En cuanto a los resultados económicos, si bien los predios especializados obtienen los más altos rendimientos de todos los sistemas lecheros de Tarquí, hay que mencionar que los predios tradicionales intensivos obtienen un valor agregado por hectárea bastante similar al que obtienen los predios especializados y semi-especializados, revelando eficiencia al generar esos niveles de riqueza en superficies tan pequeñas (Apollín, 1999).

Las prácticas de trabajo de los predios semi-especializados y tradicionales de Tarquí, principalmente de los extensivos, coinciden con las utilizadas en predios ecológicos. Acosta-Urrego (2011) señala que los sistemas ganaderos ecológicos no utilizan abonos químicos, plaguicidas, hormonas de crecimiento o antibióticos, ni se realiza manipulaciones genéticas; en su lugar se respeta los mecanismos de la naturaleza para el tratamiento de plagas y enfermedades.

El acuerdo con la Unión Europea es una oportunidad para la producción de leche ecológica en Tarquí porque en el norte y centro de Europa la demanda de productos orgánicos es mayor a la oferta, pese a la disponibilidad de sus agricultores para cambiar de sistemas productivos a este tipo de cultivos, por ello la demanda debe ser satisfecha con exportaciones provenientes principalmente del sur de Europa. España exporta el 85% de su producción de alimentos orgánicos (Instituto Cajamar, s/f).

En Europa y los Estados Unidos los precios de la leche orgánica son superiores a los de los lácteos convencionales. En Europa la leche orgánica puede tener precios entre un 15% y 84% superior a los precios de la leche convencional (Survey by the Austrian Federal Ministry of Agriculture Forestry, Environment and Water Management, 2011). Igualmente en los Estados Unidos, el precio de la leche orgánica fue un 56% superior a la de la convencional en 2014 (USDA, Agricultural Marketing Service, 2014, 2013, 2012).

### *3.2 La organización de los ganaderos lecheros en Ecuador, la Unión Europea y los Estados Unidos*

El cooperativismo es una forma de organización muy utilizada en los países con sectores lácteos desarrollados. Es el caso de los países europeos, Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda y en Latinoamérica en los países del Cono Sur. En general las cooperativas de lácteos en estos países tienen como finalidad garantizar mercados y precios convenientes para sus asociados. Además adquieren poder para negociar con entes privados y públicos y alcanzar mejores condiciones y normativas que benefician al sector.

Ecuador y la mayor parte de países latinoamericanos registran los menores niveles de organización de sus productores para comercializar o procesar la

leche, llegando al 5%, en relación a Uruguay, Paraguay y Costa Rica que procesan cooperativamente entre el 60% y 80% de la producción lechera (FAO, 2012). Esta constituye otra fuente de vulnerabilidad para el sector lechero ecuatoriano.

El espíritu que inspiró a los agricultores iniciadores del cooperativismo, en los países en donde esta forma de organización es importante, se puede resumir en los valores de solidaridad y participación en la conducción de estos entes para generar beneficios para todos sus miembros. No obstante en los últimos tiempos estos han confluído en mega-cooperativas, generando problemas para sus miembros, al debilitarse su poder para influir en las decisiones y al surgir conflicto de intereses en torno al precio de la leche cruda con inversionistas externos (European Milk Board, 2012). El proceso de concentración de los medios de producción y de los volúmenes producidos dentro de la actividad lechera tanto en los Estados Unidos como en Europa ha influido también en un agrandamiento de las cooperativas.

En Europa las tres más grandes cooperativas son la holandesa Frieslandcampina con 15.837 miembros y 11 mil millones de euros en ventas; la danesa-sueca Arla Foods con 7.625 miembros y 9 mil millones de euros en ventas y la francesa SODIAAL con 13.000 miembros y 4 mil millones de euros en ventas (COGECA, 2010 y 2014).

En los Estados Unidos el número de cooperativas se ha reducido, pero han aumentado en tamaño, considerando el volumen de leche y el número de afiliados. En 1940 había 2.300 cooperativas, reduciéndose en 2002 a 196 cooperativas lecheras con sede en 26 estados. Las cooperativas lecheras eran el 13% del total de cooperativas de comercialización agrícola en 2002, frente al 30% en 1940. El número de productores de leche que pertenecían a una cooperativa comercializadora de leche se redujo a 61.390 en 2002 de un total de 777.000 en 1950. La participación de la leche entregada a las plantas y distribuidores por cooperativas fue del 86% en 2002, frente al 48% a mediados de 1930 (USDA, Rural Development, 2010).

### *3.3 La política pública agrícola en Ecuador, la Unión Europea y los Estados Unidos*

Al comparar la política agrícola del Ecuador con la de la Unión Europea y los Estados Unidos se puede encontrar por lo menos dos diferencias que vuelven vulnerable a su sector lechero. La política agraria de estas dos potencias lecheras mundiales en primer lugar se basa en un conjunto de ayudas monetarias a los agricultores y en segundo lugar, estas normativas que dan lugar a las ayudas se han mantenido en el tiempo, fortaleciéndose cuando surgen problemas en el mercado; mientras que en el Ecuador la política agrícola y de comercio exterior ha variado en los tres últimos momentos históricos del país.

La política agrícola de los Estados Unidos (Farm Bill) se inició en 1933 para ayudar a elevar los precios durante la Gran Depresión, desde allí se apro-

baron esporádicamente leyes de este tipo, y a partir de 1965 su aprobación ha sido más regular. La Farm Bill se renueva cada cinco o seis años, las más recientes fueron aprobadas en 1985, 1990, 1996, 2002, 2008 y 2014. El apoyo financiero de la Farm Bill se distribuye en varios programas previamente priorizados, de los cuales los que tienen un carácter permanente incluyen los seguros de cultivos, los subsidios a las fincas, el programa de nutrición y los programas de conservación. Estos programas permanentes continúan indefinidamente, a no ser que el Congreso realice modificaciones o los desautorice. Los programas de apoyo al precio y a los ingresos elevan los ingresos de los predios haciendo pagos y reduciendo los riesgos. El gobierno establece precios meta y ofrece pagos cuando los precios de mercado caen por debajo de los niveles de apoyo (Congressional Research Service, 2013). Pese a la oposición de la OMC los presupuestos de esta Ley de subsidios, en lugar de disminuir aumentan, el de 2014 es 49% mayor en relación al presupuesto de la Farm Bill de 2008 (Taxpayers for Common Sense, 2014).

Las medidas de ayuda a los agricultores europeos contempladas en la Política Agrícola Común (PAC) han estado presentes desde 1962, con pequeñas modificaciones pero sin ningún indicio de que ellas pudieran eliminarse (Szegedy-Maszák I. , 2014). Durante la primera etapa entre 1967-1992, los elevados precios que garantizaba la PAC a sus agricultores, acompañados de elevados aranceles a las importaciones, reembolsos a las exportaciones y de compras gubernamentales para almacenamiento, generaron sobreproducción, debiendo recurrir en pocos años a un sistema de cuotas que limitaba los niveles de producción por país desde 1984 y vigente hasta 2015. Al renovarse la PAC en las siguientes etapas 1992, 2003, 2008 se eliminaron las ayudas vía precios pero sustituyeron por pagos directos desconectados de los niveles de producción alcanzados anualmente. Esto le permitía a la UE cumplir con los requerimientos de la OMC y al mismo tiempo mantener los niveles de ayuda a los agricultores. En lo referente a la suscripción de acuerdos comerciales, estos no suponen la eliminación de los subsidios internos, pues las políticas comerciales son parte de las políticas del sector agrícola y están subordinadas a las necesidades de una política interna de desarrollo (Szegedy-Maszák I. , 2014).

En el Ecuador los agricultores están muy lejos de recibir apoyo vía subsidios como ocurre en Europa o los Estados Unidos. Pero además la política económica que afecta al sector es variable en función de los momentos políticos e históricos por los que ha atravesado el país. Entre 1960-1979 la política agrícola ecuatoriana permite ver un Estado con un rol activo en el control de los recursos productivos, que se concretó en la puesta en marcha de una reforma agraria que permitió a los campesinos acceder a un pedazo de tierra e incursionar en la ganadería de leche (Hidalgo, 2007). El segundo momento entre 1980-2007 al estallar la crisis de la deuda se pone en marcha los programas de ajuste estructural, cuyas medidas se consolidan en los 90 con la activación del modelo neoliberal y las medidas del Consenso de Washington,

que en lo agrícola se resumen en: privatización de empresas y funciones estatales de apoyo a la producción agrícola, reducción o eliminación de subsidios, eliminación de controles a las importaciones y reducción de aranceles, apoyo a la producción de cultivos para exportación y se pone fin al proceso de reforma agraria y colonización. La política agrícola implementada desde 2007 indudablemente muestra algunas medidas de apoyo a la producción agropecuaria. Si bien todavía no se cuenta con estudios de evaluación de estas políticas, los medianos y pequeños productores tienen posibilidades de acceder a crédito para adquirir insumos, maquinaria e incluso tierras (sitios web de MAGAP, Banco de Fomento, MIES).

Pese a todo el único mecanismo de protección de la producción de lácteos en Ecuador ha sido el sistema andino de franja de precios, el cual sin duda ha contribuido a generar la autosuficiencia en la producción de lácteos.

#### *3.4 Los Acuerdos Comerciales de Ecuador con la Unión Europea y con los Estados Unidos*

Los Estados Unidos y la Unión Europea luego del empujamiento de las negociaciones en la OMC emprendieron negociaciones bilaterales con varios países entre ellos el bloque andino sin llegar a concretarse (Leví, 2013), lo que llevó a Colombia y Perú a continuar las negociaciones fuera del bloque andino, llegando a la suscripción en los dos casos. El Ecuador suspendió las negociaciones con los Estados Unidos, sin volver a reanudarse hasta la fecha, y con la Unión Europea temporalmente, retomándose en 2010 y concretándose la suscripción en 2014.

La Unión Europea le da un tratamiento de alta sensibilidad a su sector lácteo por ello ejerce un control evidente en los niveles de desgravación según los niveles de competitividad de sus contrapartes (Salgado L. , 2007). Los acuerdos comerciales suscritos con Chile y México reflejan un más alto nivel de protección que el utilizado con Colombia, Perú y Ecuador.

En las negociaciones con la Unión Europea, el Ecuador ha comprometido cuotas sin aranceles entre 400 y 1000 toneladas desde la entrada en vigor del acuerdo (Ministerio de Comercio Exterior, 2016), más convenientes por ser inferiores a las conseguidas por Colombia y Perú que oscilan entre las 2500 y 4000 toneladas para productos como la leche en polvo, el queso y el suero de leche. Por ello se afirma que el acuerdo con Ecuador tiene más similitudes con el acuerdo Unión Europea-países centroamericanos, antes que con sus socios andinos (Lopez, 2014). Salvo para la leche fresca que ha sido excluido del programa de desgravación, y para el queso que tiene un plazo de desgravación de 17 años, el resto de productos se liberarían completamente en siete años, por lo menos ello establecen los compromisos de Europa, porque en el borrador de los compromisos de Ecuador no se especifica claramente los plazos de desgravación.

En lo referente a las negociaciones del TLC con los Estados Unidos, el Ecuador presentó a su sector lácteo como sensible. Luego de 14 rondas de negociaciones, en marzo de 2006 y antes de retirarse del proceso, Ecuador propuso: 1) para la leche en polvo, exclusión técnica para 5 de ellas y el resto a 25 años plazo y contingentes de 0.1% de la producción nacional; 2) para los sueros de leche y algunos quesos, caracterizándoles como de menor sensibilidad que la leche en polvo, pidió plazos de 15 años, sin contingentes ni salvaguardias; para la mantequillas, quesos semi-maduros, leches maternizadas y helados pidió desgravación entre 10 y 12 años y 3) para la categoría de baja sensibilidad se ubicó a las leches líquidas, evaporadas, condensadas, yogures, quesos frescos planteó que se desgravarían en 5 años. Sin embargo si se observa los resultados al final de las negociaciones con otros países latinoamericanos se ve que debieron ceder posiciones: Chile renunció a su franja de precios en un plazo de 10 años y Perú y Colombia, aceptaron aranceles reducidos (entre 5 y 33%), importantes contingentes (entre 2500 y 4000 toneladas) y plazos de desgravación de entre 15 y 17 años (Salgado V. , 2007).

## **Discusión**

Los sistemas lecheros tradicionales, de zonas como Tarquí, ubicadas en países en desarrollo, corren el peligro de desaparecer en situaciones de apertura comercial con países con enormes diferencias en las estructuras productivas. Pero la situación parece ser más grave, pues deberán competir con predios europeos y estadounidenses cada vez más grandes y modernos, porque en estos países existe una tendencia a la concentración de la producción. Las estadísticas de lácteos muestran la reducción del número de propietarios, dueños de rebaños cada vez con más vacas, a lo que se suma un constante crecimiento de los rendimientos y volúmenes basados en prácticas de alimentación y confinamiento que les permite controlar los niveles de productividad lechera. Con este escenario, los predios con mayores posibilidades de adaptarse a esta situación de apertura parecen ser los sistemas especializados y semi-especializados de Tarquí, dadas sus posibilidades de ampliar la dimensión de sus predios, de profundizar su especialización y de aprovechar economías de escala (Díaz, 1998). En tanto que la permanencia de los predios tradicionales depende de sus condiciones para potenciar sus prácticas de trabajo ecológicas y apostar por el tránsito hacia sistemas lecheros basados en el cuidado ambiental, que puedan aprovechar el acceso a mercados verdes y de comercio justo que se están fortaleciendo en países desarrollados como los de la Unión Europea.

Considerando la vulnerabilidad de los sistemas lecheros tradicionales, el desarrollo de una cultura cooperativa parece ser esencial para fortalecerse dentro del sector y hacer frente a la nueva situación, dadas las características de una producción repartida en una multitud de predios. La conformación de cooperativas es indispensable para incursionar en un mercado como el euro-

peo, muy grande y muy exigente en términos de calidad y estándares de salud humana y ambiental, pues les permitirá alcanzar economías de escala, trabajar en la diferenciación del producto y hacer alianzas con organismos privados y públicos para acceder a mercados y conocimiento actualizado sobre su producto y asistencia técnica. Aunque en los países desarrollados la concentración de la producción lechera ha influido en el agrandamiento de las cooperativas, representando cada vez menos los intereses de los productores primarios de leche, los principios de solidaridad y participación que el cooperativismo implica son armónicas con la transición hacia una producción ecológica que busque incursionar en mercados justos y verdes que permitan la permanencia de pequeñas economías rurales dentro de un sistema que tiende hacia la concentración de los medios de producción y el conocimiento en muy pocas grandes empresas (Humphrey, 2006).

Los subsidios agrícolas en Europa y los Estados Unidos no se eliminarán, pese a la presión en el seno de la OMC de los países en desarrollo que poseen sectores agrícolas eficientes. Los productores de los países en desarrollo que suscriben acuerdos comerciales con estas grandes potencias económicas deberán competir en el largo plazo con productores que reciben un conjunto de ayudas de sus gobiernos.

En el corto plazo el acuerdo comercial Ecuador-Unión Europea no provocará descensos en el precio al productor de la leche, pues los contingentes sin aranceles concedidos a la Unión Europea son bajos y también por supuesto mientras los precios internacionales se mantengan altos. En el largo plazo la situación se complica. La Unión Europea cuenta con grandes ofertas exportables de casi todos los derivados lácteos, a lo que se suma la finalización de las cuotas lecheras que limitaban la producción en la Unión Europea, lo que podría hacer aumentar la oferta. Luego de algunos años, esta oferta contará con un mercado liberalizado en Ecuador en virtud del acuerdo. Además la Unión Europea cuenta con un sistema de subsidios que se activan en los momentos de crisis, es decir cuando los precios internacionales bajan, pudiendo exportarse leche por debajo de los costos de producción, haciendo que se reduzca el precio de la leche en el país y provocando la quiebra de los sistemas tradicionales. Hay ese peligro. En virtud del TLC de México con los Estados Unidos y Canadá, los granjeros estadounidenses pudieron colocar su producción de maíz en México a precios entre el 20% y 33% por debajo del costo de producción (Tucker, 2005).

Para concluir, la apertura del mercado ecuatoriano de lácteos en virtud del Acuerdo Multipartes Ecuador-Unión Europea supone más riesgos que oportunidades para los productores de leche de Tarqui y Ecuador, en especial para los productores tradicionales. Los riesgos se fundamentan en las vulnerabilidades del sector lechero ecuatoriano, frente a un sector lácteo más fuerte en el plano productivo, organizativo y apoyado por sus gobiernos mediante políticas de subsidios. Los pequeños predios de países en desarrollo como Ecuador

deben competir con grandes predios modernos, con elevadas productividades en constante crecimiento, organizados en cooperativas que garantizan mercados y precios y con ingresos mínimos asegurados por las políticas agrícolas permanentes. Sin embargo, los diferentes sistemas lecheros de Tarquí tienen oportunidades con la nueva situación de apertura. Los sistemas especializados y semi-especializados pueden ampliar su nivel de actividad y aprovechar el enorme mercado europeo; en tanto que los sistemas tradicionales pueden apostar por una producción ecológica.

## Bibliografía

- Acosta-Urrego, L. (s.f.). Guías para la producción y comercialización de leche ecológica, normatividad, obtención, ventaja y asociatividad de sistemas silvopastoriles del Sumapaz. (J. C. Cardona, Ed.) *Ganadería ecológica*. Recuperado el 21 de septiembre de 2014, de [http://ibepa.org/docs/docscienciagro/ganaderia\\_ecologica/CARTILLA14.pdf](http://ibepa.org/docs/docscienciagro/ganaderia_ecologica/CARTILLA14.pdf),
- AMS-USDA. (s.f.). Federal Milk Market Order.
- Apollin, F. C. (1999). *Análisis y diagnóstico de los sistemas de producción en el medio rural, Guía Metodológica*. Quito, Ecuador: CAMAREN.
- Austrian Federal Ministry of Agriculture, F. E. (2011).
- Bravo Robles, A. L. (2009). ANALISIS DE LAS POLITICAS AGRICOLAS APLICADAS EN EL ECUADOR. *Tesis para obtener el título de Maestría en Ciencias Sociales*.
- CEAS Consultants (Wye) Ltd and the European Forum on Nature Conservation and Pastoralism. (2000). *The environmental impact of dairy production in the EU: practical options for the improvement of the environmental impact, Final Report*.
- COGECA. (2010). *Agricultural Cooperatives in Europe, Main Issues and Trends*. Bruselas.
- COGECA. (2014). *Development of Agricultural Cooperatives in the EU 2014*.
- Congressional Research Service. (16 de Diciembre de 2013). Recuperado el 05 de julio de 2014
- Díaz, C. y. (1998). Acuerdos comerciales y competitividad: evidencia del sector lácteo chileno. *Revista ABANTE, Vol. I, No. 1*.
- European Milk Board. (2012). *Cooperatives, Between Myth and Reality*. Alemania.
- Exterior, M. C. (28 de 08 de 2016). *Paquete de Cierre de la Negociación con la Unión Europea*. Obtenido de <http://www.comercioexterior.gob.ec/paquete-de-cierre-de-la-negociacion-comercial-con-la-union-europea/>
- FAO. (2012). *Experiencias exitosas de integración asociativa de productores lecheros familiares: tres estudios de casos en Nicaragua, Ecuador y Paraguay*. Santiago. Recuperado el 21 de septiembre de 2013, de <http://www.fao.org/docrep/019/as153s/as153s.pdf>



- FAOSTAT. (2012). Recuperado el 25 de 08 de 2016, de FAOSTAT: <http://faostat.fao.org/site/569/default.aspx#ancor>
- Gerona, M. (2005). *El comercio de productos agrícolas en la OMC*. Quito: Aby-Yala.
- González, R. (junio de 2015). <http://www.elsevier.es>.
- Hidalgo, F. (2007). Agricultura Campesina, leche y debate sobre TLC. En F. y Brassel (Ed.), *Libre Comercio y Lácteos*. Quito.
- Hidalgo, F. (2007). Agricultura Campesina, Leche y Debate sobre TLC. En F. Brassel, & F. Hidalgo (Edits.), *Libre Comercio y Lácteos, La producción de leche en el Ecuador entre el mercado nacional y la globalización*. Quito.
- Humphrey, J. y. (2006). *Global value chains in the agrifood sector*. Viena: UNIDO.
- INEC. (2000). III Censo Agropecuario.
- INEC. (2000). III Censo Agropecuario Nacional. Ecuador.
- INEC. (2013). Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua.
- INEC. (2013). Estadística ESPAC.
- Instituto Cajamar. (s/f). El mercado de productos ecológicos.
- Kouzmine, V. (2003). *América Latina: el comercio internacional de productos lácteos*. Santiago de Chile: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, Serie Comercio Internacional No. 30.
- Kouzmine, V. (2003). *América Latina: el comercio internacional de productos lácteos*. Santiago de Chile: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, Serie Comercio Internacional No. 30.
- Leví, M. (2013). *Ecuador-Unión Europea: lógicas de una negociación inconclusa*. Friedrich Ebert, ILDIS.
- Lobejón, L. (2001). *El Comercio Internacional*. Madrid: Ediciones AKAL, SA.
- Lopez, A. K. (24 de julio de 2014). Acuerdo con Europa, Mejor tarde que nunca. *Vistazo*(1126).
- Malamud, A. (diciembre de 2011). *Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional*. Recuperado el 06 de diciembre de 2014, de <http://www.revistascisan.unam.mx/Norteamerica/pdfs/n12/NAM00600210.pdf>
- Ministerio de Agricultura y Ganadería. (2003). *I Informe sobre recursos zogenéticos Ecuador*. Quito.
- Real Academia Española de la Lengua. (Octubre de 2014). Diccionario de la lengua española. *XXIII*. Madrid. Recuperado el 31 de Julio de 2016, de <http://dle.rae.es/?w=riesgo>
- Salgado, L. (2007). *Identificación de elementos estratégicos por cadena productiva para la negociación CAN-UE: cadena de leche y carne*. Consultoría, ECA, Qi, GOPA y FEDEXPOR.
- Salgado, V. (2007). Posibles escenarios de compromisos finales de apertura en el sector lácteo ecuatoriano, frente al TLC con Estados Unidos. En F. B. Hidalgo (Ed.). Quito: SIPAE.
- Survey by the Austrian Federal Ministry of Agriculture Forestry, Environment and Water Management. (2011).

- Szegedy-Maszák, I. (enero de 2014). Development of Dairy Sector related agricultural policies in the European Union, the way to the 2003 CAP Reform. *Revista Colombiana de Derecho Internacional*.
- Szegedy-Maszák, I. (2014). Development of Dairy Sector related agricultural policies in the European Unión, the way to the 2013 CAP Reform. *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 83-111. Bogotá.
- Taxpayers for Common Sense. (Marzo de 2014). Recuperado el 05 de julio de 2014
- Tucker, T. (2005). Economía y política de los tratados de libre comercio: experiencias relevantes del caso EUA. En C. C. SIPAE, *El TLC en lo Agrario, evidencias y amenazas*. Quito: SIPAE.
- USDA, Agricultural Marketing Service. (2014, 2013, 2012).
- USDA, Economic Research Service. (2007). *Profits, Costs and the Changing Structure of Dairy Farming / ERR-47*.
- USDA, Rural Development. (2010). *Cooperatives in the Dairy Industry*. Washington.
- Wikipedia. (s.f.). Wikipedia, la enciclopedia libre. *Vulnerabilidad Social*.
- Wikipedia. (s.f.). Wikipedia, la enciclopedia libre.