

PE-0021-2017

Bogotá D.C. Junio 20 de 2017

Doctor

**JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN**

Presidente de la República

Casa de Nariño

Señor presidente.

Cómo es de su conocimiento, el sector lechero atraviesa actualmente por una fuerte crisis, paradójicamente por hacer bien su tarea en términos de mejoramiento productivo, a lo cual se ha sumado un clima favorable en lo que va corrido de 2017, lo cual ha redundado en un incremento, de acuerdo con cifras del DANE, del 10% en el primer trimestre del año. Sin embargo, las difíciles condiciones actuales del sector no obedecen a situaciones de coyuntura sino a problemas estructurales sin resolver, que terminan permitiéndole a la industria tomar ventaja a costa del maltrato a los productores lecheros a través de la reducción del precio del litro de leche, violando inclusive las normativas vigentes, o bien, dejando de recoger parcial o totalmente la producción con el fin de presionar al productor a terminar “regalando” el fruto de su trabajo, y peor, trabajar a pérdida.

### **1. EL DIAGNÓSTICO (ver anexo)**

En términos generales, la problemática del sector lechero colombiano puede resumirse de la siguiente forma:

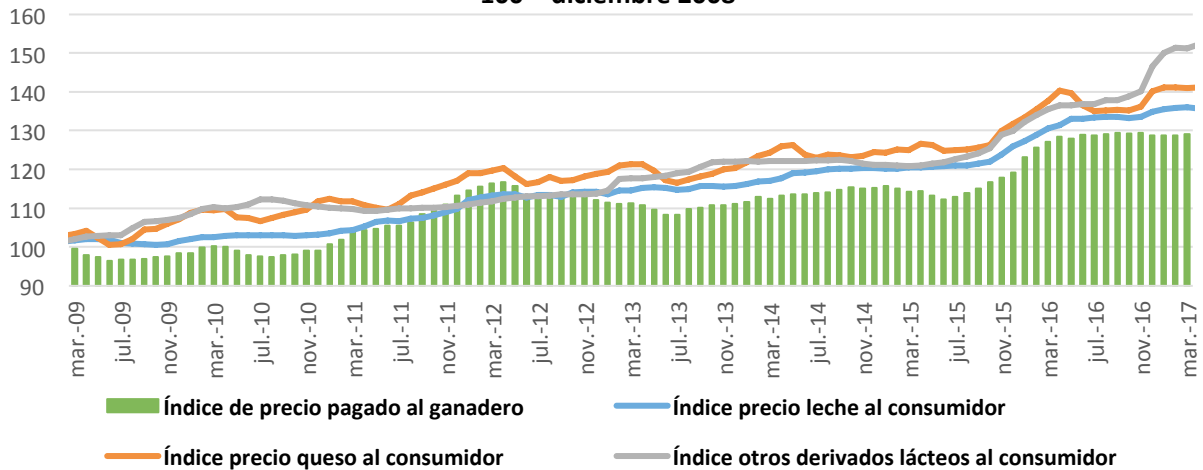
- A. Mucha leche (6.400 millones de litros) y poca industrialización (3.200 millones de litros procesados por la industria formal).
- B. Muchos oferentes y pocos compradores (solo 3 empresas acopian cerca del 50% del acopio formal).
- C. Mucha leche para estratos altos (189 lt./hab./año) y muy poca para estratos bajos (36 lt./hab./año).
- D. Elevados costos de producción que absorben los aumentos en productividad obtenidos en el eslabón primario.
- E. Impacto de los TLC y crecimiento anormal de las importaciones de leche en polvo y lactosueros, frente a los requerimientos reales de la industria alimenticia.

## 2. LAS CONSECUENCIAS

### Pérdida de poder adquisitivo del ingreso del ganadero

Como se aprecia en el gráfico 3, los precios corrientes pagados al productor tienen menor dinámica que los precios corrientes que la industria y los comercializadores le cobran al consumidor. Esto indica que los márgenes entre compra y venta de leche por parte de la industria son cada vez más grandes, por supuesto a costa del ganadero, abocado a un vidente estancamiento, desde marzo de 2016, en el precio que recibe de la industria.

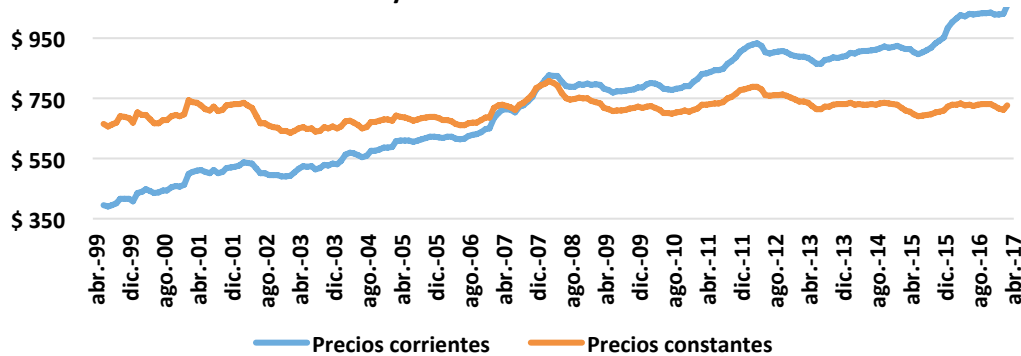
**Gráfico 3: Índices de precios al consumidor y precio pagado al ganadero**  
100 = diciembre 2008



Fuente: DANE. Unidad de Seguimiento de Precios de la Leche – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

La situación empeora al analizar los precios constantes al ganadero y evidenciar que el de 2017 es idéntico al de 10 años atrás, es decir, que su capacidad de compra no ha crecido en la última década, mientras los costos sí lo hacen en términos reales (Gráfico 4).

**Gráfico 4: Precio del litro de leche (pesos x Litro)**  
Cifras corrientes y constantes - Base 100 = enero 2008



Fuente: Unidad de Seguimiento de Precios de la Leche – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Es claro que las decisiones de la industria apuntan a la reducción del precio al productor, cuando no a la suspensión total o parcial de las compras, con un impacto sensible para el ingreso de los ganaderos, la mayoría pequeños productores. El argumento es la imposibilidad financiera de sostener los mayores inventarios estacionales, por sus consecuencias en el flujo de caja de las empresas. No obstante, la solución unilateral de un menor precio al productor no se traduce en disminución en el precio al consumidor, que sería lo justificable, no solo para redistribuir hacia atrás el impacto de la mayor oferta entre comercializadores, procesadores y ganaderos, sino, para reactivar el mercado por la vía de un incremento en la demanda, inducido por el menor precio al consumidor final.

### **3. LA PROPUESTA PARA EL SECTOR LECHERO**

Señor presidente, hoy ya no se cuenta con los plazos que se tenían cuando se negociaron los TLC con Estados Unidos, la Unión Europea y otros países, para emprender la reconversión del sector lechero. Estamos a siete años del libre comercio con Estados Unidos, ya es efectivo el de Chile y solo estamos a unos meses del pleno comercio en leche con Mercosur. Sin embargo, siempre será tiempo para diseñar e implementar políticas públicas efectivas para reconvertir al sector, dejando de lado medidas coyunturales que, en la práctica, siempre se traducen en transferencia de recursos ganaderos hacia la industria para solventar su existente y no reconocida ineficiencia.

Al respecto, el sector ganadero productor de leche le propone los siguientes elementos, que requieren de su apoyo para que el futuro de más de 300 mil familias productoras de leche pueda construirse con eficiencia y sostenibilidad financiera, más aún cuando el sector agropecuario es uno de los pilares para la consolidación de la paz.

- a) El Fondo Tripartito:** la creación de un fondo permanente con el que se puedan solventar las situaciones de crisis en tiempos de exceso de oferta de leche y caída del precio al productor. Tradicionalmente, las crisis lecheras se han financiado con recursos ganaderos a través del Fondo de Estabilización de Precios de la Leche y la Carne. Por lo tanto, es hora de que los industriales coloquen parte de sus asombrosas utilidades para consolidar la cadena de valor, a lo cual se sumarían los recursos del Gobierno como prenda de garantía para este esfuerzo tripartito.

- b) Los contratos de proveeduría y precio excedente:** Como parte del concepto del ganadero como aliado estratégico, los productores de leche estamos dispuestos a desarrollar un modelo de contrato de proveeduría en el que acordamos vender un volumen anual de leche al industrial a un precio determinado, y los excedentes de oferta a un precio diferenciado y previamente negociado entre las partes, todo esto siempre y cuando exista el fondo tripartito mencionado en el punto (a).
- c) Transmisión adecuada de precios en la cadena de valor:** Los industriales y comercializadores deben entender que si le suben el precio al consumidor también deberían subirlo al ganadero, o al contrario, si lo bajan al productor deberían bajarlo al consumidor, con el fin de mantener estimuladas las dos puntas de la cadena de valor. Resulta importante entonces que se diseñe un modelo, con la supervisión de MADR, en dónde las variaciones de precio hacia arriba en el precio a los consumidores le sean compensadas al productor, y las bajas en el precio al productor le sean transmitidas al consumidor en la leche y productos lácteos como bienes finales.
- d) El subsidio al consumo de leche en estratos 1 y 2:** En los estratos socioeconómicos 1 y 2 existen 30,9 millones de habitantes que no consumen la cantidad adecuada de proteína para mantener su condición nutricional y un desarrollo físico y psicosocial adecuados. En consecuencia, vale la pena que, con recursos del Gobierno Nacional, de los entes territoriales y del porcentaje de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero que la ley dispone para ese mismo objetivo, se subsidie el consumo de leche colombiana en colegios, escuelas y jardines infantiles del ICBF.
- e) Laboratorios de referencia:** es fundamental que los laboratorios de referencia cumplan dos condiciones igual de importantes. La primera tengan una mejor cobertura geográfica para facilitar el análisis de la calidad de la leche, y segundo guarden una verdadera independencia frente a la industria. A pesar de los avances que se han tenido en el tema resulta muy sospechoso para los ganaderos que cuando se autorizan incrementos en el precio de la leche por parte de MADR, la calidad de la leche que vigilan los laboratorios, desmejore; lo que le da excusa a la industria a bajarnos el precio.

- f) **La Mesa de Trabajo permanente:** es necesario que, a la mayor brevedad, de ser posible a partir de la próxima semana, se instale una mesa permanente de trabajo entre todos los representantes de la cadena de valor, que no son únicamente los sentados en el Consejo Nacional Lácteo. Dicha mesa, cuyo objetivo es trabajar en los puntos estructurales que afectan a la cadena de valor, debe estar liderada por el Gobierno Nacional a través de un responsable que tenga comunicación directa con la Presidencia de la República.
- g) **Acciones ante la Superintendencia de Industria y Comercio:** como le comentamos en párrafos anteriores, el sector ganadero productor de leche presentará las acciones correspondientes ante la SIC, denunciando los casos en que se han detectado prácticas restrictivas a la competencia y solicitando a la misma autoridad, profundizar las investigaciones frente a las múltiples quejas registradas.
- h) **Plazo de resultados:** le solicitamos a usted, señor presidente, que podamos avanzar en los puntos anteriores, para que en la próxima versión de Agroexpo, a desarrollarse en el mes de julio, podamos presentar acuerdos firmes y permanentes en beneficio del desarrollo integral de la cadena de valor.

Esperamos su apoyo para que los planteamientos de esta carta se traduzcan en el mejoramiento de la calidad de vida de cerca de 1,4 millones de compatriotas, representados en más de 300 mil familias colombianas que dependen de la producción de leche.

Atentamente,

---

José Félix Lafaurie Rivera  
Presidente Ejecutivo FEDEGAN

---

Luis Alfonso González  
Presidente Ejecutivo Asociación Holstein de Colombia

Presidente Cámara Gremial de la Leche FEDEGAN

---

Felipe Calderón Junguito  
Asociación Ayrshire de Colombia

---

Mauricio Moreno Roa  
Presidente ASOCEBÚ

---

Adriana Solano De González  
Presidente Asociación Pardo Suizo y Braunvieh de Colombia

---

Gonzalo Maldonado Gómez  
Presidente Asociación Asojersey de Colombia

---

Manuel Blanco Rincón  
Director Ejecutivo Asociación Simmental de Colombia

---

José Gustavo De Silvestri  
Presidente Asoganorte

---

Luis Eduardo Arias  
Gerente Comité Ganaderos del Meta

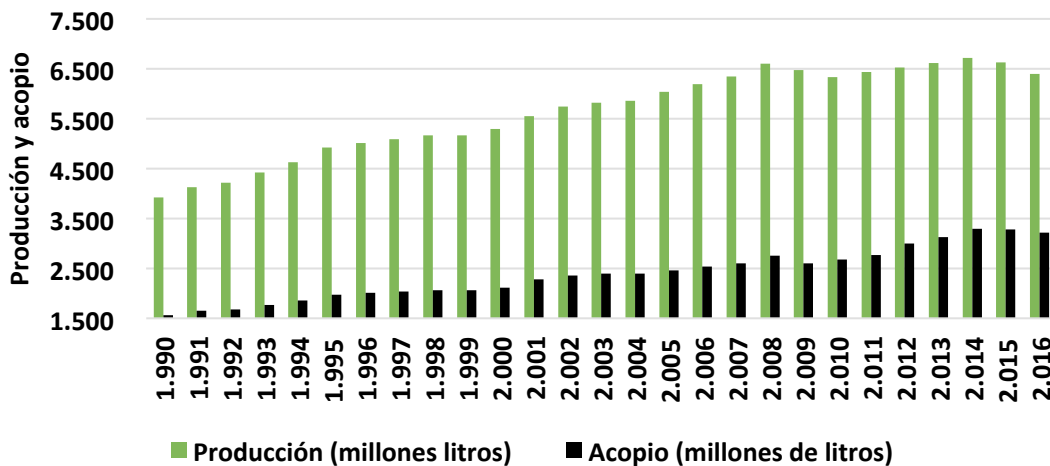
---

## ANEXO

### A. Mucha leche y poca industrialización

La producción de leche en Colombia ha mantenido una tendencia de crecimiento sostenido durante los últimos veinte años (Gráfico 1). Entre 2000 y 2016 la producción aumentó en 21%, al pasar de 5.295 millones de litros a 6.391 millones, con un máximo histórico en 2014 de 6.717 millones de litros. Sin embargo, el efecto del cambio climático (3 años de impactos dramáticos por cuenta del fenómeno de El Niño), y el resultado de las importaciones generaron una reducción relativa en los últimos dos años (2015 – 2016).

Gráfico 1: Producción y acopio de leche



Fuente: FEDEGAN. Unidad de Seguimiento de Precios - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Aun así, la industria solo acopio el 49% de los 18 millones de litros que se producen al día, aduciendo que el consumo de leche y productos lácteos del país se garantiza con 9 millones de litros diarios. Sin embargo, esa demanda de leche procesada presenta una distribución irregular, pues mientras en los estratos altos supera el consumo per cápita nacional, un colombiano de los estratos bajos consume menos de 36 litros de leche procesada al año, lo cual representa un espacio potencial de crecimiento a partir de la diferenciación de producto popular. Si a cada uno de los 10,8 millones de habitantes pertenecientes al estrato 1 de la población se le garantizara un vaso diario de leche de 250ml, la industria acopiaría al menos 990 millones de litros adicionales.

## **B. Muchos oferentes y pocos compradores**

Presidente, ya visto que la industria procesa solamente la mitad de la producción, ese 50% está afectado por otra distorsión estructural. Desde la demanda industrial, solo tres (3) grandes empresas acopian cerca del 50% de la producción que fluye por los canales formales, y no más de 30% responden por el 70%. Desde la oferta ganadera, por el contrario, hay ¡330.000! productores de leche, la gran mayoría campesinos minifundistas que hacen parte de la pobreza rural.

Se trata de un mercado oligopsónico, con gran número de oferentes de leche fresca y pocos demandantes, lo cual les da a estos últimos una posición dominante para imponer precios y cuotas; en contravía de la regulación del país en materia de competencia e irrespetando la normativa específica del sector (Resolución 017 de 2012 del Ministerio de Agricultura), como lo ha reconocido el propio ministro de Agricultura, que ha anunciado la solicitud de investigaciones pertinentes por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio.

Las empresas procesadoras de leche se han concertado para crear una posición de dominio en el mercado que les permite, aduciendo falsos excesos de oferta, fijar políticas comunes de compra, aplicar descuentos arbitrarios al productor, realizar compras parciales del producto y aplicar a su acomodo los criterios de calidad en deterioro del precio al productor.

La compra de la leche se realiza en las fincas productoras y, con frecuencia, en una región existe un único recolector, o a lo sumo dos o tres, lo cual refuerza su posición dominante y tiende a confirmar la existencia de acuerdos anticompetitivos de reparto del mercado de la recolección de leche, en detrimento del ingreso del productor, sobre lo cual se solicitarán las investigaciones del caso por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio, en acción que los productores de leche presentaremos contra la industria lechera.

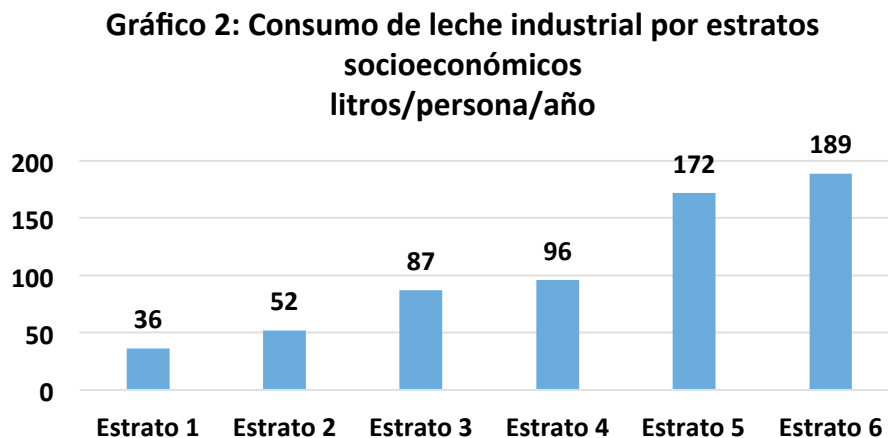
**Nota:** a pesar del incremento del 7 % sobre el precio del litro de leche, autorizado por el Ministerio de Agricultura el 1 de marzo de 2017, la industria disminuyó las bonificaciones voluntarias en más de 10%. En términos reales el aumento del 7% termino siendo una baja de -3%.

## **C. Mucha leche para estratos altos y muy poca para estratos bajos**



En general, se observa un insuficiente esfuerzo de la industria lechera para comercializar mayores volúmenes de leche procesada en los estratos bajo y medio-bajo, que representan la mayoría de los hogares colombianos. Por el contrario, la demanda de productos lácteos procesados se concentra en los estratos altos, cuyo gasto en alimentos no solo es más

elevado y cercano al punto de saturación, sino que no tiende a variar. El problema es que apenas 9 de cada 100 hogares entran en esa categorización –estratos 4, 5 y 6–. (Gráfico 2).



Fuente: FEDEGAN

Los procesadores señalan que el costo de la materia prima no les permite ampliar su oferta y formalizar una mayor parte de la cadena, compitiendo con sustitutos como las gaseosas, los jugos y el agua embotellada. No obstante, en grandes centros de consumo, como Bogotá, se comercializa un volumen de leche no procesada (no higiénica) del orden de los 700 mil litros diarios, que la industria no atiende pero que representa un mercado potencial si mejora su competitividad en estos segmentos a partir de la diferenciación de producto.

#### **D. Altos costos de producción**

La ausencia de una red de vías terciarias suficiente y adecuada, indispensable para sacar la leche de nuestras fincas y también para ingresar insumos, es un factor que encarece el producto final en algo más del 17%. Es decir, que los productores estamos pagando el equivalente a otro IVA por cuenta de la precaria condición de las vías.

Otro factor determinante de altos los costos de producción son los concentrados y fertilizantes. Cuando se aumenta el precio internacional de las materias primas, como el maíz o la soya para los primeros, y la urea y otros elementos para los segundos, el incremento se transfiere de inmediato a los insumos en el mercado local. No sucede lo

mismo cuando bajan los precios internacionales de esas materias primas. El ganadero no entiende por qué, si el precio del petróleo tuvo una dramática caída durante los últimos años, el bulto de urea no ha bajado también a menos de la mitad del precio. Lo propio sucede con el maíz frente al precio de los concentrados, por cuenta de una mala, o más bien, de una perversa transmisión de precios desde el importador, los industriales y comercializadores, que nos está llevando a la ruina y, más temprano que tarde, esas cadenas de valor de los concentrados y fertilizantes terminarán sin clientes en la ganadería.

Lo mismo ocurre con la droga veterinaria, que registra el precio más alto para toda América. Un medicamento que en Colombia vale US\$100, en Brasil cuesta US\$45, en Uruguay US\$55, en México US\$56, en USA US\$75, en Argentina US\$81 y en Inglaterra US\$87. Así como se han emprendido intervenciones de precios en medicamentos de salud humana, el Gobierno Nacional también debería dar el paso a una política similar para la droga veterinaria.

Ni qué decir de la energía eléctrica en Colombia que tiene los valores más altos de Suramérica, con 15,5 centavos de dólar por kWh, seguido por Chile con 10,7 centavos de dólar y Uruguay con 10 centavos de dólar por kWh. En Carolina del Norte, el kWh cuesta 6 centavos de dólar. Situación similar es la del precio del combustible, uno de los más caros del mundo: En Corea del Sur la gasolina es más barata, a pesar de ser importada desde nuestro país. Adicionalmente, el Gobierno avanza en la nivelación de precio de la gasolina con el del ACPM, que enciende tractores, motobombas, tanques de frío, e impacta también los costos de transporte.

Por supuesto que, para poder hacer del sector agropecuario en general y de la producción lechera en particular un instrumento para la construcción de la paz en el posacuerdo, es necesario contar con unas políticas públicas que conviertan los costos de la producción rural en incentivo y motor de la recuperación del campo, que no en sus más grandes talanqueras.

#### **E. Tratados de Libre Comercio e incremento de importaciones**

Como si poco fueran la posición dominante de la industria y los altos costos de producción, los Tratados de Libre Comercio de una sola vía por cuenta de las fuertes asimetrías competitivas, vienen castigando a los ganaderos por cuenta de importaciones crecientes sin mayores posibilidades de exportación del producto nacional. Si bien sabemos que los TLC son una herencia de administraciones anteriores en un entorno de globalización imperante, es preciso que ante esa realidad innegable se actúe de forma constructiva y efectiva, para no afectar a más de 300 mil familias que dependen de la producción de leche en el país.

El año 2016 terminó con la cifra histórica más alta en importaciones de leche y derivados lácteos, superando las 60 mil toneladas, que representan apenas el 7% de la producción nacional, pero han afectado al sector por su impacto sobre el precio al productor. Lo más preocupante es que, año tras año, los cupos de importación se incrementan y, para 2024, ya se tendrá libre comercio de leche y sus derivados con Estados Unidos, país de donde proviene hoy el 57% de las importaciones de leche.

No es diferente la situación con la Unión Europea, de donde se importa el 26% del total y, para 2029, tendrá libre comercio pleno. A partir del reconocimiento de la asimétrica negociación láctea, uno de los compromisos del TLC con la UE, adquirido en 2010, fue la creación de un fondo de 30 millones de euros para la reconversión del sector primario colombiano. Hoy, siete años después, ya se han gastado esos recursos, aunque no sabemos en qué y, mucho menos, hemos visto los resultados. Hoy el sector es idéntico al de 2010.

Sin embargo, estos dos TLC no son las únicas amenazas. El próximo año (2018), el Tratado de Libre Comercio con Mercosur llegará a libertad total en leche y productos lácteos, condición que ya existe con el de Chile. De hecho, esos orígenes han sido importantes en las importaciones que están llevando a la ruina a los productores colombianos.

Al ser un TLC un acuerdo en dos vías, lo lógico sería que también exportáramos a dichos destinos. Sin embargo, la realidad ha sido otra. En 2016 la industria apenas exportó 790 toneladas de productos lácteos, una cifra insignificante frente a las importaciones. La ausencia de exportaciones tiene que ver con la falta de admisibilidad sanitaria de nuestros productos en los países con los que tenemos TLC, lo que cierra la puerta a que cualquier mejoramiento productivo pueda verse traducido en mayores ventas en otros mercados. Vale la pena recordar que en 2005 se expidieron los documentos CONPES 3375 y 3376 como instrumentos de política sanitaria y a partir de ellos se expidieron diferentes decretos (616 de 2006 para leche y 1500 de 2007 para carne) que no tuvieron respaldo institucional y su entrada en vigencia fue prorrogada sucesivamente bajo la presión de la informalidad imperante. En 2010 se expidieron los documentos CONPES 3675 y 3676 con el mismo fin, los cuales tampoco han tenido ejecución. El resultado es la falta de admisibilidad en los mercados internacionales para la cadena láctea.

En consecuencia, es imperativo ponerle fechas y responsabilidades al acceso sanitario a esos mercados. Para ello, instituciones como el ICA y el INVIMA deben ser reconvertidas en su eficiencia y orientación estratégica, y ajustadas también a la dinámica internacional. De no ser así, ninguno de los esfuerzos que venimos haciendo los ganaderos productores de leche mostrará recompensa.

### **Otras problemáticas**

**El clima.** En las condiciones que podríamos calificar de “normales” hasta hace unos años, la estacionalidad climática de la producción de leche ha sido un aspecto relevante por su impacto sobre el ingreso ganadero, aunque siempre ha terminado obrando en contra del productor, en el marco del conflicto de precios con la industria.

Entre los meses de abril a agosto, que corresponden a la temporada de lluvias, se obtienen los mayores volúmenes de producción y se genera un aumento de la oferta que, o no es absorbido total o parcialmente por la industria, o bien, es castigado unilateralmente con un menor precio. Entre noviembre y marzo, por el contrario, se registra un descenso sensible. Pero en este caso entra a operar el “colchón” de la informalidad como inductor del precio a la baja y, adicionalmente, la industria acude a las importaciones pajo el pretexto de una falsa escasez, como lo hace también con el argumento de las falsas enlechadas, siempre con el objetivo de esquivar cualquier alza del precio al productor.

Al margen de la normal estacionalidad climática, los efectos del “cambio climático” con sus fenómenos extremos, ha sido un factor de alta incidencia para el sector lechero. Sin duda, las afectaciones climáticas que, desde 2010, se han presentado con mayor frecuencia e intensidad, han impactado la producción de leche. Ante esta nueva condición, que muchos productores apenas empiezan a comprender, ha resultado más difícil planear la producción sobre los ciclos estacionales climáticos. Sin embargo, y a pesar de las fuertes sequías de los últimos años, y también de las devastadoras inundaciones que han afectado la oferta, el precio del litro de leche al ganadero no registra una mejora en términos reales, pues, sencillamente, el industrial prefiere importar leche, antes que ampliar el acopio en el segmento informal y pagarle un poco mejor al productor colombiano.

Dicha situación solo cambiará cuando el industrial entienda que el ganadero, más que un proveedor ocasional es un socio, un aliado estratégico en la cadena productiva. Sin embargo en los últimos siete años el sector ganadero colombiano ha registrado pérdidas por más de 5 billones de pesos solo por cuenta de las afectaciones climáticas (sequías e inundaciones).

**Tabla 1: Pérdidas del sector ganadero por cuenta de las afectaciones climáticas**

| Cifras en millones de pesos                                 | Fenómeno de "El Niño" Sep 2009 / abr 2010 | Fenómeno de "La Niña" Oct 2010 / Jun 2011 | Fenómeno de "La Niña" Oct 2011 / Mar 2012 | Fenómeno de "El Niño" 2014 | Fenómeno de "El Niño" 2015 - 2016 | TOTAL            |
|-------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|-------------------------------------------|-------------------------------------------|----------------------------|-----------------------------------|------------------|
| Pérdidas por animales muertos                               | 55.445                                    | 120.724                                   | 34.342                                    | 46.741                     | 34.041                            | 291.293          |
| Pérdidas por afectación de producción (carne y leche)       | 461.086                                   | 449.380                                   | 226.229                                   | 158.395                    | 196.231                           | 1.491.321        |
| Pérdidas por movilización de bovinos                        | 8.333                                     | 12.410                                    | 4.411                                     | 4.148                      | 4.908                             | 34.210           |
| Pérdidas en afectación de praderas (inundaciones + sequías) | 841.333                                   | 133.668                                   | 45.351                                    | 342.910                    | 321.389                           | 1.684.651        |
| Costo de recuperación de praderas                           | 504.800                                   | 80.201                                    | 27.211                                    | 205.746                    | 166.579                           | 984.537          |
| Pérdidas en reproductividad                                 | 90.990                                    | 285.971                                   | 200.350                                   | 38.216                     | 45.223                            | 660.750          |
| <b>TOTAL</b>                                                | <b>1.961.987</b>                          | <b>1.082.354</b>                          | <b>537.894</b>                            | <b>796.156</b>             | <b>768.371</b>                    | <b>5.146.762</b> |
| <b>Total en Billones</b>                                    | <b>1,96</b>                               | <b>1,08</b>                               | <b>0,54</b>                               | <b>0,80</b>                | <b>0,77</b>                       | <b>5,15</b>      |

Fuente: FEDEGAN

**El contrabando** de leche y derivados lácteos, principalmente desde Venezuela, también es un factor que ha afectado al sector lechero. Los altos volúmenes de leche en polvo y quesos, que ingresan todos los días desde el vecino país, terminan reemplazando parcialmente la producción nacional, por cuenta de estructuras mafiosas que roban los productos lácteos que Venezuela importa para su propio abastecimiento a precios muy baratos, y terminan comercializándolos en Colombia, también a bajo precio, pero con el aprovechamiento de los diferenciales cambiarios entre los precios controlados venezolanos y las tasas del mercado negro, que hacen de contrabando un negocio excesivamente rentable. Se estima que solo el contrabando de leche y derivados lácteos desde el vecino país supera los 147 mil millones de pesos anuales.