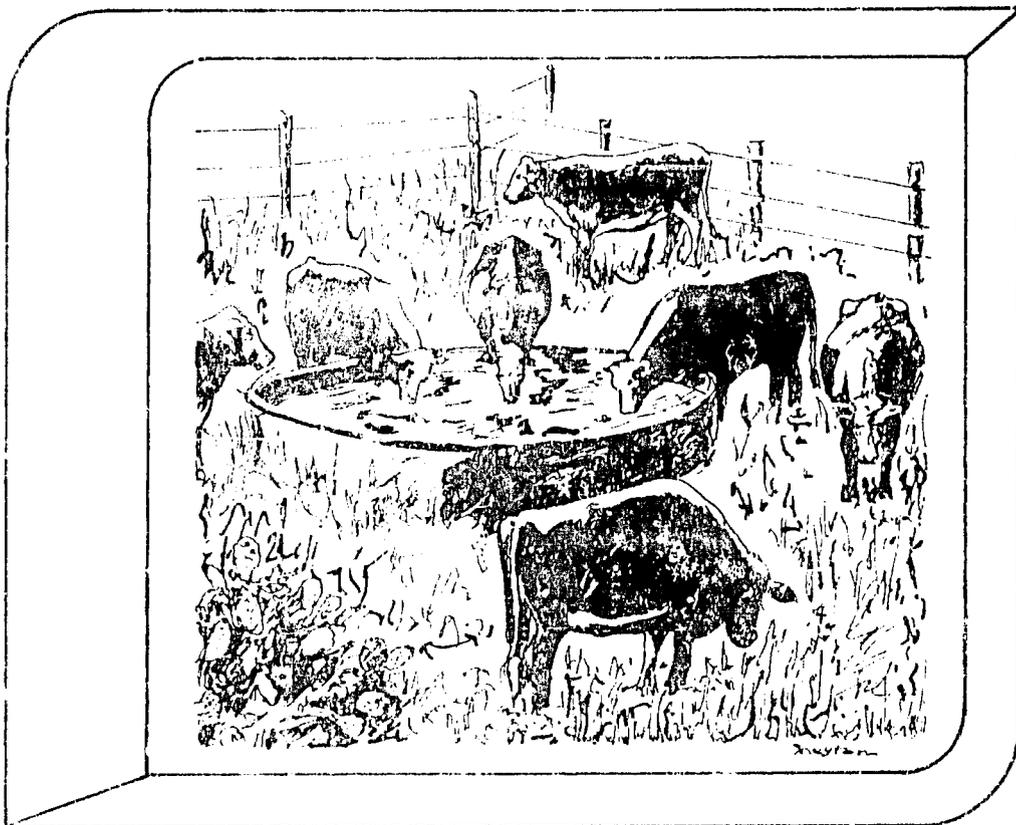


PROYECTO GANADERO DE LA SIERRA



IMPORTANCIA  
DE LA CALIDAD DE LA LECHE  
Y SU PRECIO

---

ASOCIACION DE GANADEROS DE LA SIERRA  
ASOCIACION HOLSTEIN FREISIAN

---

AGOSTO DE 1986



Financiado por:           MAG  
                                  El Gobierno del Ecuador

                                  USAID  
                                  La Agencia para el  
                                  Desarrollo Internacional

Administrado por:        La Universidad de Florida

Asistencia Técnica:    La Universidad del Estado  
                                  de Utah

**Importancia de la Calidad de la Leche y su Precio**  
**Proyecto Ganadero de la Sierra**

por

**E. Boyd Wennergren**

y

**Thelmo Hervas**

**Reporte Técnico**  
**No. 1-86**

**Asociación de Ganaderos de la Sierra**

**Asociación Holstein Freisian**

**Agosto de 1986**

Este documento es el resultado de la asistencia técnica proporcionada por la Universidad Estatal de Utah a la Asociación de Ganaderos de la Sierra, con la ayuda financiera de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos. Los puntos de vista y análisis que aquí se presentan son de la completa responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente la opinión de la Asociación de Ganaderos, de la Universidad Estatal de Utah o de la Agencia para el Desarrollo Internacional. El Dr. Boyd Weanergren es profesor de Economía Agrícola de la Universidad Estatal de Utah y Jefe de Grupo de asesores de asistencia técnica de esta Universidad y por su parte, el Dr. Thelmo Hervas es veterinario de la Asociación de Ganaderos. Jefe del Proyecto de Fomento Lechero INIAP-MAG-AGSO.

Asociación de Ganaderos de la Sierra

Ing. Rubén Espinosa, Gerente General  
Econ. Arturo Gangotena, Presidente

Dirección: Diguja 704  
Quito, Ecuador

Un objetivo básico del subproyecto lechero, como parte del Proyecto Ganadero de la Sierra (PGS), es el de aumentar la producción por medio de la implementación de tecnologías nuevas de producción y manejo. La intención de estas es, por un lado, combatir el efecto negativo que tienen las enfermedades animales y la nutrición deficiente sobre la producción de leche y por otro lado aumentar tanto la producción de la finca como de sus ingresos netos, gracias a la introducción de estos nuevos esquemas de manejo.

El documento del proyecto, en el cual se basa el subproyecto, no hace mención alguna al asunto relacionado con la calidad de la leche ni tampoco proporciona asesores para que trabajen en esta área (1). En términos generales, en el Ecuador la calidad de la leche está bajo niveles estándares de calidad y/o no se ponen en práctica los niveles existentes. Esta deficiencia en el manejo y comercialización de leche puede ayudar a explicar los bajos niveles de consumo per cápita de este producto y sus derivados en el Ecuador, el mismo que tan solo alcanza el 60 por ciento de los niveles nutricionales recomendados y, probablemente está restringido debido a la calidad y pureza de la leche por parte del consumidor.

Por otro lado, el documento del proyecto no hace mención alguna sobre el precio de la leche y se supone que la política de precio de la leche del Gobierno del Ecuador (GDE) es la apropiada, tal cual es, o que los cambios necesarios ya llegaron. Si la producción de leche, luego de la introducción de nuevas tecnologías se incrementa los precios actuales pueden ser adecuados para respaldar la toma de decisiones al adoptar estas nuevas prácticas. Sin embargo, si la respuesta es limitada, será necesario que los precios a nivel de finca estén más de acuerdo con los costos, para que la adopción de tecnologías sea asequible. Al observar el sistema de producción de la leche durante los diez últimos años, se experimenta cierta preocupación por los precios recibidos por los productores. Los cambios alcanzados en los niveles de producción meramente han igualado el incremento poblacional y hay que indicar que la fuente para incrementar la producción se ha basado en el aumento del número de animales y no en la adopción de nuevas tecnologías de producción. Esto podría explicar la falta de adopción de tecnologías si la relación entre precio/costo se ha mantenido un tanto en equilibrio. Es probable que los precios de la leche recibidos por los productores han sido bastante bajos, frenando de este modo la adopción de una amplia gama de nuevas tecnologías de producción.

El objetivo de este documento es el de analizar la importancia de los estándares de la calidad de la leche y su precio y, establecer algunas recomendaciones para el Gobierno del Ecuador, las mismas que fortalecerán los posibles resultados visibles del subproyecto lechero. Se tendrá en consideración que si no se brinda la atención necesaria a estos asuntos, el potencial del proyecto lechero no será totalmente alcanzado.

## **La Economía para Fijar Precios del Consumidor**

La política de precios que ha seguido el Gobierno del Ecuador con respecto a la leche es tradicional y ha sido encontrada en muchos países en vías de desarrollo, esto radica en establecer toques al nivel de los precios de venta al por menor, tomando como base precios fijos a nivel de finca. La racionalidad de esta política es la de proporcionar al consumidor precios estables pero "razonables" los mismos que, en este contexto, significan que por lo general, los precios serán mas bajos que aquellos que hubieran si prevalecen precios de equilibrio en el mercado.

### **Implicaciones de los Precios Fijos**

El hecho de que los precios toques se fijar por debajo de aquellos que serían de equilibrio, si existiera un precio de mercado, lleva consigo varias consecuencias interesantes. A pesar de la filosofía económica adoptada, encontrada en países en vías de desarrollo, el mercado no es político y funcionará de un modo u otro, a pesar de las intervenciones del gobierno o de las intenciones de manipulación. Las personas que tienen poder de decisión sobre política económica deben tener en cuenta que existiran repercusiones automáticas en el momento en que la acción pública se interponga en el mercado, ya sea con precios "máximos" o "mínimos". En este caso y si el gobierno opta por políticas intervencionistas, deberá estar preparado para esto y en algunos casos institucionalizar programas públicos tendientes a manejar la situación.

Enfoquemos por un momento nuestra atención a las implicaciones de los precios toques y de que manera estos podrían ser aplicados en el caso de los precios de la leche. Tome en cuenta el siguiente diagrama:

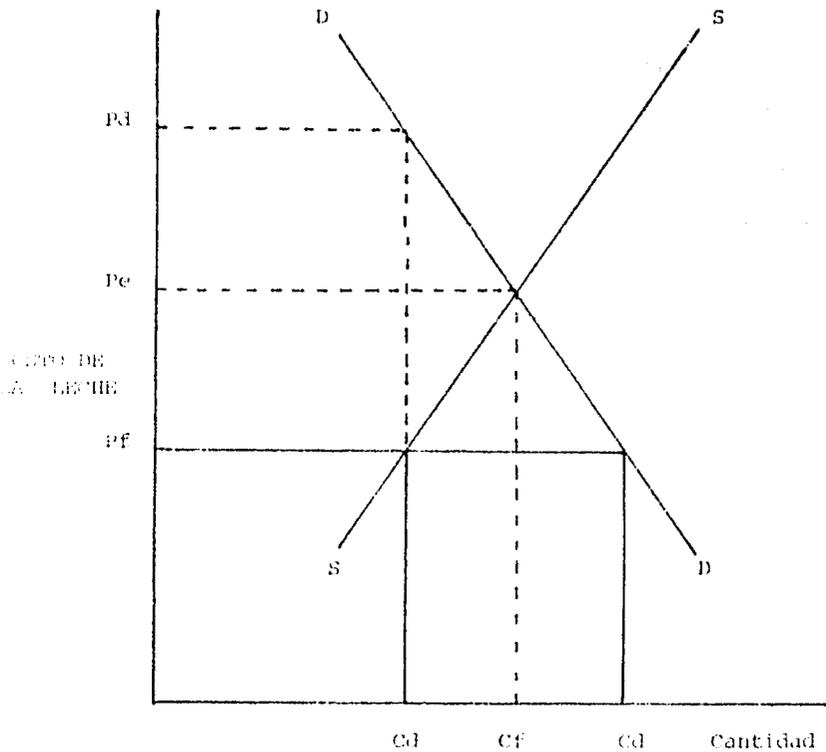


Figura 1. DEMANDA HIPOTETICA, CURVAS DE SUMINISTRO DE LECHE Y PRECIOS TOPES.

D = LA DEMANDA ESTABLECIDA DE LECHE, QUE REFLEJA LOS VALORES MARGINALES DEL CONSUMIDOR JUNTO A VARIAS CANTIDADES DE LECHE.

S = EL ESTABLECIDO SUMINISTRO DE LECHE, IDENTIFICADO COMO LOS GASTOS DE OPORTUNIDAD MARGINALES POR EL USO DE ESCASOS RECURSOS PARA LA PRODUCCION DE LECHE.

Pe = Precio de equilibrio

Pf = Precio fijo

Pd = Precio de demanda

Ce = La cantidad de demanda y oferta en precio equilibrado

Cf = La cantidad de demanda a precio fijo

Cd = La cantidad de oferta a precio fijo

Cd, Cf = Exceso de la demanda a precio fijo

Para simplificar este ejemplo, supongamos que el Pf corresponde al precio fijo que se recibe de los productores, incluyendo todos los costos relevantes de producción, procesamiento y comercialización, y que los suministros sean lo suficientemente competitivos a fin de que, a modo individual, no esten en posición de influenciar el mercado o los precios topes. En esta ilustración, el precio se lo ha fijado por debajo del precio de equilibrio (Pe) y a ese precio la cantidad de suministro (Cc) que los productores proporcionan.

Dos implicaciones importantes se pueden observar en el campo de la demanda: (1) Al precio Pf la demanda del consumidor es Cd, resultando en una sobredemanda igual a CfCd. (2) Los consumidores estarían dispuestos a pagar el valor Pd por la cantidad Cc. Por lo tanto, el subsidio implícito por unidad para los consumidores al fijar el precio de la leche al valor Pf, es PfPd. Cuando los precios fijos se relacionan con productos alimenticios, tales como la leche, el subsidio representa la cantidad que se transfiere desde el productor rural hasta el consumidor urbano. En este caso, las políticas de precios estan en contra del sector agrícola en donde se encuentran las familias mas pobres. Además y en vista de que el precio es fijo, el mercado regular de leche no puede solucionar, de manera satisfactoria, las presiones de la sobredemanda y se deberá encontrar algun otro modo para hacerlo.

Si esto no se lleva a cabo, el modo más común para negar el precio tope establecido por debajo del precio de equilibrio, es que el mercado negro aumente para satisfacer la sobredemanda. El contrabando de leche en algun tipo de presentación aparecerá para la venta. Si existen opciones para el empleo de leche, en donde los precios de esta no estan controlados y son altos, el suministro de esta estará destinado a estos usos y mercados. En cualquier caso, la presión creada por la sobredemanda originará ajustes, ya sea en el precio por medio del mercado negro o por medio del suministro para el uso en otros productos.

Otro punto de importancia que merece ser señalado tiene que ver con el subsidio implícito PfPd, el mismo que será captado por alguna persona ya que este es el modo de operar en el mercado. Si existe una perfecta competencia entre los productores de leche (como generalmente sucede), el precio de la sobredemanda será captado por alguna persona, una vez que el producto haya salido de la finca. Si el mercado negro del producto prolifera en cualquier momento, el vendedor de esta captará alguna parte si no es todo, de la cantidad que el vende.

La evidencia mas obvia de la sobredemanda, es la aparición de mercado negro. Sin embargo, tambien serán evidentes algunos otros síntomas de esta sobredemanda. Así: (1) Uno de los más comunes es la fila que forman los consumidores en espera de comprar leche; (2) un sistema impuesto por el vendedor es que el consumidor compre otros artículos como una condición para adquirir leche. (3) Otro síntoma tiene que ver con las restricciones que impone el vendedor sobre la cantidad de leche que cualquier persona puede comprar. En fin, son innumerables las variaciones de estos síntomas de sobredemanda; Sin embargo, todos

originan costos al consumidor ya que ellos intentan satisfacer sus demandas al precio controlado y en el proceso su bienestar económico es disminuido y sus recursos mal asignados. El precio de los productos es distorsionado cuando se basa en precios administrativos, ya que no reflejan el verdadero costo económico (precio de carestía). Cuando varios productos están involucrados, los valores relativos dentro de este conjunto son también distorsionados. Por lo tanto, los agricultores en base a estos precios falsos, son persuadidos a producir cantidades diferentes de aquellas que son requeridas por los consumidores o procesadores.

### **Implicaciones al Desarrollo Económico**

La estabilización (administrativa) del precio de los productos agrícolas bajo niveles normales del mercado en equilibrio, también conlleva implicaciones sobre el desarrollo general de la economía. La teoría de desarrollo sugiere que el proceso de crecimiento está en su iniciación alimentado por el aumento en la productividad agrícola, en base a una producción eficiente o mejorada, la cual aumenta el suministro del producto en demanda y por tanto origina la caída del precio relativo del producto agrícola. Cuando esto ocurre, algunos hechos positivos prosiguen; pero uno de ellos es significativamente importante. La caída de los precios agrícolas relativos significa que ahora las personas pueden comprar los mismos productos alimenticios con menos dinero y se efectúa una transferencia de riqueza hacia los consumidores tanto del sector rural como del urbano. Los ahorros que se obtienen de la compra de alimentos pueden ser empleados para mejorar la dieta alimenticia o incrementar compras de artículos producidos fuera del sector agrícola. En vista de que las personas gastan una gran cantidad de su presupuesto familiar en la compra de alimentos, la caída de precios puede representar un ahorro substancial y contribuir de manera significativa al progreso del sector no agrícola.

Es importante darse cuenta que el proceso que origina la caída de los precios reales agrícolas debe basarse en la eficiencia económica y fuerzas de mercado, si se espera alcanzar su efecto esperado. De este modo, los costos promedios de producción caen a medida que mejora la eficiencia en la producción y se observa ganancias a nivel de finca ante la caída misma de los precios. Si estos son establecidos administrativamente a niveles bajos, la transferencia de riqueza toma lugar pero se convierte en un subsidio para los consumidores urbanos en lugar de una precondición para el desarrollo. El proceso distorsiona el valor real de los productos agrícolas y una carga indebida es colocada en el sector agrícola. Se reducen los incentivos, las nuevas tecnologías no son adoptadas y la producción no aumenta; alterando así la situación del suministro de alimentos y limitando el crecimiento agrícola (3).

## El Problema para Determinar el Precio Tope

Además de los impactos arrojados al mercado, debido a los precios fijos, se origina un problema adicional en la determinación del nivel en el cual los precios deben ser fijados. Por lo general, los costos promedios de producción a nivel de finca sirven de base para establecer los precios gubernamentales. Se establecen los precios a un nivel de finca que reflejen el costo promedio de la producción de los agricultores más algún porcentaje de ganancia o beneficio determinados por el gobierno, como por ejemplo, el costo de la producción más el 10 por ciento. La racionalización radica en que el productor cubrirá sus costos de producción más una ganancia razonable y, luego, suministrará cantidades adecuadas de leche para satisfacer las demandas del mercado. A los vendedores se les permitirá un porcentaje adicional de incremento para cubrir costos y ganancias.

Algunos problemas son propios en este proceso. El más práctico es que la mayoría de los agricultores no representan el nivel "promedio" y por lo tanto no harán frente a la estructura de costo de producción proporcionada por los analistas del gobierno. Hablando en términos generales, los costos de producción a nivel de finca, en forma individual, serán ubicados ya sea sobre o por debajo del promedio utilizado para establecer el precio tope. Aquellos por debajo del promedio obtendrán más que el 10 por ciento permitido por concepto de ganancia o beneficio. Aquellos sobre el costo promedio "oficial", obtendrán menos que la ganancia indicada, especialmente a largo plazo cuando todos los costos, incluyendo los fijos deben ser pagados.

Se pueden lograr algunas correcciones por medio de la selección del costo promedio de producción "modal" (el mismo que es la más común entre los productores), por lo tanto, disminuyendo significativamente el número de productores que caen sobre y por debajo del costo base de producción. Este procedimiento no elimina el problema conceptual básico ya que la mayoría de los costos de los agricultores pueden aun encontrarse fuera del promedio modal.

Sobre una base más sofisticada y analítica, los problemas que se originan del uso de los costos de producción para establecer precios, representan aun obstáculos mayores. Los estudiosos de la teoría económica han señalado que en el mundo real de la producción, los factores tales como tierra, mano de obra, capital y manejo en general son "especializados" para la hacienda, una combinación en particular de estos recursos no puede precisamente ser duplicada en otras (4). Cuando ocurre esta especialización, como pasa en la mayoría de los productos agrícolas, los costos promedios de producción no pueden ser definidos independientemente de las condiciones de la demanda. Un aumento del producto en demanda, el mismo que incrementa los precios esperados del producto, también aumenta los retornos a los recursos especializados y consecuentemente el precio (5).

La otra objeción para el empleo de costos de producción, como base que sirve de respaldo al precio, es el hecho de que el concepto de un precio de mercado tiene un significado pequeño al momento de determinar el valor de la mano de obra, manejo, tierra y facilidades de capital. Para estos artículos, por lo general, los estimados de costos apropiado deben confiar en el concepto del costo de oportunidad, como por ejemplo el costo de alternativas renunciadas o sacrificadas como el resultado de una medida tomada. Así por ejemplo el costo de oportunidad de la tierra que el agricultor experimenta por el hecho de producir papa en lugar de maíz, que es la segunda mejor opción de producción, es el retorno neto que espera sacrificar. Por lo tanto, estos costos se basan en la capacidad individual de los propietarios para medir las alternativas y en vista de que ellos no cuentan con esta clase de experiencia, la apreciación del propietario es subjetiva y en esto es donde recae la preocupación conceptual. En la estimación de costos actuales y que incluyen costos de oportunidad existirán inevitablemente variaciones en la expectación entre los productores así como también entre los analistas que prepararon las estimaciones de costos para el Gobierno, y justamente estas diferencias distorcionarán los costos estimativos.

Como ejemplo tomemos en consideración al agricultor A y al agricultor B que producen maíz y para quienes la mejor alternativa para el uso de su tierra es el producir soya (su costo de oportunidad). El agricultor A podrá solamente esperar un beneficio por hectárea de soya de S/.8.000 mientras que el agricultor B que es el más optimista, confía lograr un beneficio de S/.13,500/hectárea. Sin embargo el economista al momento de analizar sus costos, desconoce de estas expectativas, tan solo sabe que ambos pagaron S/.100.000 por hectárea de terreno y por tanto decide valorizarla a su costo alternativo, en base al 10 por ciento de interés existente, como por ejemplo, S/.10,000 por hectárea o lo que se podría ganar si el valor de la tierra estuviera invertido en el banco. Sin duda alguna la estimación del analista exagera los costos verdaderos.

Existen problemas similares cuando se involucran en el análisis la depreciación de inversiones fijas o cuando se realizan intentos para valorar el tiempo del agricultor, entonces junto con el intento de valorar el tiempo del agricultor va la inseguridad y la subjetividad, lo cual produce estimados de desconocida confiabilidad. Como ejemplo relevantes cálculos de depreciación reposan sobre las expectativas individuales con respecto a la vida de las partidas y la tasa de interés apropiada, las mismas que se basan en estimativos inseguros y que fluctúan entre los individuos. Puede que los estimativos foráneos de esos artículos mantengan poca relación con los costos de oportunidad actuales que motivan al agricultor. De igual manera, la mejor forma de dar un valor al tiempo del agricultor es su costo de oportunidad. También este estimado es único para cada una de las personas y no es preciso desde el punto de vista de un analista.

La combinación inadecuada de lo práctico con lo conceptual al determinar los costos de producción, es lo que hace a estos

insatisfactorios para considerarlos como bases para establecer precios públicos a los artículos agrícolas. El proceso de fijar los precios de productos por debajo del equilibrio del mercado, conlleva puntos importantes de relación con el subsidio al consumidor urbano, así como la transferencia de riqueza del sector agrícola y el progreso económico en términos generales (anteriormente señalado).

El uso más apropiado de los costos estimativos de producción es el de poder tomar decisiones administrativas en fincas individuales. Todos los asuntos prácticos y conceptuales, mencionados anteriormente, son eliminados cuando su uso se limita a fincas individuales y los costos estimativos reflejan las expectativas y costos de oportunidad del individuo. Es un hecho que el desarrollo y el uso de costos de producción exactos son una herramienta de manejo indispensable en la finca.

### El Caso del Ecuador

El Gobierno del Ecuador (GDE) ha intentado fortalecer la producción interna del país, con cerca de 20 productos agrícolas, por medio de la estabilización de precios mínimos para los agricultores, tomando como base costos de producción. Estos cultivos son: leche, arroz con cáscara, cebada, caña de azúcar, soya, harina de soya, algodón desmotado, semilla de algodón, maíz, aceite de palma semi refinado, café, plátanos, carne, cacao, camarones y papas. Así también, el gobierno establece los precios máximos para la venta al por menor a los consumidores para cuatro artículos alimenticios que son: azúcar, harina, leche procesada y arroz pilado.

El sistema gubernamental de precios para la leche está enfrentándose con problemas propios de la determinación del costo base de la producción. Estos costos varían entre fincas y regiones y además, están sujetos al impacto de la escala económica que se encuentra entre los usuarios de distintas tecnologías de producción de leche. La amplia gama en el tamaño de los hatos y el empleo de tecnologías de producción que se encuentran en la Sierra, asegura una amplia divergencia en los costos de producción por unidad.

Las evidencias de la sobredemanda, que por lo general vienen acompañadas con precios fijos por debajo del equilibrio del mercado, son menos evidentes, pero los indicadores sí pueden ser encontrados. No son siempre frecuentes las filas de personas ante un negocio dedicado a la venta de leche procesada, pero sí se las puede observar en las mañanas. En otros momentos y por períodos limitados, se puede encontrar una verdadera "falta" de leche. Otra evidencia de la sobredemanda es la forma como la leche está siendo comercializada, lo que permite que algunos negocios de venta al por menor, tales como panaderías, efectúen ventas de pan a fin de suministrar la leche. No existiría este tipo de problemas bajo condiciones no restringidas del mercado libre. Desde luego que la evidencia más clara de la sobredemanda es la creación de

un sistema ilegal para la distribución de la leche no procesada (mercado negro) que opera fuera de las normas actuales del Gobierno del Ecuador. Se ha informado que la leche que ingresa a este sistema lo hace a precios más altos que aquellos que pagan los procesadores en vista de que estos últimos están controlados por el gobierno. Debido a un menor control y a la existencia de costos por control de calidad, los distribuidores de leche cruda pueden pagar más y vender por menos que aquellos que procesan leche.

El grado que actualmente existe de sobredemanda, pudo haber sido mitigado debido a cambios recientes en la política de precios a nivel de venta al por menor, que ha permitido el aumento de precios para algunas presentaciones de leche que están siendo comercializadas. El precio de venta de la leche envasada en bolsa de plástico esta cerca de los S/.30,00 por litro. Se dice que recientemente se ha autorizado el incremento en el precio de la leche que se vende en cartones o botellas de plástico hasta S/.50 el litro. Los precios altos para algunos tipos de leche elimina, en parte, las presiones de la sobredemanda pero no desaparecen completamente hasta que se logre el precio de equilibrio para toda clase de leche. La actual política de precio mantiene aún los precios fijos a nivel de finca.

La imposición de precios fijos a nivel de finca y consumidores ha distorsionado los niveles de producción y consumo y no ha logrado el objetivo de suministrar al consumidor ecuatoriano las cantidades adecuadas de leche de buena calidad. Ariza-Nino, (6) ha señalado claramente que esta política ha creado dos mercados paralelos: uno oficial y visible (leche procesada), y el otro ilegal e invisible (leche cruda). El primero se está haciendo más pequeño y el último se está extendiendo, debido a las propias inconsistencias de la política actual de precios de la leche que tan solo controla la leche procesada y deja libre a la no procesada. El mismo autor, indica que el logro obtenido ha sido casi el opuesto a aquel que se proponía. El suministro de leche por parte de los agricultores es limitado, la adopción de nuevas tecnologías ha sido restringido, el procesamiento de leche se ha detenido y las fábricas se encuentran enfrentando una excesiva capacidad de producción.

El resultado más crítico de la política de precios sea quizás el impacto sobre la calidad de la leche y sus consecuencias negativas con relación a la salud pública. Los beneficios de las procesadoras están disminuidos por el precio controlado al por menor, que limita el precio que pueden pagar a los agricultores. Además, las inversiones en el área de control de calidad, ya sea a nivel de procesadora como de finca, son limitadas ya que estas medidas cuestan dinero. Los agricultores, especialmente, no cuentan con ninguna clase de estímulo para mantener un control de calidad de la leche, ya que los precios de las procesadoras se mantienen bajos y no existe ninguna diferencia en el pago por leche de calidad. Los agricultores pueden vender la leche a mejor precio a los distribuidores de leche no procesada, a quienes no les preocupa el modo como la leche fue manejada a nivel de finca. La

presencia de un mercado incontrolable de leche cruda que según datos (6), esta a precios mayores que aquellos que las procesadoras pueden pagar ha desviado grandes cantidades de este artículo a estos canales. (Esto en realidad es un modo de como el mercado negro se deja ver con respecto al precio fijo, como se indicó en la sección teórica de este documento). También se han beneficiado productos tales como mantequilla, queso y otros procesados ya que han recibido precios más altos que aquellos que las procesadoras pagan.

Por otros motivos a más de las razones económicas, la venta de leche cruda presenta problemas especiales. Su calidad no está siendo controlada y si la leche no es procesada dentro del hogar (hirviendo), representa graves daños para la salud. De datos provenientes de la Asociación de Ganaderos, se conoce que existe un alto nivel de brucelosis y leptospirosis entre las vacas productoras de leche en el país con el consiguiente daño que estas dos enfermedades podrían ocasionar contra la salud humana. En algunos casos la leche no procesada que se vende a los consumidores más pobres del sector urbano, está contaminada con agua y su nivel nutricional es disminuido por el proceso de desgrasado. La leche manejada en estas condiciones representa un problema muy serio para la salud pública.

Las prácticas de salud pública no están limitadas para la venta de la leche cruda. Un informe del Instituto Agrícola Alimenticio Benson (1984), en los Estados Unidos, recomienda varias medidas a fin de combatir las prácticas industriales ampliamente utilizadas que impiden alcanzar una apropiada calidad de la leche. Entre estas recomendaciones para mejorar la calidad de la leche, se encuentran pruebas para identificar adulterantes, como son el agua y productos químicos que son utilizados para contrarrestar los problemas de acidez que vienen asociados con la descomposición. Otra recomendación tiene que ver con los estándares mínimos de enfriamiento de la leche y forma de manejo desde la finca al consumidor, a fin de asegurar un mejor producto en el país. También se han encontrado problemas en la estabilización y puesta en marcha de normas sanitarias.

### **El Subproyecto de Lechería de la Sierra**

Una descripción general de la situación, tanto de las áreas de producción como de la comercialización, de este subproyecto intenta incrementar la producción de leche en la Sierra, primeramente, por medio de la introducción de nuevas tecnologías de producción y mejores técnicas de manejo. Se conoce que estas tecnologías, en su mayoría, existen en el Ecuador o pueden directamente ser transferidas desde otras regiones productoras en el mundo.

Durante los últimos 10 años, la tasa de adopción de tecnología en lechería en el Ecuador ha sido lenta y aparentemente se debe a dos factores básicos. Primero, los productores no han sido informados de las tecnologías nuevas sobre producción y manejo; segundo, la

política de precios a la cual los productores han tenido que hacer frente, no ha sido lo suficientemente favorable como para permitir la adopción de un gran número de nuevas prácticas y métodos económicamente factibles. Si estos factores persisten, la adopción de estas nuevas técnicas por parte de los productores, dependerá principalmente del grado hasta el cual la información por sí sola estimule el cambio, o de las mejoras alcanzadas, tanto de los ingresos como de los logros que estén asociados a estas nuevas prácticas. En el caso último, el aumento en producción deberá ser lo suficientemente significativo como para justificar la adopción. Tan solo la experiencia que se tenga con el proyecto identificará la importancia de estos factores y las magnitudes de los cambios. Sin embargo, la lógica sugeriría que no se alcanzaría todo el potencial del proyecto si la estructura actual de precios en realidad inhibe una adopción a escala completa.

Así también, si la estructura actual no proporciona los estímulos necesarios para mejorar el manejo de la leche y se estaría estimulando la creación del mercado negro y un destino final no apropiado del producto. Si se alcanzara el éxito del proyecto, por medio del incremento de la producción, esto significaría que el suministro de la leche en su mayor parte estaría destinado a los usos actuales y que probablemente no cambiaría la calidad de la leche para consumo público o las cantidades relativas destinadas a otros usos y canales de comercialización.

#### **Precio en el Mercado Libre**

En base al análisis anterior sobre la política gubernamental de precios y la posible conexión entre el productor y el nivel de producción de la leche y, entre el nivel de consumo y comercialización en el Ecuador, se requerirá de un acercamiento directo para hacer frente a estos asuntos, lo que significa alterar el sistema de precios encontrados en la industria láctea. El camino más lógico sería el de dejar fuera de control los precios de la leche y permitir que las condiciones del mercado determinen los niveles de precios. Al hacer esto se corregirían alteraciones encontradas en la distribución de la leche en distintos usos, la demanda sería equilibrada, eliminando de este modo el mercado ilegal de la leche.

Un beneficio inmediato de esta medida será eliminar la necesidad de establecer precios máximos y alejar los problemas conceptuales y prácticos que están asociados con este proceso. Las consecuencias de las intervenciones en el mercado, como por ejemplo la sobredemanda, también sería alejada. El subsidio para el consumidor urbano a expensas del sector agrícola será liberado para continuar el camino más eficiente del desarrollo, que contribuirá eventualmente al progreso general del Ecuador.

Contrario a muchas creencias populares, los precios del mercado libre para la leche no significa necesariamente precios mayores para el consumidor y el agricultor. En su fase inicial, los precios podrían aumentar a medida que se realicen ajustes en el área de la producción, adoptándose tecnologías nuevas por el agricultor y la procesadora. Esta posiblemente sea la primera señal de los precios del mercado libre hasta que los precios actuales sean fijados por debajo del nivel de equilibrio. Sin embargo, a tiempo, las presiones económicas y competitivas harán que los precios bajen. La razón principal para esto es el potencial para reducir los costos promedios de producción por unidad, a medida que la tecnología nueva logre una mayor producción. Cuando esto ocurra, los productores de leche pueden alcanzar un beneficio similar o superior a aquel obtenido anteriormente a precios iguales o menores y la competencia entre procesadoras dictaran el precio. Aún cuando ocurra un incremento en el precio normal de la leche, el precio relativo puede disminuir, lo cual proporcionaría leche a precios relativos más bajos que antes, lo que significaría que el consumidor tendría más dinero disponible para otras compras y de este modo se facilitaría el desarrollo en general. Se puede ya observar que existe expectativa en los precios para los productos agrícolas que no están sujetos a la política gubernamental.

Otro beneficio importante de la liberación de los precios de la leche es el mejoramiento de la calidad de este producto. Las procesadoras y los agricultores estarán en posición de libremente comprometerse a mejoras de control de calidad en el manejo y procesamiento del producto y, por tanto, deberán prevalecer los estímulos en lugar de la falta de estos. Un factor crítico de la liberación de los precios de la leche es que persiste una competencia normal entre procesadoras y no parece ser que se presente un choque de precios. La primera protección en contra de esta posibilidad viene de la industria misma y se manifiesta por el número de procesadoras que están en la competencia. Se dice que en el Ecuador existen 12 procesadoras importantes de leche que entrarían en competencia por el suministro de leche y los mercados. Esto pareciera ser un número suficiente de procesadoras para proteger el interés público y asegurar una estructura competitiva (8).

Un segundo nivel de protección contra una colisión de precios puede venir de las medidas que tome el gobierno para mejorar el sistema de precios. Se debe llevar a cabo una distinción clara entre manejar y controlar los precios y se debe indicar que las implicaciones resultantes de los controles de precios ya han sido tomadas en consideración. El manejo de los precios implica en cierto modo, un sentido de responsabilidad para proteger al consumidor y esto con el propósito de asegurarse que los precios están siendo determinados por el mercado libre de suministro y demanda y no por tácticas de tipo monopolio. Esta es una responsabilidad apropiada e indispensable del Gobierno.

Una amplia y definitiva responsabilidad gubernamental emerge el momento en que la actividad de manejo de precios está combinada con la creación

y puesta en marcha de niveles de calidad del producto. A menos que una agencia del gobierno defina y ponga en efecto los estándares del producto, es muy probable que estos niveles de calidad no sean observados, ya que es posible que el mercado en si no se sujete a políticas y, en este caso, el mercado actual de leche cruda en el Ecuador es un ejemplo. En vista de que la leche puede ser un medio de transmisión de enfermedades a la población humana su calidad debe ser controlada con el fin de proteger la salud y bienestar del pueblo.

Los fondos que en la actualidad están siendo empleados para controlar los precios y las inadecuadas medidas para poner en marcha el control de calidad de la leche, podrían ser más apropiados si son asignados a otras actividades de control y a establecer un sistema efectivo para crear y poner en marcha niveles de calidad del producto.

Un aspecto crítico de la decisión para liberar los precios de la leche, se relaciona con las posibilidades de acceso de este producto, por parte de los segmentos de bajos ingresos de la sociedad ecuatoriana. Estos asuntos tienen un matiz político y social y seguramente ocupan un lugar importante dentro del sistema actual de precios del Gobierno Nacional. Por lo general, la decisión de mantener los precios de los productos alimenticios a niveles bajos, está motivada por el deseo de que el pueblo tenga acceso a los productos alimenticios, especialmente aquellos segmentos de bajos recursos económicos.

Sin embargo, como se demostró anteriormente en este documento, la política de precios fijos altera la eficiencia normal del mercado y necesariamente no alcanza los objetivos esperados, como es el caso de la distribución de la leche en el Ecuador.

Es en realidad un problema legítimo de tipo social el proporcionar leche a grupos de personas de ingresos bajos y debe ser considerado como tal. En general, los subsidios son apropiados para estas personas pobres, pero pocas veces pueden ser conferidos debido a las intervenciones del mercado y el intento para emplear esta medida, distorsiona el proceso normal del mercado y origina otros problemas significativos en la sociedad. Existen otros medios que pueden ser manejados dentro de la estructura del mercado libre para asistir a los grupos marginados.

Así por ejemplo, se pueden preparar sistemas como estampilla que utilizarán las familias de ingresos bajos para la compra de leche a un precio reducido. Las escuelas pueden comprar leche directamente a las procesadoras, a precios especiales, a fin de alimentar a los niños. Un subsidio gubernamental para los dos programas será reembolsado directamente a las escuelas o tiendas. Estas y otras formas de subsidio que han sido ya probados en otros lugares, proporcionando por lo tanto la experiencia necesaria para tomar una decisión sobre la adopción de una o de otra. La verdad es que cada uno de estos programas implica problemas administrativos y parece ser que los mejores son aquellos que interrumpen las designaciones del mercado con el fin de llegar hasta los

segmentos pobres. Desde luego que la solución mas óptima, a largo plazo, es el lograr la eficiencia en la producción y comercialización para obtener precios bajos reales de la leche, y beneficiar a todos los ecuatorianos.

## Referencias

1. USAID, Programa para el Mejoramiento de la Producción de Leche, Documento del Proyecto, Universidad Estatal de Utah, julio de 1985, Quito, Ecuador.
2. Para una discusión teórica de este punto referirse a:  
GARDENER, B. Delworth Política de Precios para la Agricultura, Universidad Estatal de Utah, septiembre de 1974, La Paz, Bolivia.
3. Para un análisis mucho mas completo sobre el papel de la agricultura en el desarrollo referirse a:  
WENNERGREN, E. Boyd, WHITAKER, Morris D., La Situación de la Agricultura en Bolivia, Nueva York, Praeger Press, 1975.
4. Para una discusión de este punto, referirse a:  
FREIDMAN, Milton, La Teoría de la Precios, Chicago Aldine Publishing Company, 1976.
5. PASOUR, E.C., Jr., Costos de producción: Una Base Defendible para Respalda los Precios Agrícolas, American Journal of Agricultural Economics, Vol. 62, mayo de 1980, pp 244-247. 5. PASOUR, E.C. pp 24.
6. ARIZA-NINO, Edgar. Mejoramiento de la Producción Lechera en el Ecuador, (Mimeo), Sigma One Corporation, 18 de septiembre de 1985.
7. ANDRUS, Douglas D. et al., Informe sobre la Situación Lechera en el Ecuador, Ezra Taft Benson Institute, Brigham Young University, 10 de marzo de 1984.
8. IZURIETA, Galo M., Breve Analisis de la Producción Pecuaria, Ecuador, sin fecha, pp. 51.