

La importancia del objetivo en la acción del Estado: El caso de los lácteos

Raúl Jacob

En la literatura existente sobre la acción del Estado en la economía, es usual encontrar, al analizar los objetivos estatales y las políticas instrumentadas para su consecución, incompatibilidad entre los fines buscados y los instrumentos utilizados. Esta incompatibilidad usualmente se señala como la causa de las discrepancias entre el esfuerzo público y sus resultados, sobre todo cuando se produce una variación en la orientación de la política de algún sector, o un cambio de gobierno.

En el presente artículo se pretende evaluar los resultados de la acción estatal en el sector lácteo. Para tal fin, se examinará desde una perspectiva histórica (que gruesamente puede ubicarse a principios de la década del 40) la acción del Estado en el sector, determinando así objetivos e instrumentos utilizados por éste. A partir de este análisis, y de una evaluación de resultados, será factible establecer criterios para juzgar la efectividad de la acción pública y, por consiguiente, sugerir modificaciones

que pudieran encaminarla en mejor dirección.

I. Antecedentes

Si bien la producción y el consumo lácteo tienen en el Perú una larga trayectoria, no podemos hablar de desarrollo ganadero moderno (o por lo menos no artesanal) hasta principios de siglo, cuando se desarrollan en el Perú establos con niveles de producción y productividad similares a los países por aquel entonces líderes en la actividad.

Este desarrollo ganadero tuvo probable soporte, al igual que muchas otras actividades, en la expansión urbana de los primeros 30 años del presente siglo, puesto que a partir de la misma, puede pensarse en un mercado interno cuya demanda por productos lácteos posibilitara la producción de estos de acuerdo a patrones de productividad y niveles de producción capitalistas.

Sin embargo, la expansión ganadera de principios de siglo fue insuficiente

para satisfacer el consumo de una población urbana en constante expansión. De ahí que, a partir de 1913, se iniciara la importación de leche evaporada, condensada y otros derivados lácteos.

De los productos lácteos importados por aquellos años, la leche evaporada fue la de mayor aceptación en la población. Prueba de ello es la tasa de 5.4 % de crecimiento promedio anual, registrada en su importación entre 1913 y 1919.

Durante estos 40 primeros años del siglo XX, prácticamente no hubo mayor injerencia estatal en la actividad. A lo más, los distintos gobiernos habían apoyado eventos ganaderos como exposiciones y remates. En términos prácticos, la contribución estatal no pasó de una expresión de simpatía por los esfuerzos llevados a cabo por ganaderos nacionales.

II. 1940-1948: La Segunda Guerra Mundial y el populismo: Razones y efectos de la intervención estatal

A principios de los 40, el consumo lácteo descansaba fundamentalmente en 2 pilares: la producción nacional de leche fresca y la importación de leche evaporada y condensada. Los productos de origen importado tenían como mercado a la población de las ciudades. En éstas, como es conocido, se estaba registrando desde los años veinte un importante proceso de expansión urbana, con evidentes secuelas políticas y económicas. El fuerte crecimiento poblacional, consecuencia del desarrollo de sectores obreros y clases medias, iba acompañado de un cuestionamiento al sistema político imperante y al manejo económico del país. Es decir, a las estructuras mismas del Estado oligárquico.

La segunda Guerra Mundial, y la trabazón que ésta significó para el comercio internacional, dificultaron notablemente la adquisición externa de los bienes necesarios para satisfacer el consumo de la población urbana, generando crisis en economías que, como la peruana, basaban su consumo interno en el comercio exterior.

Los productos lácteos, como otros alimentos, no pudieron sustraerse a esta situación, registrándose importantes caídas en los niveles de importación de los mismos.

Cuadro 1
IMPORTACIONES DE LECHE
(1939 - 1943)

AÑO	Leche condensada, evaporada y en polvo (En Tn cortas)	Variación Porcentual
1939	5,402	
1940	3,071	-43
1941	2,909	- 5
1942	1,807	-38
1943	727	-60

Fuente: "La Intervención del Estado en la Actividad Lechera en el Perú (1939-1967)" Tesis presentada por Walter Olivera Sánchez, Universidad del Pacífico Pág. 3, Cuadro I. Mayo

Esta especial circunstancia internacional motivó que un Estado, liberal por vocación, interviniera en la economía. Con respecto a los alimentos, los objetivos estatales se definieron en términos de lograr su abaratamiento y el abastecimiento de la población. Como es lógico suponer, los lácteos fueron partícipes de dichas intenciones.

Las políticas implementadas por el Estado, a consecuencia de los factores señalados, pueden resumirse en: búsqueda de la promoción y control a la producción y consumo de alimentos.

Así, en lo referente a controles, desde 1940 se instauraron éstos a los precios de alimentos, además de obligarse a destinar parte de las tierras cultivables al sembrío de productos de panllevar.

Las medidas de promoción a la producción (que como veremos fueron más perdurables) reflejaron con mayor claridad la nueva estrategia estatal. Entre éstas destacaron los convenios de exoneración de impuestos y la creación de organismos de fomento a la producción.

Los convenios de exoneración de impuestos (Ley N° 9140 de junio de 1940) fueron medidas de incentivo a los inversionistas extranjeros que estuvieran interesados en producir alimentos manufacturados en el Perú. Consistían en facilidades para la importación de maquinarias, equipos, etc. Las primeras empresas en acogerse a estos convenios fueron la UNILAC (subsidi-

diaria de la Nestlé) y la General Milk (posteriormente Carnation Milk Corporation), empresas que iniciaron la producción de leche condensada y evaporada en 1942, bajo las razones sociales de Perulac y Leche Gloria, respectivamente. A lo largo de este artículo, se verá cómo la existencia de estas plantas evaporadoras sesgó la orientación de la política de promoción estatal en el sector lácteo.

El organismo de fomento de mayor importancia creado durante estos años fue el Ministerio de Agricultura (1943), entidad a cargo de verificar y normar los controles señalados, además de diseñar la política de desarrollo agropecuario del país.

El cambio de gobierno de 1945, sustituyendo el Dr. José Luis Bustamante y Rivero a Don Manuel Prado, no significó —pese al fin de la Segunda Guerra Mundial— un cambio en el manejo económico, sino más bien una profundización de las medidas de control a la producción. Esto, como veremos, caracterizó a los gobiernos sustentados por alianzas populistas.

Así de controlarse el precio de la leche fresca¹, se extendió el control a los insumos requeridos por los establos y a la distribución de la producción. Además, se prohibió la elaboración de quesos y otros derivados lácteos, así como la exportación de algunos alimentos para ganado —como la pasta de algodón— cuya cotización internacional era muy superior a la interna.

El uso de controles no fue exclusivo de los alimentos. También se aplicaron estos a los combustibles y otros bienes de importancia en el consumo urbano. Sin embargo, el recurrir a los mismos sin respetar en lo mínimo elementales criterios técnicos y de racionalidad económica, generó, en el segundo lustro de la década, importantes desajustes entre la oferta y demanda de bienes, con sus conocidas secuelas en términos de escasez e inestabilidad política.

III. 1948-1963: Implicancias de una perspectiva diferente de la intervención estatal

El golpe de 1948 —sustituyendo el General Odría al Dr. Bustamante y Rivero— no modificó en lo fundamental los objetivos del Estado con respecto a la alimen-

tación, pero en la medida en que este nuevo régimen apoyaba decididamente a sectores empresariales, modificó significativamente los instrumentos para su consecución. En adelante, se pretendería fomentar la producción de alimentos bajo el sistema de libre empresa.

Fiel a esta concepción, el nuevo gobierno eliminó, en noviembre de 1949, los controles de precios a todos los bienes y servicios, excepto pan y combustibles.

Posteriormente, la nueva política agropecuaria quedó claramente precisada mediante el Decreto Supremo N° 53, por el cual se formuló el "Plan de Fomento a la Producción de Artículos Alimenticios, 1951-1956".

El plan fijó como meta obtener la autosuficiencia alimentaria, de forma tal que se eliminara la importación de alimentos (el brusco descenso que ésta experimentó en los años de la Segunda Guerra Mundial, tuvo significativa incidencia interna). Se pensaba alcanzar dicho objetivo mediante la ampliación de la frontera agrícola, la mejora de la canalización y uso del agua, la colonización de la selva, la ampliación y mejora de la red vial, y el apoyo crediticio a la producción agropecuaria. Es decir, a través de medidas de promoción a la actividad.

Este esquema promocional tomaba en cuenta la producción láctea. El apoyo a la misma se otorgaría a través de mejoras en la calidad de los ganados, facilidades para la reproducción y alimentación, y mediante crédito barato. Las evaporadoras serían incentivadas con un trato aduanero preferencial en la importación de insumos.

Durante el período, el Estado echó mano a los diferentes instrumentos contenidos en el Plan, aunque con un evidente sesgo en favor de las tres regiones tradicionalmente lecheras del país. Es decir, donde operaban las evaporadoras y establos que abastecían el consumo de las principales ciudades².

El gobierno iniciado por Manuel Prado en 1956, no significó mayor variación en la línea de política agropecuaria desarrollada por su predecesor, aunque es necesario referirse al énfasis con que se desarrollaron algunas políticas.

En primer lugar, se ampliaron los incentivos en favor de las evaporadoras, que como ya se ha visto, fueron beneficiarias de exoneraciones tributarias y arancelarias desde su instalación en el país.

Otras empresas procesadoras de leche que surgieron a mitad de los años 50 (como EGASA, Unileche y Maranga) no tuvieron el mismo tratamiento. Fueron prohibidas de recombinar leche durante varios años y no gozaron de los beneficios referentes a importación de maquinarias, equipos, etc.³

Otra política digna de comentarse, es la referida a la regulación del precio de la leche fresca. En las diferentes cuencas lecheras, el mismo era resultado de negociaciones entre los ganaderos y el Ministerio de Agricultura o las evaporadoras.

En la cuenca central, (Lima y Junín) el precio surgía de acuerdos entre la Asociación de Ganaderos y el Ministerio de Agricultura. Al valor acordado, las procesadoras de leche de la capital estaban obligadas a comprar la leche fresca que se les ofreciese en buen estado.

En las cuencas norte y sur (Cajamarca y Arequipa, respectivamente) el precio era producto de un compromiso entre los ganaderos, representados por sus asociaciones, y las empresas evaporadoras, dándose la intervención del Ministerio de Agricultura cuando existía alguna situación de impase.

En general, puede afirmarse que siempre existió cierta renuencia estatal a acordar o arbitrar un precio alto para la leche fresca. Esta reticencia puede ser explicada por el afán de evitar incrementos en el precio de los productos lácteos elaborados, de consumo principalmente urbano.

Sin embargo, en los elementos en juego para la determinación del precio de la leche fresca, ingresó, desde mediados de los años 50, un nuevo componente de singular importancia, la tendencia a la baja en los precios de leches de origen importado.

Aunque no ha sido señalado, resulta claro que en los años 40 existió comunión de intereses entre ganaderos, empresas procesadoras y Estado para desarrollar la actividad láctea en el país y, más específicamente, en las tres regiones tradi-

cionalmente lecheras (de donde se explica el sesgo estatal en las medidas de promoción).

Todas las partes se veían beneficiadas con ello. El Estado se aproximaba de alguna forma hacia sus objetivos en torno al fomento del consumo y abastecimiento de la población, las procesadoras obtenían nuevas fuentes de materias primas y mercados (debe recordarse que la Segunda Guerra Mundial había bloqueado el comercio internacional y destruido mercados), y los productores de leche fresca aseguraban demanda para su actividad y mejores niveles de rentabilidad, gracias al uso de las nuevas técnicas, créditos y mejor ganado, provenientes de implementar políticas de promoción.

La caída en los precios de las leches de origen importado —a consecuencia de los programas de desarrollo lácteo efectuado en algunos países— rompió esta comunidad de intereses. Hasta antes de este fenómeno, los precios de la leche fresca y de la leche en polvo importada habían evolucionado paralelamente. Sin embargo, la caída en precios señalada incentivó a las procesadoras de productos lácteos a sustituir la leche fresca nacional por el producto importado. Estos hechos inclinaron el arbitraje estatal en favor de las procesadoras industriales.

Aparentemente, la búsqueda del desarrollo agropecuario de la producción lechera era un objetivo subordinado al progreso de la actividad industrial. Ello explicaría por qué el conflicto de intereses, generado a raíz de la caída en el precio de los productos lácteos importados, se resolvió en apoyo de las productoras industriales de lácteos (sobre todo las evaporadoras).

Como veremos en la siguiente sección, esto será evidente en la década del 70, cuando el rol del Estado evolucione hacia una mayor intervención en la economía a través de la planificación y la creación de empresas públicas.

IV. 1963-1980: El estado planificador y empresario

Al entrar en los 60, un nuevo gobierno de corte populista, a cargo del

Arq. Fernando Belaúnde Terry, dio inicio en el país a un intento de industrialización, que por aquel entonces se percibía como factible de lograr a través de lo que se conoce como la sustitución de importaciones. Para los productos lácteos, esta nueva estrategia de desarrollo significó un mayor apoyo a la producción. A partir de 1963, en que se conformó una Junta encargada de proponer soluciones al problema de la deficiencia en el consumo y producción de lácteos, la actividad adquirió mayor independencia respecto al problema alimenticio del país.

Las principales acciones durante el período estuvieron orientadas a promover y proteger la producción lechera. Así, además de seguir incentivando la realización de certámenes ganaderos, se fomentó el cultivo de alfalfa, se realizaron campañas de vacunación de ganado, etc. Estas medidas de promoción tuvieron, al igual que las previas, una clara tendencia a favorecer a las zonas lecheras más importantes del país (Arequipa, Cajamarca y Lima).

Dada la situación de alta inestabilidad en que se hallaba el agro, consecuencia de los movimientos campesinos y las guerrillas rurales, se tomaron medidas de estímulo a la inversión. Estas incluían exoneraciones arancelarias a las importaciones de ganado seleccionado, maquinarias e implementos. Podían acogerse a ellas establos y empresas procesadoras de leche.

Como la reciente historia política lo registra, el Arq. Belaúnde fue derrocado en octubre de 1968 por la Junta Militar presidida por el General Juan Velasco Alvarado. La referida Junta, al tener como uno de los propósitos el transformar las estructuras económicas y sociales del país, diseñaría un modelo de manejo económico cuyo impacto repercutiría en todos los sectores productivos. Los lácteos, pese a ser alcanzados por la nueva estrategia estatal, no verían modificado, en lo esencial, el esquema de desarrollo planteado para la actividad desde los años 50.

En la medida en que una caracterización y descripción del modelo económico implementado por la Junta Militar exceden largamente los límites y objetivos de este artículo, no se entrará a realizarlas. Sin

embargo, siendo necesario contar con un marco referencial que encuadre el desarrollo lácteo durante el período, se señalarán las características del proceso que afectaron a estos productores.

Como punto de partida, puede considerarse la protección a la actividad industrial. Aunque la misma contó con cierto nivel de protección desde regímenes previos al iniciado en 1968, el conjunto de fuertes aranceles y prohibiciones (resultantes de la Ley de Industrias de 1970) inició un nuevo ciclo, en el que la actividad manufacturera gozó de protección prácticamente absoluta. Esto se reflejó en la industria láctea a través de una fuerte caída en la importación de bienes finales y en un notable incremento en las compras de insumos extranjeros, necesarios para la producción interna de lácteos (Cuadro N° 2).

La total exclusión de la competencia externa, fue el límite previsible a la tendencia del Estado a proteger la actividad. Su objetivo original pudo haber sido promover la producción local —vía protección—, pero finalmente terminó siendo “la solución”⁴ al conflicto existente entre los productores de leche fresca y las procesadoras de lácteos.

Otras características de fuerte impacto en la producción láctea fue la tendencia a expandir la acción empresarial del Estado hacia la esfera de la comercialización. Este proceso se materializó mediante la creación de empresas públicas como EPSA, EPCHAP, ENCI, MINPECO, etc. A través de las mismas, se intentó controlar los canales de comercialización de productos considerados “estratégicos”, entre los cuales se encontraban los insumos lácteos foráneos.

Por último, durante los años del gobierno militar, los controles no sólo abarcaron la esfera de la comercialización sino, como nunca en la producción de bienes, intentaron regular diferentes partes del proceso productivo, orientando así producción, precios y consumo.

Los lácteos no pudieron sustraerse a esta tendencia. De tal manera que además del manejo de la comercialización, la Junta Militar inició un control del precio de algunos productos lácteos a partir de marzo de 1969.

Cuadro 2

IMPORTACION DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS LACTEOS, 1965 - 1979

Años	Leche Evaporada		Leche Condensada		Leche en Estado Sólido (Polvo)		Grasa Anhidra de Leche	
	TM	Miles de soles	TM	Miles de soles	TM	Miles de Soles	TM	Miles de soles
1965	10,829.9	75,768.8	83.5	643.8	8,502.4	88,630.3	---	---
1966	14,022.3	97,099.6	292.9	2,355.9	10,995.4	133,467.9	---	---
1967	14,844.9	113,427.6	489.4	3,938.3	13,336.4	176,332.5	3,785.8	117,382.5
1968	16,458.9	149,295.8	485.8	5,203.8	14,570.8	197,804.4	5,233.0	147,659.1
1969	9,244.7	81,338.7	737.8	8,454.9	12,458.8	142,514.9	5,057.1	108,515.6
1970	1,829.4	17,134.1	6.9	77.1	16,437.6	188,280.1	6,872.3	143,949.8
1971	548.9	5,786.8	3.4	47.2	23,063.8	329,282.8	10,849.0	301,944.4
1972	274.5	3,924.6	15.0	262.2	28,677.4	721,249.5	10,779.8	574,057.1
1973	677.1	9,880.9	51.2	1,027.2	23,697.5	566,005.1	8,459.1	356,905.6
1974	1,048.8	17,064.9	0.4	36.4	27,928.9	908,567.5	11,528.3	534,983.8
1975	701.3	7,274.3	4.4	186.2	26,777.4	1'014,583.9	11,600.0	588,450.4
1976	867.4	24,101.1	2.1	167.6	27,310.9	785,668.9	11,811.9	770,448.3
1977	384.7	15,946.5	---	60.7	26,296.9	1'628,086.4	11,627.3	1'277,769.2
1878	52.4	4,462.1	0.5	128.5	22,290.6	1'760,621.9	8,301.0	1'483,265.4
1979	---	---	3.4	1,088.8	12,254.5	1'623,589.5	4,041.9	1'090,562.6

Fuente: "Estudio Integral de los Subsidios: El caso de los productos lácteos". MAA-OSPAL. *
Anexo A, 1; y FOPEX - Gerencia Técnica

Elaboración: propia

Tal como en la década de los 40, el control al precio del producto final llevó pronto al fisco a establecer similares medidas con respecto a los insumos más importantes: la leche en polvo descremada (LPD), la grasa anhidra de leche (GAL) y la leche fresca. Para los dos primeros, el control se materializó en noviembre de 1974, mientras que para la leche fresca en abril de 1972.

Al fijar los precios de insumos importados cuyo valor tendía al alza desde principios de la década⁵, el objetivo del gobierno era evitar una importante subida en los costos de los productos lácteos consumidos por sectores urbanos de la población. Sin embargo, este control al precio de un insumo importado comercializado por empresas estatales, obligó al fisco a subsidiar la leche en polvo descremada y la grasa anhidra de leche, los principales insumos lácteos de origen foráneo.

Al subsidiar a los insumos importados sustitutos de la leche fresca, se incentivó aun más el atractivo de estos. Y

en tal sentido, se sacrificó el objetivo estatal de fomentar la producción agropecuaria de lácteos con el incentivo al consumo urbano, vía una mayor producción industrial.

Pero, ¿con qué lógica puede explicarse la supresión de un objetivo perseguido por más de 30 años? Aparentemente, el gobierno militar optó por aquella alternativa que, al menor costo fiscal de corto plazo, lo acercaba a la obtención de la meta señalada con referencia al consumo.

El subsidiar a la leche fresca para evitar los aumentos en costos ocasionados por la inflación, habría significado un egreso efectivo del tesoro público⁶. La subvención a los productos importados no implicaba un inmediato esfuerzo fiscal, puesto que parte de la importación láctea estaba financiada con préstamos, y había mayor posibilidad de establecer precios diferenciados internos —debido al control de los canales de comercialización— para así financiar parte del subsidio. Desde la perspectiva del gobierno, era importante (por la espe-

cial sensibilidad política de la población ante las alzas en los precios de productos lácteos) proteger al consumidor, y fue en esa dirección en la que se actuó.

A lo largo del presente artículo, ha sido posible apreciar algunas constantes de la acción estatal en la producción y consumo de lácteos. Gracias a su presencia es factible desarrollar, a manera de sumario, una breve caracterización de la intervención del Estado en la actividad y, a partir de los resultados obtenidos, intentar una evaluación del éxito o fracaso de la acción estatal.

V. Principales características de la intervención del estado en la actividad láctea

En cuanto a los objetivos, se puede aseverar que los distintos gobiernos tuvieron presentes los siguientes:

- Fomentar el consumo de productos lácteos, para lo cual se intentó ofrecerlos a bajo precio y con abastecimiento satisfactorio.

- Impulsar el desarrollo de la ganadería lechera y la producción industrial láctea. Objetivo que se buscó mediante medidas de promoción y protección. Se mantuvo parcialmente con respecto a la ganadería lechera al decaer el precio internacional de los insumos lácteos foráneos.

Aunque estos objetivos fueron estables a lo largo del tiempo, de acuerdo a la concepción que se tuviera del rol del Estado en la economía y de la alianza de clases que sustentase a los gobiernos, se dieron distintos usos a algunos instrumentos. En tal sentido puede clasificarse a los gobiernos en dos grupos:

a) **Liberales:** Propugnaban minimizar la intervención pública en los mercados cuando no fuera a través de la promoción a la actividad. Se considera de este tipo a los dos gobiernos de Odría y al segundo de Prado.

b) **Controlistas:** De corte populista, sostenían la necesidad de un Estado con presencia en la economía a través del control y planificación de la producción. En este grupo se incluye el primer gobierno de Prado, el de Bustamante y Rivero, Belaún-

de Terry, Velasco Alvarado y Morales Bermúdez.

Los periodos de gobiernos liberales se caracterizaron por la abstención del fisco en el control de las diversas etapas del proceso productivo, ciñéndose la acción pública a un rol promotor o arbitral.

Cuando el aparato estatal se encontró en manos de un régimen controlista, se instauraron controles o se forzó la regulación de los precios de insumos importantes en el costo. También se llevaron a cabo intentos de planificación de la producción. A este esquema general de los gobiernos controlistas se adicionan otros elementos en la década del 70: manejo diferenciado de precios y absorción de los canales de comercialización y subsidios.

Con respecto al rol promotor del Estado, ambos tipos de gobierno tuvieron un comportamiento poco distinto, siendo por lo tanto las políticas más duraderas. Las medidas tomadas para promover la actividad láctea en el país pueden agruparse bajo dos rubros:

a) Orientadas a difundir y aumentar los niveles de producción del sector lácteo. Entre éstas, podemos considerar las importaciones de ganado seleccionado, los planes de desarrollo técnico, los programas de apoyo crediticio, los programas de inseminación artificial, los programas para la mejora del cultivo de forrajes, etc.

b) Destinados a proteger la producción interna de lácteos. Estamos refiriéndonos a las exoneraciones aduaneras y tributarias, a la protección arancelaria y para-arancelaria, etc.

Es necesario tener presente que la dinámica estatal en el sector lácteo estuvo notablemente sesgada hacia las 3 regiones tradicionalmente lecheras del país, que a su vez proporcionan el grueso de la oferta de productos lácteos consumidos por la población urbana.

IV. Principales consecuencias de la política del estado en el sector urbano

Como veremos a lo largo de la presente sección del artículo, la conjunción entre la política estatal y los intereses privados existentes, generó un importante crecimiento de la actividad láctea en el país. Sin

embargo, en la génesis de esta expansión podemos ubicar no sólo la posible explicación del actual estancamiento de la actividad sino, además, la razón por la cual el desarrollo de este subsector guarda ciertas particularidades en el Perú con respecto a otros países del tercer mundo.

En lo referente a la producción de leche fresca, el esquema de concentración de los recursos en 3 regiones lecheras devino, como es lógico suponer, en una gran expansión de la producción láctea en las mismas. Al año 1979, dichas regiones aportaban aproximadamente el 60% de la producción nacional de leche fresca (sólo la cuenca sur, compuesta por Arequipa, Moquegua y Tacna, contribuía con un 25%) (Cuadro No. 3).

Esta notable expansión generó un importante cambio en la actividad agropecuaria de las regiones pasando a convertirse en dependientes de la producción láctea (Cuadro N° 4). Esta variación en el perfil productivo de dichas regiones, las ha vuelto socialmente sensibles a cambios en la política estatal con respecto a los lácteos, ya que las economías regionales se han revelado como fuertemente dependientes de la actividad.

La expansión lechera en las cuencas señaladas, es claramente separable en dos periodos. En el primero, entre 1942 y 1960, podría decirse que la producción láctea se encontraba en auge (con tasas de crecimiento promedio del rechojo de leche de más del 15% por parte de las evaporadoras).

Posteriormente, entre 1960 y 1980 —es decir durante el 2° período de expansión— se inicia un estancamiento en la producción láctea.

La referida caída en la tasa de expansión de actividad es explicada no sólo por un natural agotamiento de los recursos a disposición para su expansión —como por ejemplo las áreas aptas para el cultivo de pastos—, sino además por la tendencia a la caída en los precios de insumos importados, que incentivó a una sustitución de la leche fresca.

Con respecto a la actividad ganadera ligada a la industria láctea, puede afirmarse que hubo un éxito relativo en el es-

Cuadro 3
PRODUCCION ZONAL-NACIONAL
DE LECHE FRESCA
1979 (TM)

Región Agraria			Nivel de Participación o/o*
Piura	I	Tumbes Piura	3.5
Chiclayo	II	Lambayeque Cajamarca	14.5
Trajillo	III	La Libertad	14.5
Ancash	IV	Ancash Lima Metropolitana	14.8
Lima	V	Lima Ica	4.8
Arequipa	VI	Arequipa	20.0
Huánuco	VII	Pasco Huánuco Junín	2.4
Huancayo	VIII	Huancavelica Ayacucho Cuzco	1.4
Cuzco	IX	Apurímac Madre de Dios	1.7
Puno	X	Puno	7.5
Tarapoto	XI	San Martín Amazonas	7.5
Iquitos	XII	Iquitos	2.5
Tacna	XIII	Tacna Moquegua	5.0
TOTAL			100.0

Fuente: "La Leche: Transnacionales y Consumo Popular", CEDAL, Lima, 1980. Cuadro No. 5, p. 16
Y "Boletín Estadístico del Sector Agrario", MAA-OSE, Lima 1981, Cuadro V-4, p. 30.

Elaboración: propia

fuerzo público y privado de promoción. De hecho, los ganaderos favorecidos con créditos, apoyo técnico e importación de ganado, han conseguido adaptar distintas razas de vacunos a los diversos climas peruanos. Sin embargo, estos ganaderos no son quienes proporcionan el grueso de la oferta de leche en las 3 principales cuencas lecheras (aunque evidentemente poseen los

Cuadro 4

**USO DE LA TIERRA EN LOS DEPARTAMENTOS DE LA CUENCA NORTE (1929-1961)
SUR (1929-1972)***

USO DE LA TIERRA	Cuenca Norte				Cuenca Sur			
	1929		1961		1929		1972	
	Miles de Has.	o/o	Miles de Has.	o/o	Miles de Has.	o/o	Miles de Has.	o/o
Tierras de uso pecuario	17	7	129	50	20	33	52	50
Tierras de uso agrícola	226	93	62	24	42	67	51	49.7
Tierras improductivas	s. i.	---	47	18	s. i.	---	---	0.0
Tierras de bosques o montes	s. i.	---	13	5	s. i.	---	1	0.3
Tierras cultivables no trabajadas	s. i.	---	8	3	s. i.	---	---	0.0
TOTAL	243	100	259	100	62	100	104	100.0

* : Las cifras de miles de hectáreas se han estimado a partir de conocer los porcentajes y las hectáreas por cuenca.

s. i. : Sin información

Fuente : "El Complejo Sectorial Lácteos en el Perú". INP-OIC. Lima 1979. Cuadro No. 26, p.84 y Cuadro No. 33, p. 98.

Elaboración : Propia

mejores rendimientos por vacuno), ya que aproximadamente el 50% de la misma es entregada por una gran cantidad de pequeños productores con magros niveles de productividad.

En promedio, la oferta de leche fresca en el Perú es obtenida con niveles de rendimiento bastante bajos con respecto a estándares internacionales. En tal sentido, puede afirmarse que los programas de fomento al progreso técnico en la ganadería lechera han tenido un éxito restringido.

Los esfuerzos públicos en lo referente a la producción industrial de derivados lácteos, han rendido importantes frutos en términos del crecimiento de la producción. El principal producto lácteo industrial, la leche evaporada (46% del consumo lácteo), ha tenido una tasa de crecimiento promedio entre 1960 y 1979 del 8% (Cuadro N° 5).

De manera similar se han comportado otras leches de origen industrial, de forma tal que en la actualidad, los productos lácteos manufacturados satisfacen aproximadamente un 65% del consumo humano de estos bienes, habiendo desplazado en forma progresiva a la leche vendida al porongueo.

Sin embargo, las pautas fijadas y la dinámica de desarrollo seguido han impedido una expansión "sana" de la actividad en su etapa industrial.

Es de notar que la gran expansión registrada por las leches de origen industrial tuvo su base en 2 pilares: la disponibilidad de un mercado interno cautivo y la superioridad para el consumidor de los productos industriales lácteos con respecto a los obtenidos en forma artesanal⁷.

La existencia de un mercado cautivo es uno de los resultados de la "solución" estatal a los conflictos entre productores y consumidores industriales de leche fresca. En efecto, desde que empezó la caída tendencial en el precio de los lácteos de origen importado, el Estado respondió elevando la protección a la producción de leche evaporada a través del instrumento arancelario. De esta forma, el mayor costo pagado por las empresas procesadoras de lácteos pasaba a ser asumido principalmente por los consumidores de leche evaporada, a través de un mayor precio, y por la sociedad como un todo, mediante la deficiente asignación de recursos que esto generaba.

Esta "solución" estatal facilitó y fomentó la expansión de los productos lácteos.

Cuadro 5

**PRODUCCION NACIONAL DE LECHE
EVAPORADA 1961 - 1980
(en T. M)**

Años	Producción	Tasa de Crecimiento
1961	27,528	
1962	30,842	12
1963	38,447	25
1964*	42,250	10
1965*	46,053	9
1966*	49,856	8
1967	52,447	5
1968	57,421	9
1969	59,720	4
1970	80,020	34
1971	88,280	10
1972	99,635	13
1973	105,365	6
1974	105,177	0
1975	106,120	1
1976	113,270	7
1977	118,836	5
1978	122,378	3
1979	111,630	8
Tasa de Crecimiento		
Promedio 1961-1969		10
1970-1979		7
1961-1979		8

* Estimado

Fuente: "El Complejo Sectorial Lácteos en el Perú. INP-OIC Liam, 1979. Anexo No. 19, p. 315. Y "Estadística Industrial", MITI.

Elaboración: Propia

teos nacionales de origen industrial, pero no evitó el inicio de una progresiva sustitución de leche fresca por insumos lácteos foráneos. Así, la importación de leches en polvo creció a tasas promedio superiores al 100/o desde fines de la década del 50, mostrando la poca ligazón técnica existente entre las etapas agropecuaria e industrial en la producción láctea⁸.

El perfil de desarrollo de la producción industrial, por el énfasis en la protección a los productos lácteos existentes y la

ausencia de otras alternativas con mayor atractivo para el consumidor, ha generado una particular predominancia de la leche evaporada en las ventas totales de la industria láctea peruana. Es decir, el proceso descrito ha repercutido notablemente en la posibilidad de elección del consumidor.

Hasta 1979, en que se inicia la venta de leche en polvo ENCI, los peruanos no tenían mayores alternativas de elección entre las leches de origen industrial, de forma tal que debían pagar altos precios (con respecto a otros países) por el consumo de productos lácteos. Esta consecuencia evidente de la cerrazón del mercado hacia el exterior contradice el objetivo de fomento al consumo lácteo de la población.

En la década del 70, el consumo lácteo per cápita de la población se encontraba muy por debajo del nivel de referencia óptimo elaborado por el Instituto Nacional de Nutrición, y con una tendencia al deterioro. Este hecho debe ser sopesado a la luz de lo que significa en la población infantil peruana, para la cual, una reducción en su consumo lácteo puede significar la diferencia entre la desnutrición aguda y la posibilidad de desarrollarse como individuo.

Habiendo examinado la conducta del Estado en la actividad láctea y los resultados de la misma, se puede pasar a la presentación de algunas reflexiones en torno al rol del Estado en los lácteos y a las posibles vías rectoras a considerar en una política estatal alternativa.

VII. Reflexiones en torno al rol del Estado en la actividad láctea y a las consecuencias del mismo

Desde hace 40 años el Estado ha mantenido una política de fomento a la actividad láctea cuyos éxitos pueden considerarse relativos. Se ha desarrollado un complejo industrial relacionado con la actividad láctea en el Perú, pero el mismo no se encuentra integrado a los productores nacionales de sus principales materias primas. De hecho, podría elaborarse más de un producto lácteo importante en el consumo de la población, sin requerir para ello leche fresca nacional.

Adicionalmente, la estructura de la producción tiene un bajo rendimiento pro-

medio y es sumamente concentrada, tanto en el mercado de compra de leche fresca, como en el de venta de productos industrializados. Esto posibilita la existencia de mercados en los cuales algún agente cuenta con alto poder monopólico o monopsónico. Claro ejemplo de esto es la situación de la cuenca sur (Arequipa, Moquegua y Tacna), donde Gloria S. A. adquiere aproximadamente el 90% de la leche fresca producida en la región y a su vez produce aproximadamente el 85% de la leche evaporada consumida en el país.

Este perfil de desarrollo de la actividad láctea también ha perjudicado al consumidor, al marginar mejores alternativas en calidad y precio. En un mercado como el peruano, caracterizado por consumidores de baja capacidad adquisitiva, esto no sólo ha redundado en un déficit en el consumo lácteo de la población, sino además ha limitado las posibilidades de expansión de la producción, debido al menor tamaño del mercado⁹.

Teniendo presente estos hechos y otros presentados a lo largo del artículo, ¿le conviene al Perú seguir promoviendo el desarrollo lácteo? Y si esto fuera así, ¿cuáles serían las alternativas a disposición del país? Diversas razones obligan a pensar en la conveniencia de fomentar el desarrollo de la actividad láctea.

En primer lugar debe considerarse la disponibilidad de recursos. El Perú cuenta con diversas regiones aptas para el desarrollo ganadero. En la mayoría, la acción estatal de apoyo y/o promoción no existe o es mínima.

Por otro lado, el país cuenta con un sector de empresarios vinculados a la actividad, agrupados principalmente alrededor de los FONGALES, de bastante dinamismo¹⁰, y existe abundante mano de obra que podría ser incorporada a la actividad sin mayor dificultad.

Adicionalmente, debemos considerar que los lácteos, al ser bienes perecederos, generan en aquellas regiones donde son producidos la aparición de otras actividades vinculadas a su transformación en productos cuyo período de conservación sea mayor (quesos, por ejemplo). Tener esto presente puede no ser relevante desde una

perspectiva nacional, pero definitivamente es importante a nivel de la distribución regional del ingreso y empleo.

El país cuenta entonces con potencial en recursos para el desarrollo lácteo y un empresariado dinámico ligado a esta actividad. De darse ciertas condiciones, podría generarse una expansión de la producción.

Otro grupo de argumentos, relacionados con la necesidad del país de mantener algún nivel de producción láctea, está vinculado al comportamiento del mercado internacional.

Con algunos bienes lácteos ocurre a nivel internacional algo similar a lo que sucede con muchos bienes primarios; se producen grandes variaciones en los precios de un año a otro. Esto genera que en determinados períodos —cuando el precio se encuentra bajo— sea mucho más atractivo que lo usual el consumo de leches importadas. Sin embargo el fenómeno es relativamente ocasional (a lo más las caídas en precios duran 2 años) y ya que corresponde a las colocaciones de inventarios excedentes de los principales países productores de LPD y GAL.

Las razones expuestas líneas atrás justificarían que parte del aparato productivo nacional se destine a la producción láctea, mas no serán suficiente argumento como para sostener la estructura productiva a sus costos actuales, es decir, manteniendo una notable diferencia con respecto a los internacionales.

Es recomendable que se tomen medidas para evolucionar hacia una producción láctea más acorde con el costo alternativo de los recursos para el país, más cercana a un sistema que fomente el consumo lácteo y contribuya, por consiguiente, a mejorar la nutrición de la población peruana. No debe olvidarse que uno de los fines de toda política alimentaria es la adecuada nutrición de la población, y en esto es evidente que los lácteos tienen un importante papel.

Sin pretender decir la última verdad sobre el tema, pueden esbozarse algunas sugerencias en cuanto a la orientación de la política estatal con respecto a los productos lácteos.

En términos cualitativos, se lograría un avance si se redefiniesen los objetivos del Estado, pasándose a considerar el fomento al consumo urbano no como un objetivo principal, sino similar a otros, de menor relevancia política (¿Por qué fomentar solamente el consumo urbano? ¿Y el rural?).

En lo referente a la producción, es necesario reorientar la política de promoción. Como se ha señalado, ésta adoleció de una excesiva concentración en 3 regiones, no pudiendo llegarse en las mismas a niveles de productividad cercanos a estándares internacionales. Es probable que similares recursos orientados a otras regiones de filiación láctea, hubieran dado mejores resultados.

Una nueva política de promoción a la producción debería basarse en la descentralización del esfuerzo hacia otras regiones con posibilidades ganaderas y, en las zonas tradicionales favorecidas, al apoyo para el progreso técnico de aquellos productores con bajos perfiles de rendimiento.

En tal sentido, es elogiable el programa de creación de plantas procesadoras de leche —iniciado por el anterior régimen— en zonas prometedoras para el desarrollo lechero. El efecto de este programa no sólo se reflejará en el aumento de la producción láctea, sino en el ingreso regional.

Se ha señalado la existencia de estructuras de mercado fuertemente concentradas tanto en la compra de leche fresca, como en la venta de los principales productos lácteos procesados. Es necesario tener presente que estructuras tal altamente con-

centradas podrían asfixiar la dinámica de desarrollo de algunos agentes, impidiendo la expansión de productores de mayor aceptación para los consumidores.

En tal sentido, es de urgencia romper el poder de manejo del mercado por parte de alguno o algunos agentes, dando otras alternativas de elección a productores de leche fresca y consumidores de lácteos industriales. Esto debilitará el poder del manejo monopólico de aquellos mercados altamente concentrados —tendiendo, por consiguiente, a mejorar los precios—, y señalaría una pauta a la productividad, generando una mejor asignación de los recursos a largo plazo. Sin embargo, es necesario tener presente que esta apertura deberá ser efectuada con sumo cuidado, puesto que la inestabilidad del mercado internacional podría arrasar la producción láctea en el Perú.

Lo sucedido en el sector lácteo es un interesante ejemplo de cómo los objetivos y las acciones del Estado condicionan el desarrollo de las actividades productivas, conformando así una trayectoria de largo plazo que desemboca, en ocasiones, en una situación incompatible con las metas perseguidas.

La triste enseñanza que nos deja el análisis de lo ocurrido en este sector, se encuentra no sólo en la comprobación de las serias deficiencias existentes en la actividad sino, además, en el hecho de encontrar oposición entre medidas y objetivos. En palabras simples, en comprobar, una vez más, que lo hecho por una mano se opone, a menudo, a lo buscado por la otra.

Notas :

1/ El precio de la leche sólo fue controlado en Arequipa, Lima y Callao, zonas consideradas en aquel entonces como las más importantes regiones de producción y consumo. Conviene anotar que el control no incluía a la leche evaporada.

2/ Entre 1950 y 1956 éstas regiones absorbieron más del 70% de los préstamos para ganado vacuno otorgados por el Banco de Fomento Agropecuario del Perú. Véase "La intervención del Estado

en la actividad lechera en el Perú" (1939-1967)". Tesis presentada por Walter Olivera Sánchez, Universidad del Pacífico, Pág. 69, Cuadro VI.

3/ Recién pudieron acogerse a este trato preferencial en 1967, durante el primer gobierno del Arq. Fernando Belaunde Terry.

4/ El "solucionar" mediante mayor protección el conflicto existente entre productores de leche fresca y procesadoras no significaba, bajo ningún pun-

to de vista, atacar los problemas de fondo de la actividad, como bajo rendimiento técnico, deficiente asignación de los recursos de promoción, etc., problemas reales que han llevado a la producción nacional a no ser competitiva con los lácteos de origen importado.

5/ Después de aproximadamente 15 años de caída tendencial en el precio.

6/ Recuérdese que por los años en que se instauró el subsidio, el sector público acumuló importantes déficits presupuestales.

7/ Los productos industriales lácteos brindan más confianza al consumidor al tener una presentación más adecuada, es más difícil de alterar por el comercializador, cuentan con un periodo de conservación en buen estado mayor al de la leche no procesada.

8/ Debe tomarse en cuenta que la baja ligazón señalada se da a un nivel únicamente técnico, ya que en términos de relaciones económicas es un hecho la existencia de un importante vínculo entre los productores de leche fresca y los fabricantes de lácteos de origen industrial.

9/ Resulta razonable pensar que un menor precio de mercado estará asociado con mayores volúmenes de venta y, por consiguiente, con una mayor producción.

10/ Simplemente recordemos la conmoción causada en la opinión pública a raíz de las denuncias de estos productores sobre cómo se habían visto obligados a arrojar la leche a los ríos debido a la negativa de las firmas evaporadoras a pagarles el precio pedido por ellos.