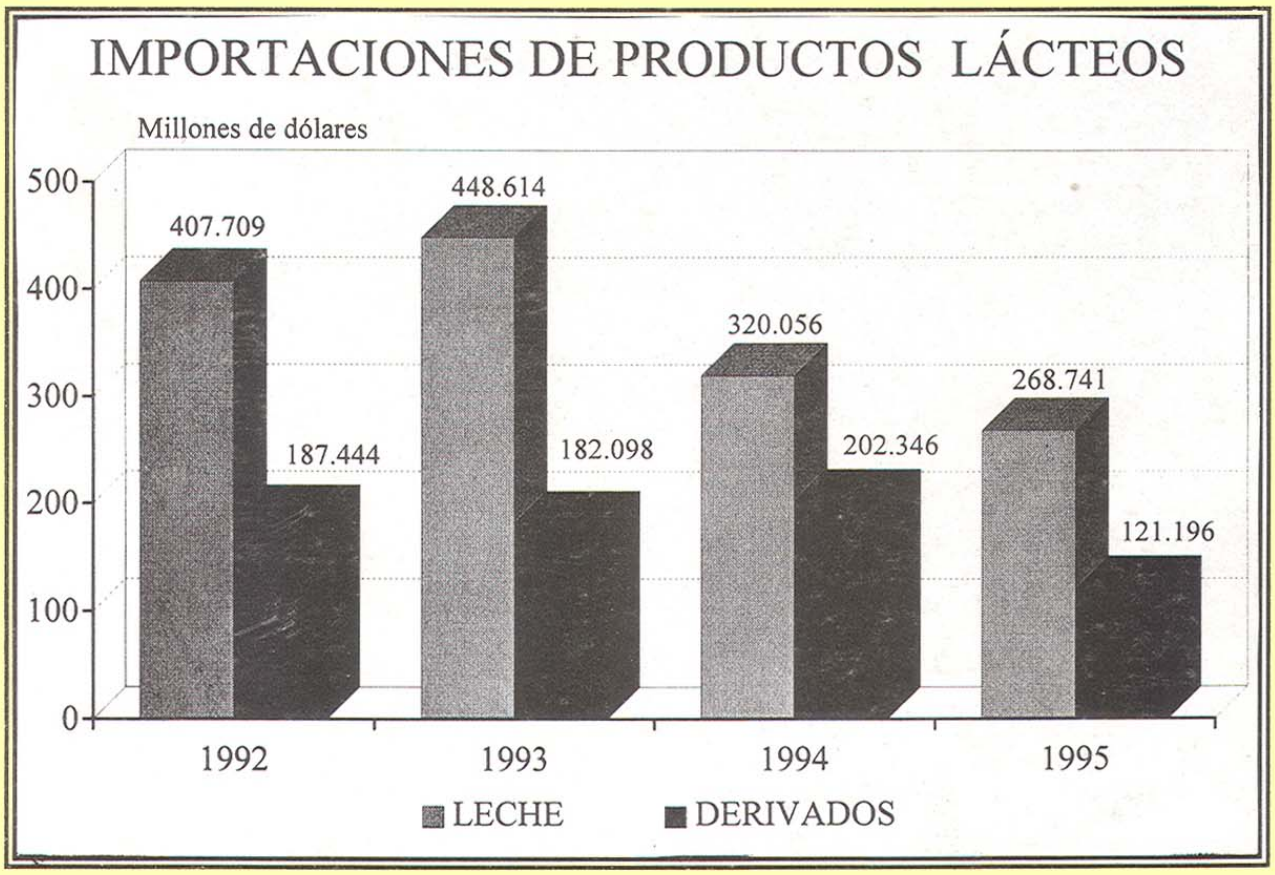
Reporte de Investigación
34

TLC Y LACTEOS:
¿FUNCIONA EL EXPERIMENTO?

MANRRUBIO MUÑOZ RODRÍGUEZ
J. REYES ALTAMIRANO CÁRDENAS
MARÍA DEL ROSARIO JUÁREZ DELFINA



Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y
Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial
Universidad Autónoma Chapingo

Abril 1997

El CIESTAAM realiza y fomenta investigación económica, sociológica y tecnológica referida a la agroindustria y la agricultura mexicana e internacional. Apoya la labor de formación de investigadores y docentes de alto nivel en los campos de la Economía, Sociología y Desarrollo de Tecnología Agropecuaria y Agroindustrial. Igualmente desarrolla acciones de extensión y servicio que lo vincula con instituciones públicas, privadas y con productores rurales organizados de distintos lugares del país, con el fin de contribuir al progreso material y cultural de los mismos.

TLC y Lácteos: *¿Funciona el experimento?*

Manrrubio Muñoz Rodríguez
J. Reyes Altamirano Cárdenas
María del Rosario Juárez Delfina

ISBN 968-884-422-5

Comité Editorial

Rita Schwentesius Rindermann
Manuel Angel Gómez Cruz
Jorge Ocampo Ledesma
Manrrubio Muñoz Rodríguez

Primera edición en español, 1997

© Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas
de la Agroindustria y la Agricultura Mundial
Universidad Autónoma Chapingo
Km. 38.5 Carretera México-Texcoco
C.P. 56230, Chapingo, México.
Tel. y Fax (91-595) 502-79.

Derechos reservados conforme a la ley
Impreso y hecho en México.

Reporte de Investigación

34

TLC Y LÁCTEOS

¿Funciona el experimento?

MANRRUBIO MUÑOZ RODRÍGUEZ
MARÍA DEL ROSARIO JUÁREZ DELFINA
J. REYES ALTAMIRANO CÁRDENAS

Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas
de la Agroindustria y la Agricultura Mundial
(CIESTAAM)
Universidad Autónoma Chapingo
1997

I. LA DINÁMICA DEL COMERCIO EXTERIOR MEXICANO

Históricamente, la balanza comercial de productos lácteos de México ha sido deficitaria, dados los considerables volúmenes de leche en polvo descremada (LPD) importados, mismos que representan el 36% del total de las importaciones mundiales y que hacen de México el primer importador mundial, seguido de Japón con 15.4%. Sin embargo, en lo que va de la década de los noventa se observa una persistente reducción del déficit comercial, debido a la disminución de las importaciones, sobre todo de leche en polvo, y un significativo incremento de las exportaciones, principalmente de leche fresca y mantequilla, aunque el valor total de las exportaciones es aún poco significativo —6 millones 754 mil dólares para 1995—, comparado con el valor total de las importaciones —383 millones 283 mil dólares— (Cuadro 1).

Cuadro 1. ***México: balanza comercial de productos lácteos (miles de dólares)***

Concepto	*1992*	*1993*	*1994*	*1995*	*Variación (%)*		
					94/92	*95/92*	*95/94*
Balanza comercial	-593,145	-626,535	-517,601	-383,183	-12.7	-35.4	-26.0
Importaciones	594,709	630,712	522,402	389,937	-12.2	-34.4	-25.4
– Leche	407,265	448,614	320,056	268,741	-21.4	-34.0	-16.0
– Derivados	187,444	182,098	202,346	121,196	8.0	-35.3	-40.1
Exportaciones	1,564.5	4,176.9	4,801.0	6,754.0	206.9	331.7	40.7
– Leche	1,334.8	4,015.9	4,595.0	6,350.0	244.2	375.7	38.2
– Derivados	229.7	161.0	206.0	404.0	-10.3	75.9	96.1

Fuente: INEGI, 1996.

La caída de las importaciones de LPD puede explicarse por un complejo de factores que van desde la recuperación que ha registrado la producción nacional (20% entre 1990 y 1995), la reducción de volúmenes distribuidos por la empresa paraestatal LICONSA en el marco del programa de abasto social de leche a precios subsidiados (13% entre 1991 y 1995), el incremento del precio internacional (42.4% entre 1990 y 1995), así como por la evidente contracción del consumo ante la persistente pérdida de poder adquisitivo de la población.

Al igual que la LPD, otro producto que definitivamente no pudo sostener su explosivo dinamismo registrado hasta 1990 es el caso del yogur hecho en Estados Unidos, pues sus importaciones cayeron 88% entre 1990 y 1995 al

pasar de 12 mil toneladas a sólo mil 440, respectivamente. La razón principal de esta drástica caída se debe principalmente a que el yogur estadounidense no corresponde a los gustos y preferencias de la población mexicana. En efecto, el hábito de consumo en México está orientado hacia el yogur batido y con sabor ligeramente dulce, mientras que el yogur de Estados Unidos (país del cual proviene el 90% de las importaciones) es de tipo aflanado, con la fruta ubicada en el fondo del vaso y con sabor ácido mas pronunciado.

Ahora bien, contrario a lo ocurrido con estos dos productos, existe un grupo de otros productos lácteos que durante el período 1990-1994 registraron sorprendentes incrementos en sus importaciones, tales como: lactosuero, con un aumento de 1,306%; la mantequilla, con 411%; los quesos, con 261%; y la leche fluida, con 160% (Cuadro 2). El caso del lactosuero solo puede tener explicación si se consideran las prácticas en las que incurren algunas pasteurizadoras al usar este producto como sustituto de la grasa butírica animal aprovechando la indulgencia de las autoridades sanitarias; o bien puede ser una respuesta de algunos industriales a los controles de precios, aunado a la reducción del poder adquisitivo de la población, con lo cual se busca disminuir costos y aumentar rentabilidad. En lo que se refiere a la leche fluida, su creciente importación puede deberse a posibles problemas de desabasto en las zonas fronterizas, pero sobre todo a la actitud del consumidor al orientar sus preferencias hacia las marcas importadas bajo la creencia de que son de mayor calidad, aún cuando su precio de venta sea superior en mas de un 40% comparado con sus equivalentes nacionales.

Cuadro 2. ***México: importaciones de leche y derivados***

Producto	*Variación 94/90 (%)*		*Variación 95/90 (%)*		*Variación 95/94 (%)*	
	Valor	*Volumen*	*Valor*	*Volumen*	*Valor*	*Volumen*
Yogur	104.80	-54.60	-34.40	-88.28	-68.70	-74.10
Leche fluida	94.70	160.00	-27.10	10.46	-62.50	-57.40
Leche en polvo	-52.10	-44.25	-52.80	-53.00	-1.39	-15.65
Leche evaporada	-16.30	-7.32	-54.30	-63.90	-63.30	-61.00
Leche condensada	143.30	147.90	-75.60	-21.80	-13.00	-68.00
Suero	-10.70	-1.87	-47.10	-31.70	-40.70	-30.00
Lactosuero	-54.40	1,306.00	-58.30	1,072.00	-8.60	-16.50
Mantequilla	309.30	411.00	63.20	73.40	-60.10	-66.00
Grasa butírica	26.60	29.50	-7.50	-27.10	-27.00	-43.60
Queso	221.30	261.70	46.50	52.40	-54.20	-57.20

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México.

En lo que respecta al dinamismo de las importaciones de quesos, sobre todo los tipos duros, semi-duros, rayados y en polvo, los cuales representan

70% del volumen total importado, parte de la explicación puede ser el menor precio que alcanzan estos productos con respecto a sus equivalentes nacionales, además de la calidad y tradición que caracteriza a los países que los exportan, tales como Holanda, Francia, Italia, Uruguay y Noruega.

Aunado a todo lo anterior, considérese para el período de referencia el efecto de sobrevaluación del peso en el abaratamiento artificial de estos productos.

II. VISIONES CONTRASTANTES DEL TLC

La inclusión del sector lechero mexicano en las negociaciones del TLC con Estados Unidos —Canadá excluyó este sector por considerarlo estratégico abrió amplias expectativas de comercio para los productores e industriales estadounidenses; mientras que para los mexicanos las perspectivas se veían sumamente difíciles. Estas visiones contrastantes tenían sustento en los siguientes hechos:

a) Desde antes de la entrada en vigor del TLC, Estados Unidos ya era el principal proveedor de leche y derivados del mercado mexicano. Así, de los diez diferentes tipos de productos que tienen mayor peso en el comercio exterior, Estados Unidos era el principal proveedor en seis, e incluso en tres de éstos —yogur, leche fluida y leche evaporada— era prácticamente el único abastecedor (Cuadros 3 y 6). En este sentido, con el TLC, Estados Unidos busca consolidar y ampliar su participación en el atractivo mercado mexicano, el cual para 1993 representó un valor de 630 millones 712 mil dólares en importaciones de productos lácteos, siendo el 34.2% de origen estadounidense.

Cuadro 3. ***Principales países proveedores de leche y derivados al mercado mexicano***

Segmento	*1993*	*1995*
Yogur	Estados Unidos	Estados Unidos
Quesos	Estados Unidos	Estados Unidos
Leche fluida	Estados Unidos	Estados Unidos
Leche evaporada	Estados Unidos	Estados Unidos
Leche condensada	Países Bajos	Países Bajos
Leche en polvo	Estados Unidos	Estados Unidos
Grasa butírica	Nueva Zelandia	Estados Unidos
Mantequilla	Nueva Zelandia	Nueva Zelandia
Suero	Estados Unidos	Estados Unidos
Lactosuero	Países Bajos	Países Bajos

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México.

b) En el marco de las negociaciones del TLC, México concedió a Estados Unidos una cuota de acceso de LPD libre de arancel por 40 mil toneladas anuales, con posibilidades de crecimiento anual de 3%. Dicha cuota representaba apenas el 70% de los volúmenes promedio importados por México de Estados Unidos hasta 1993, lo cual significaba que Estados Unidos tendrían en lo inmediato un mercado prácticamente libre para sus exportaciones de LPD a México.

Como resultado de las mismas negociaciones, México estableció un arancel específico para la LPD de US$1,160/TM (pero no menor al 139% *ad valorem*), mismo que sustituía al permiso previo de importación como parte de los compromisos para la aplicación de tarifas. Dicho arancel se eliminaría gradualmente en un plazo no mayor de 15 años. Con esto, Estados Unidos estarían garantizando para el mediano y largo plazo acceso libre al mercado mexicano.

c) En lo que se refiere al resto de los productos lácteos, tales como la leche evaporada, condensada y fluida envasada, suero y lactosuero, caseína, yogur, mantequilla y quesos, se negociaron plazos de desgravación de hasta 10 años, con niveles arancelarios que van del 10 al 20%. Sólo al queso tipo fresco se le otorgó un nivel arancelario mayor (40%), dada su importancia estratégica para la agroindustria nacional. Estos niveles arancelarios son prácticamente los mismos que prevalecían antes de la firma del TLC, con lo cual se pasó por alto la evidente tendencia que registraba el patrón de importaciones al resaltar el predominio de los productos terminados, en detrimento de la importancia relativa de LPD. Con la entrada en vigor del TLC, dicha tendencia simplemente se vería reforzada dadas las ventajas arancelarias que el tratado otorga a Estados Unidos.

La oferta arancelaria de México a Estados Unidos contrasta con la oferta que hiciera este último a México, en donde los niveles arancelarios para leche líquida, mantequilla y LPD no fueron inferiores de 55%, aunque la desgravación sería de 10 años. Asimismo, Estados Unidos asignó cuotas de acceso para todos los productos lácteos originarios de México.

d) El carácter favorable de las negociaciones para los estadounidenses adquiría mayor relevancia cuando se analizaba la competitividad de los sistemas de producción de leche de México, tomando como referencia el precio de paridad de importación de las materias primas necesarias (LPD y grasa butírica) para elaborar un litro de leche rehidratada lista para su consumo. Así, mientras que para 1993 los costos de producción a nivel de establo oscilaban entre 0.793 y 1.43 pesos por

litro, el precio de paridad de importación de las materias primas oscilaban entre 0.611 y 0.619 pesos por litro.

Cuadro 4. ***México: precio de paridad de la leche a nivel establo ($/litro)****

Año	*Tasa de cambio (pesos por dólar)*								
	3.06	*4.5*	*5.0*	*6.0*	*6.5*	*7.5*	*8.0*	*9.0*	*10.0*
1994	1.203	1.775	1.974	2.371	2.570	2.967	3.166	3.563	3.960
1995	1.179	1.741	1.936	2.326	2.521	2.911	3.107	3.497	3.887
1996	1.154	1.705	1.897	2.279	2.471	2.853	3.045	3.427	3.810
1997	1.129	1.669	1.857	2.232	2.419	2.794	2.982	3.357	3.732
1998	1.104	1.633	1.817	2.185	2.368	2.736	2.920	3.287	3.655
1999	1.079	1.597	1.777	2.137	2.317	2.677	2.857	3.217	3.576
2000	1.026	1.521	1.693	2.037	2.209	2.553	2.725	3.069	3.413
2001	0.972	1.444	1.608	1.936	2.100	2.428	2.592	2.920	3.248
2002	0.919	1.368	1.524	1.836	1.992	2.304	2.460	2.772	3.084
2003	0.866	1.292	1.140	1.736	1.884	2.181	2.329	2.625	2.921
2004	0.812	1.216	1.356	1.636	1.776	2.056	2.196	2.476	2.756
2005	0.759	1.140	1.272	1.536	1.668	1.932	2.064	2.328	2.592
2006	0.706	1.064	1.188	1.436	1.560	1.808	1.932	2.181	2.429
2007	0.653	0.988	1.104	1.336	1.452	1.684	1.801	2.033	2.265
2008	0.600	0.911	1.019	1.235	1.343	1.560	1.668	1.884	2.100

* Se refiere al precio de las materias primas importadas necesarias para elaborar un litro de leche rehidratada y que a su vez se constituye en la referencia de precios que el agroindustrial deberá considerar para pagar al productor. Estos cálculos consideran el proceso de desgravación arancelaria prevista en el TLC para LPD y grasa butírica. Puerto de salida de las materias primas: Nueva Orleans. Puerto de entrada: Veracruz. Zona de consumo: Distrito Federal. Zona de producción: Región Lagunera.

La falta de competitividad no solo se explicaba por la ineficiencia de los sistemas de producción mexicanos, sino también por las distorsiones que presenta el mercado internacional de la LPD, debido a los cuantiosos subsidios a la producción y exportación que recibe este producto por parte de los gobiernos de los países exportadores. En efecto, la leche es uno de los productos que mayores subsidios recibe en Estados Unidos y Europa, donde el Equivalente de Subsidios al Productor es de 71% y 55%, respectivamente. Asimismo, el primer país subsidió las exportaciones de LPD con un monto promedio de 870 dólares por tonelada durante 1993. Así, los precios de la LPD empleados para evaluar la competitividad de los sistemas de producción mexicanos no consideraban todas las distorsiones que provocan estos cuantiosos subsidios.[1]

[1] El GATT (1993) ha estimado que si se eliminaran las políticas de intervención en forma multilateral, los precios internacionales de los lácteos se incrementarían en un promedio de 45%.

e) En lo concerniente a reglas de origen, los productos lácteos se excluyeron de la cláusula "de minimis", según la cual se permite que los productos reciban trato preferencial en el TLC, siempre y cuando el valor de los ingredientes o componentes extra regionales no sea mayor al 7% del valor del producto procesado. Así, en productos lácteos el TLC exige que éstos se elaboren con leche producida 100% en la región.
f) Y como si todo lo anterior no fuera suficiente, en los años previos o la firma del TLC y en el año en que éste entró en vigor, México tenía una moneda sobrevaluada que abarataba artificialmente los productos importados.

La suma de estos seis factores era lo que hacía pensar que en el marco del TLC Estados Unidos tendría en México un mercado con mucho atractivo para consolidar y ampliar sus exportaciones de productos lácteos, y que México no tenía muchas posibilidades de competir y detener la avalancha importadora.

III. EL ENTORNO INMEDIATO CAMBIA

Dos hechos no previstos, o no evaluados adecuadamente, habrían de modificar temporalmente la visión original de los impactos del TLC en el sector lechero mexicano. El primero se refiere a la devaluación del peso frente al dólar, ocurrida en diciembre de 1994, y el segundo a las concesiones otorgadas por México a terceros países en el marco de las negociaciones del GATT.

1. LA DEVALUACIÓN DEL PESO

La abrupta devaluación del peso en más de un 100% se tradujo en un encarecimiento significativo de las importaciones en general y por consiguiente en una reducción de los volúmenes adquiridos en los mercados internacionales. En el sector lechero, el déficit de la balanza comercial y las importaciones se redujeron 25.3% entre 1994-1995, siendo los derivados los que registraron la caída más drástica con 40%. Mientras tanto, las exportaciones se vieron incrementadas (40.6%), siendo los derivados los que mayor incremento registraron —96%— en sus envíos al exterior (Cuadros 1 y 7).

Al realizar un análisis más desagregado, se observa que el valor de las importaciones de todos los productos cayeron entre 1994-1995. El yogur fue el que registró la caída más brusca al descender 68.7%, seguido de la leche evaporada (63.3%), la leche fluida (62.5%), la mantequilla (60%), los quesos (54.2%) y el suero (40.7%). De hecho, a excepción de la leche fluida y la gra-

sa butírica, todos los productos registraron para 1995 un descenso en sus importaciones superior al 30% en términos de valor, comparado con los niveles registrados en 1990 (Cuadro 2).

Sin embargo, algo que llama la atención es que para el caso del lactosuero y la leche fluida, aún cuando sus importaciones cayeron en términos de valor en 58.3 y 27.1%, respectivamente entre 1990 y 1995, en términos de volumen aumentaron en ¡1,072%! y 10.46, también respectivamente (Cuadro 1). Ello puede ser reflejo de la ocurrencia de dos hechos simultáneos: la gran demanda en el mercado mexicano de estos productos con fines de adulteración de la leche pasteurizada y para la elevación de rendimientos en la elaboración de quesos (lactosuero) o para cubrir la demanda interna (leche fluida), así como por el probable abaratamiento intencional de parte de los exportadores a fin de darle salida a los excedentes.[2]

Si bien es cierto que la caída en las importaciones no sólo es un reflejo del efecto del ajuste cambiario (pues también influyó la contracción del consumo interno debido a la pérdida del poder adquisitivo de la población), también lo es que el encarecimiento de las importaciones se constituyó en un aliciente a la producción interna, toda vez que la agroindustria se vio obligada a sustituir parcialmente las importaciones con compras nacionales. La competitividad de los sistemas de producción se vio mejorada dado que los precios de la LPD se incrementaron de manera significativa. Ello se tradujo en un incremento de los precios pagados al productor. Así por ejemplo, mientras que con un tipo de cambio como el prevaleciente un mes antes de la devaluación de diciembre de 1994, el precio máximo que el productor podría recibir a nivel del establo no era mayor de 1.20/litro, con el nuevo tipo de cambio resultante de la devaluación, el precio máximo a pagar al productor podría ser hasta de $2.85/litro (Cuadro 4). Sin embargo, ello no significa que éste sea el precio que efectivamente estén recibiendo los productores, es solo una referencia.

Ahora bien, es importante advertir que la caída de las importaciones por efecto de la devaluación fue algo temporal, pues al analizar lo ocurrido durante el periodo enero a mayo de 1996, se observa una clara recuperación de las importaciones de prácticamente todos los productos lácteos —a excepción del yogur, la leche condensada y el lactosuero—, todo ello debido a la incapacidad de los sistemas internos de producción para responder rápidamente a

---

[2] Ver denuncia de la Asociación Ganadera Local de Productores de Leche de Tijuana, Baja California según la cual "muchos granjeros de California están tirando sus sobrantes de cuota y otros triangulando esa producción, enviándola a Arizona para invadir Tijuana". *El Financiero*, México, D.F., 19 de mayo de 1994.

la demanda, dada su aguda descapitalización, por el drástico incremento de los costos de producción como resultado del encarecimiento de los insumos importados, así como por la reducción de la apreciación del peso (Cuadro 5).

Cuadro 5. ***México: importaciones de leche y derivados***

Producto	*Variación 96/95 (enero–mayo)*	
	Volumen	*Valor*
Yogur	-60.4	-66.0
Leche fluida	57.3	36.4
Leche en polvo	75.9	216.9
Leche evaporada	105.0	96.0
Leche condensada	-97.0	-89.6
Suero	183.5	178.0
Lactosuero	-82.0	-66.0
Mantequilla	86.0	103.0
Grasa butírica	-11.0	25.2
Queso	5.9	17.0

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México.

2. Las negociaciones del GATT

En lo que se refiere a las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT, mismas que adquirieron forma definitiva el mismo año en que entró en vigor el TLC y que iniciarían a operar el primero de enero de 1995, fue otro acontecimiento que cambiaría las perspectivas inmediatas —pero no las de mediano y largo plazo— de los probables impactos del TLC en el sector lechero mexicano, pues como resultado de dichas negociaciones, los tradicionales proveedores de leche y derivados de México (ubicados en Europa y Oceanía) quedaron en mejores condiciones frente a Estados Unidos, aunque sólo en el corto plazo.

Así, no obstante que los aranceles consolidados para México en el GATT serían los mismos que en el TLC, en el caso del queso fresco se logró negociar una excepción, pues el arancel equivalente que se aplicará a las importaciones de la región será del 40% *ad valorem* a desgravarse en diez etapas iguales, mientras que para las importaciones provenientes de cualquier país miembro del GATT, el arancel aplicable será de 125.1% *ad valorem* y éste solo se desgravará 24% en forma escalonada durante un periodo de diez años (1995-2004), en tanto no se negocien reducciones arancelarias a nivel bilateral o multilateral. Esto significa que los proveedores de queso fresco ubicados en Estados Unidos tienen de entrada una ventaja de 85.1 puntos porcentuales en

sus ventas al mercado mexicano, ventaja que se ampliará a 95 puntos una vez que el arancel TLC se elimine totalmente en 10 años.

Asimismo, en el acta final de la Ronda Uruguay se consigna que en quesos frescos México concedió una cuota de 9 mil 385 toneladas, correspondiendo 6 mil 980 a Estados Unidos y 2 mil 405 a países no miembros del TLC. Sin embargo, esta última cuota, a diferencia de la otorgada a Estados Unidos, no entrará libre de arancel, pues se le aplicará un 50% *ad valorem* durante el período 1995-2004.

En LPD, al igual que en otros productos como maíz y frijol, también se establecieron excepciones en lo que se refiere a la cláusula de Nación Más Favorecida (NMF), pues estos productos fueron los únicos casos en los que México extendió algunos beneficios del TLC a los países miembros del GATT, al otorgarles cuotas de acceso libres de arancel. En LPD se concedió una cuota de acceso de 80 mil toneladas, cuota que apenas representa la mitad de las importaciones promedio realizadas por México de países de Europa y Oceanía durante 1992-1994. Las importaciones que excedan dicha cuota pagarán un arancel equivalente a 125.1% *ad valorem*, pero este arancel, a diferencia de lo negociado con Estados Unidos, solo se desgravará en 24% en forma escalonada durante un periodo de diez años (1995-2004), de lo que se deduce que una vez concluido el periodo de desgravación de quince años contemplado en el TLC, los proveedores de LPD de Estados Unidos tendrán una ventaja de 95 puntos porcentuales en sus ventas al mercado mexicano, frente a sus competidores de terceros países que sí deberán pagar el arancel correspondiente, sobre las cantidades que excedan la cuota libre de arancel.

Considerando que un año antes de la entrada en vigor del TLC, el 74% de las importaciones de LPD, el 78% de los quesos y 64% de la mantequilla se realizaron de Europa y Oceanía y, en menor medida, del Cono Sur, particularmente de Uruguay en el caso de los quesos, es fácilmente predecible un paulatino desplazamiento de estos países en favor de una mayor participación de Estados Unidos como proveedor del mercado mexicano, dados los evidentes beneficios que le permite el TLC en el mediano y largo plazo.

IV. ¿FUNCIONA EL EXPERIMENTO?

El impacto de la devaluación, las negociaciones del GATT y el fuerte peso que tradicionalmente han tenido los países europeos y de Oceanía en la estructura de las importaciones mexicanas, aunado a los menores precios con que ofertan la LPD estos países, han sido factores que han impedido que en el tiempo

de vigencia del TLC, Estados Unidos aumente significativamente su comercio con México, tal y como se había previsto originalmente. Incluso, en LPD ni siquiera han cubierto la cuota asignada por México (en 1994 cubrieron el 90% y en 1995 el 83%).

En lo que se refiere a su participación en las importaciones totales, su ganancia ha sido mínima, pues de participar con 34.25% del valor total en 1993, para 1995 lo hizo con 35.86%. No obstante lo anterior, ya es claramente perceptible el mejor posicionamiento de Estados Unidos como proveedor privilegiado del mercado mexicano, pues en los segmentos en los que ya era proveedor casi único —yogur, leche fluida y evaporada— ha logrado mantenerse como tal, y en el resto de los segmentos —quesos, leche condensada y en polvo, grasa butírica, mantequilla, suero y lactosuero— ha ganado participación en el valor y volumen de las importaciones mexicanas a costa del desplazamiento de otros países (Cuadros 3 y 6). Por ejemplo, en grasa butírica pasó a convertirse en el principal proveedor, cuando en 1993 era Nueva Zelandia.

Cuadro 6. ***México: participación de Estados Unidos en las importaciones mexicanas de leche y derivados***

Segmento	*Valor*			*Volumen*		
	1993	*1994*	*1995*	*1993*	*1994*	*1995*
Yogur	99.8	99.2	81.4	99.8	96.9	96.8
Queso	27.9	23.6	36.3	22.4	19.0	31.3
Leche fluida	99.7	99.6	99.7	99.9	99.9	99.9
Leche evaporada	99.9	99.7	99.9	99.9	99.7	99.9
Leche condensada	15.0	12.5	33.0	9.1	7.8	39.4
Leche en polvo	27.1	23.7	28.1	26.3	22.8	25.5
Grasa butírica	30.0	28.4	39.4	29.9	29.9	41.0
Mantequilla	24.3	20.0	36.7	22.0	15.6	31.5
Suero	66.4	54.8	76.5	82.9	74.5	91.2
Lactosuero	13.2	29.0	16.7	34.5	76.8	69.4

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México.

Luego entonces, el TLC simplemente ha venido a reforzar las tendencias observadas desde antes de la firma de este tratado y en un futuro no mayor a 10 años, se prevé que Estados Unidos se conviertan en prácticamente los únicos proveedores del mercado mexicano, uno de los más dinámicos y atractivos del mundo. En suma, resulta claro que en lácteos el experimento llamado TLC sí ha funcionado... aunque sólo para Estados Unidos. Claro, es cierto que la política lechera de México ha contribuido, en mucho, a que el TLC funcione para Estados Unidos.

Cuadro 7. ***México: valor de las exportaciones de leche y derivados***

Segmento	*Variación 95/93*	*Estructura de las exportaciones (1995)*
Leche en polvo	-33.9[1]	56.3
Leche fluida	521[2]	7.7
Lactosuero	63.9	7.4
Mantequilla	696[3]	0.7
Quesos	92.6[4]	2.1
Yogur	50.7	0.07
Leche condensada	–18.0	22
Suero	494.0	3.3

[1] El 54% de las exportaciones se destinan a Centroamérica; [2] El 56% de las exportaciones se destinan a Guatemala; [3] EL 65.3% de las exportaciones se destinan a Cuba; [4] El 64% y el 18.2% de las exportaciones se destinan a Cuba y Estados Unidos, respectivamente. Representa el 0.11% de la cuota asignada en el TLC.

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México.

V. ESCENARIOS MÁS PROBABLES

La visión anterior (de que Estados Unidos se convierta en el proveedor casi único del mercado mexicano en un plazo no mayor de 10 años y de que las importaciones sigan creciendo a los ritmos históricos), podría verse alterada en caso de que se cumplieran los siguientes escenarios:

a) Fomento a la producción interna con énfasis en los sistemas de pastoreo de clima templado y tropical.
b) Mejora significativa de la eficiencia de los sistemas intensivos–estabulados y semi-intensivos–familiares.
c) Mayor énfasis a la normalización.
d) Imposición de cuotas compensatorias a las importaciones que contengan subsidios o que sobrepasen los cupos.
e) Firma de un acuerdo de libre comercio con la Comunidad Económica Europea.

1. PRIMER ESCENARIO

Diversas investigaciones[3] han demostrado que el sistema de producción de doble propósito (carne y leche) practicado en las regiones tropicales y subtropicales, es el que presenta el mejor indicador de ventajas comparativas, es decir, es el que hace un uso más eficiente de los recursos domésticos, es el

[3] Odermatt, Pius (1993). *Ventajas comparativas e incentivos políticos a la producción de leche en México*. Tesis doctoral. Instituto Tecnológico de Zurich. Suiza.

que registra los menores costos de producción y es el que requeriría de menor protección de las políticas públicas para garantizar su viabilidad en un contexto de economía abierta.

Actualmente, este sistema de producción aporta el 30% de la producción nacional, pero a la luz de los espectaculares resultados alcanzados con la tecnología denominada Pastoreo Intensivo Tecnificado (PIT), es posible incrementar significativamente la producción de leche y carne y con ello reducir la dependencia externa (Cuadro 8). El PIT consiste en confinar al ganado en una área pequeña, limitada temporalmente por cercos eléctricos, lo que permite hacer un uso más eficiente de los pastos. Este tipo de manejo permite que la mayor parte del área de pastizales entre en descanso para su recuperación, mientras que una pequeña fracción es consumida rápidamente por el ganado.

Esta misma tecnología puede emplearse en condiciones de clima templado húmedo con la ventaja adicional de que se puede utilizar ganado especializado en la producción de leche.

Cuadro 8. ***México: la innovación tecnológica en la lechería tropical***

Parámetros	*Unidad*	*Sistema tradicional*	*PIT: resultado 4 años*
Carga animal	(UA/ha)	1	4.1
Destete	(%)	52	70
Mortalidad	(%)	6	1
Intervalo parto–concepción	(meses)	12-13	2-3
Lactancia por vaca:			
– Duración	(días)	120	210
– Producción diaria	(litros)	3.1	4.6
– Producción total	(litros)	372	966
Vacas en ordeña	(%)		80
Producción de leche por hectárea	(litros)	372	2218
Mantenimiento de praderas (chapeos anuales)		2	No
Alimentación complementaria		Sí	No
Novillonas: ganancia diaria de peso	(g/Cb)	280	562
Costo de producción de leche	($/litro)	0.79	0.38
Precio de venta de la leche	($/litro)	0.85	0.85
Costo de producción de la carne de becerro	($/kg)	4.52	2.68
Precio de venta de la carnce de becerro	($/kg)	4.5	4.5

Fuente: FIRA (1994).

La multiplicación del ejemplo mostrado en el Cuadro 8 exige el cumplimiento de tres condiciones mínimas: (1) disponibilidad de financiamiento, (2) asesoría especializada y, (3) voluntad de cambio por parte de los planificadores de las políticas públicas y de los productores.

Ahora bien, bajo las condiciones climáticas y de infraestructura prevalecientes en las regiones tropicales, resulta fundamental considerar como prioritarios los mecanismos de acopio a utilizar para hacer llegar la leche a la industria. Así, debieran sustituirse los sistemas tradicionales de los grandes depósitos de enfriamiento abastecidos mediante rutas de colecta, por aquellos que consisten en la instalación de pequeños tanques de enfriamiento con capacidades no mayores a cuatro mil litros y cuya ubicación sea en las mismas comunidades donde se concentran los productores, mismos que se responsabilizarían del acarreo de la leche y el control de la calidad.

2. Segundo escenario

Los sistemas de producción intensivos–estabulados y semi-intensivos–familiares aportan 25% y 45% de la producción nacional, respectivamente. Sobre el primer sistema, muchos han sido los que han sostenido su inviabilidad dados sus altos costos y elevada dependencia en la importación de insumos y tecnología; no pocos han vaticinado su desaparición en el mediano plazo debido al creciente agotamiento de los mantos acuíferos[4] dada la sobreexplotación de la que son objeto en el proceso de producción de forrajes.

Ante estas incuestionables desventajas y amenazas, los productores han diseñado una serie de estrategias tendientes a reducir su vulnerabilidad y aumentar su competitividad. Entre las principales destaca la conformación de verdaderos complejos agroindustriales integrados vertical y horizontalmente, toda vez que agrupan desde la fase de producción primaria, hasta la industrialización y comercialización directa de la leche y derivados, pasando por la producción de alimentos balanceados, constitución de uniones de crédito, empresas de servicios de asesoría, mantenimiento y venta de equipo, maquinaria e insumos diversos. Todo ello les ha permitido apropiarse de un mayor valor agregado y recibir un mejor precio que compensa sus elevados costos.

Gracias a las recientes reformas al marco jurídico agrario, los productores del sistema intensivo han podido ampliar, sin las restricciones legales de antaño, las superficies dedicadas a la producción de forrajes bajo esquemas de arrendamiento, asociación en participación o incluso compra de tierras ejidales, todo lo cual les ha permitido reducir su dependencia externa en la compra de forrajes e incrementar sus volúmenes de producción.

---

[4] Por ejemplo, en una de las principales cuencas lecheras de México, la región lagunera, existe un déficit aproximado de 600 millones de m^3 de agua, pues la extracción es de mil 200 millones de m^3 y la recarga de solo 600 millones (Grupo Lala, 1993).

Sin embargo, resulta evidente que a medida que aumente el proceso de desgravación arancelaria de la LPD y demás productos lácteos prevista en el TLC, el margen de maniobra se irá reduciendo, pues los precios de paridad de importación de las materias primas necesarias para rehidratar un litro de leche serán iguales o menores a los costos de producción directos, de tal forma que los precios máximos que podría recibir el productor definitivamente no le permitirán mantenerse en la actividad (Cuadro 4). Bajo este escenario, la necesidad de reubicación o cierre de establos resultará inminente.[5] Esto no significa que ya no existan alternativas (seguramente los productores las encontrarán, tal y como lo han hecho hasta ahora). Lo cierto es que las dificultades se acentuarán y las exigencias serán cada vez mayores.

Es en el sistema semintensivo o de lechería familiar donde todavía existen muchas oportunidades de mejora. El aprovechamiento de estas oportunidades exige el cumplimiento de las mismas condiciones señaladas para los sistemas de doble propósito.

3. Tercer escenario

Las normas de calidad mexicanas para leche y derivados son, como en la mayoría de los productos alimenticios, de las mas estrictas del mundo; el verdadero problema estriba en su no aplicación. Así, la no observancia de las normas de calidad por parte de productores e industriales, así como la indulgencia de las autoridades sanitarias, ha dado lugar a la adulteración indiscriminada de los productos terminados, principalmente quesos, leche pasteurizada, crema y yogur. El uso de almidones, fécula de maíz, crema vegetal, saborizantes artificiales, suero, lactosuero y el agua simple, es una práctica común en muchas agroindustrias mexicanas. Estas prácticas no sólo han beneficiado a quienes las realizan en forma directa, sino también a los países que comercian con México, pues ello les ha permitido exportar cuantiosos volúmenes de subproductos de la leche, tales como el suero y lactosuero.

Asimismo, la no aplicación de las normas ha permitido la comercialización en el mercado mexicano de importantes volúmenes de leche fluida provenientes de Estados Unidos, así como de yogur, que no cumplen las normas mínimas de etiquetado, características del producto (sólidos no grasos, acidez y pH), contenido y tipo de grasa, cantidad de proteínas y calidad sanitaria.

---

5 De hecho, actualmente estos complejos agroindustriales propiedad de los productores venden en el mercado presentaciones de leche fluida elaboradas con leche en polvo importada. Incluso, algunos han tenido que realizar importaciones de leche fresca de Estados Unidos a fin de satisfacer el mercado y mantener la presencia de marca.

Incluso, se ha llegado al extremo de importar LPD contaminada con radioactividad proveniente de Irlanda.

Un mecanismo que ha resultado muy efectivo para inducir la mejora de la calidad y desplazar del mercado a productos y marcas adulteradas o fuera de norma, ha sido la realización de estudios sobre la calidad de los productos lácteos, realizados por la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) y publicados en la *Revista del Consumidor,* de circulación nacional. El resultado de estos estudios ha sido de gran utilidad para el consumidor final, quien con esta información dispone de criterios más objetivos para decidir en favor de los productos lácteos genuinos y discriminar a los que no lo son o que no cumplen las normas de calidad.

Por ejemplo, en el mes de octubre de 1996 se publicaron los resultados de un estudio que analizó la calidad de 137 marcas de leche fluida (nacionales e importadas) en todo el país, resaltando que ninguna marca y presentación de leche proveniente de Estados Unidos obtuvo la máxima calificación de cien, debido a deficiencias en conceptos como información al consumidor, calidad sanitaria, cantidad de proteína y características del producto. Claro, es justo reconocer que la totalidad de marcas y presentaciones son de leches pasteurizadas, mismas que requieren una adecuada cadena de frío para su conservación; y en México son muchas las deficiencias a este respecto.

Ahora bien, la aplicación estricta de las normas probablemente "perjudicaría" más a la agroindustria nacional que a la estadounidense, pues si bien se reducirían las importaciones de suero, lactosuero y leche fluida (en tanto no se mejore la calidad de este último producto), seguramente muchos productos nacionales tendrían que ser retirados del mercado. Sin embargo, en el largo plazo se reduciría la vulnerabilidad de la agroindustria mexicana frente a la estadounidense, la cual está mejor preparada para responder a las crecientes exigencias por parte del consumidor final y de las autoridades sanitarias.

4. CUARTO ESCENARIO

El mercado internacional de productos lácteos se caracteriza por su marcada inestabilidad; ello, en virtud de que para la gran mayoría de los países, las exportaciones constituyen sólo una "válvula de escape" para dar salida a los excedentes que suelen acumularse en el marco de los programas gubernamentales de apoyo al ingreso de los productores. Ejemplo de lo anterior lo constituye el caso de la LPD, producto que entre 1981 y 1985 viera caer sus precios en 40% y que posteriormente registrara incrementos espectaculares superiores al 200% entre 1985 y 1989, para luego descender un 50% entre 1989 y 1991 y luego registrarse otro incremento del 60% entre 1991 y 1992, y así sucesivamente.

Bajo este contexto de inestabilidad, y el hecho de que México sea el primer importador mundial de LPD, constituye un espacio ideal para ser escenario de sendas disputas entre los países exportadores, que mediante la canalización de cuantiosos subsidios a la exportación buscan lograr la preferencia del gobierno mexicano.

El programa de compras de LPD para 1994 constituye un claro ejemplo de lo anterior. En septiembre de 1993 se adquirieron 17 mil 250 toneladas procedentes de Estados Unidos a un precio CIF de US$1,635 por tonelada métrica para ser entregadas de diciembre de 1993 a febrero de 1994. Australia no tardó en reaccionar y vendió a México 30 mil toneladas a US$1,610 por tonelada para ser entregadas de enero a mayo de 1994. Inmediatamente la C.E.E. vendió 31 mil toneladas a US$1,585 la tonelada para ser entregadas de mayo a octubre de 1994. Finalmente, en noviembre de 1993 Nueva Zelandia vendió 10 mil toneladas a US$1,570 por tonelada para ser entregadas de junio a octubre de 1994. Irónicamente los neozelandeses frecuentemente han alegado que el Programa de Incentivos a la Exportación de Leche estadounidense es el responsable de los bajos precios mundiales, pero de hecho ellos también ya decidieron entrar a la batalla por conquistar al principal mercado de LPD, vendiendo incluso por debajo de los precios norteamericanos.

Esta situación evidencia la necesidad de instrumentar una política de protección a la producción interna a través de la imposición de aranceles compensatorios que contribuyan a dar certidumbre y competitividad a los precios recibidos por los productores mexicanos. Esta decisión implica ejercer el derecho que el mismo TLC contempla, al reconocer la soberanía de cada país para rechazar o aceptar productos que contengan subsidios a la exportación. La efectividad de esta medida dependerá de que no existan distingos entre países. Por ejemplo, si México decidiera ejercer esta medida sólo a las importaciones provenientes de Estados Unidos, pero no a las de Europa, el primer país podría alegar discriminación y hacer uso de las facultades que le otorga el TLC de subsidiar sus exportaciones si México importa productos de fuera de la región que contengan subsidios.

Una muestra clara que da cuenta de la discrecionalidad con la que México maneja su política de comercio exterior la constituye el hecho de que para 1995 se rebasó en 25% la cuota asignada a terceros países durante las negociaciones del GATT y no hubo notificación alguna a través del *Diario Oficial de la Federación* para imponer impuestos compensatorios a los volúmenes importados que sobrepasaron la cuota.

Ahora bien, el hecho de que México tenga que cubrir con compras externas la tercera parte de sus necesidades de lácteos, complica en extremo el que

se pueda aplicar una política que imponga impuestos compensatorios a las importaciones subsidiadas, pues ello se traduciría en un mayor gasto de divisas, además de que al ser el gobierno mexicano juez y parte —es el único autorizado para importar a través de la paraestatal CONASUPO— la situación se complica aún más. Sin embargo, si se cumplen en primera instancia los planteamientos señalados del primer al tercer escenario, en poco tiempo existirían posibilidades de ejercer este derecho.

5. QUINTO ESCENARIO

La inminente desviación del comercio de productos lácteos en favor de Estados Unidos sólo podría revertirse si México concreta la firma de un acuerdo de libre comercio con la Comunidad Económica Europea, de tal forma que estos países también gocen de las mismas preferencias arancelarias que tiene Estados Unidos en el marco del Tratado de Libre Comercio.

VI. BIBLIOGRAFÍA

1. MUÑOZ RODRÍGUEZ, MANRRUBIO; ODERMATT BURRI, PIUS; ALTAMIRANO CÁRDENAS, J. REYES. 1995. *Retos y oportunidades del sistema leche ante la apertura comercial.* Reporte de Investigación núm. 23. CIESTAAM. Universidad Autónoma Chapingo. México.
2. ODERMATT BURRI, PIUS. 1993. *Ventajas comparativas e incentivos políticos a la producción de leche en México.* Tesis doctoral. Instituto Tecnológico de Zurich. Suiza.
3. GATT. 1994. *El mercado internacional de productos lácteos.* Ginebra, Suiza.
4. FIRA. 1994. "El despertar del potencial dormido". Memorias del Seminario "Visión agroempresarial: rumbo a la competitividad". Villahermosa, Tabasco. México.
5. GRUPO INDUSTRIAL LALA, S.A. DE C.V. 1995. *El impacto social y económico de la ganadería lechera en la región lagunera.* México.

TABLA DE CONTENIDO

I. LA DINÁMICA DEL COMERCIO EXTERIOR MEXICANO 1

II. VISIONES CONTRASTANTES DEL TLC 3

III. EL ENTORNO INMEDIATO CAMBIA 6

3.1. La devaluación del peso 6
3.2. Las negociaciones del GATT 8

IV. ¿FUNCIONA EL EXPERIMENTO? 9

V. ESCENARIOS FUTUROS 11

5.1. Primer escenario 11
5.2. Segundo escenario 13
5.3. Tercer escenario 14
5.4. Cuarto escenario 15
5.5. Quinto escenario 17

VI. BIBLIOGRAFÍA 17

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA CHAPINGO

CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS, SOCIALES Y TECNOLÓGICAS DE LA AGROINDUSTRIA Y LA AGRICULTURA MUNDIAL

DIRECTORIO DE LA UACH

Ing. Víctor M. Mendoza Castillo	Rector
Dr. Hugo Ramírez Maldonado	Director General Académico
M.C. Francisco Rodríguez Neave	Director de Administración
Ing. Artemio Cruz León	Director de Difusión Cultural
Ing. Jorge Duch Gary	Director de Patronato Universitario
Ing. Luis Manuel Serrano Covarrubias	Subdirector de Investigación
Dr. Luis Ramiro García Chávez	Director del CIESTAAM

TLC y Lácteos. *¿Funciona el experimento?*
Edición del Area de Publicaciones del CIESTAAM a cargo de Gloria Villa H.
Se imprimieron 200 ejemplares más sobrantes para reposición.

Abril, 1997.

Otras publicaciones del CIESTAAM

Libros

- El Limón Persa en México. Una Opción para el Trópico
- Visión y Misión Agroempresarial
- Desarrollo de Ventajas Competitivas. El caso del Tomate Rojo
- El TLC y sus Repercusiones en el Sector Agropecuario del Centro Norte de México
- Fuentes Históricas para el Estudio del Municipio de Acolman
- Biotecnología Intermedia en México. La Producción de Hongos Comestibles
- Cómo Afrontar la Crisis Agropecuaria. Crónicas de Campo
- Visión y Misión Agroempresarial. Competencia y cooperación en el medio rural. 2da. Edición.
- El Sector Hortícola de México y Estados Unidos. Evolución en cifras, 1970-1994.
- El Sistema-Producto Piña en México: Situación, tendencias y alternativas.

Reportes de Investigación

- Modelos de Desarrollo Agropecuario en México.
- El Mercado Internacional y Nacional del Maracuyá
- El Modelo Neoliberal y la Desmodernización de la Agricultura Mexicana. El caso de la naranja.
- Tendencias de la Economía Mundial y la forma de Acumulación en México
- El Mercado Azucarero Mexicano y el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica
- El Impacto del TTLC sobre el Sistema Agroindustrial Porcino Mexicano
- TLC y Mercado Hortícola. El caso del jitomate, pepino, chile bell y calabacita