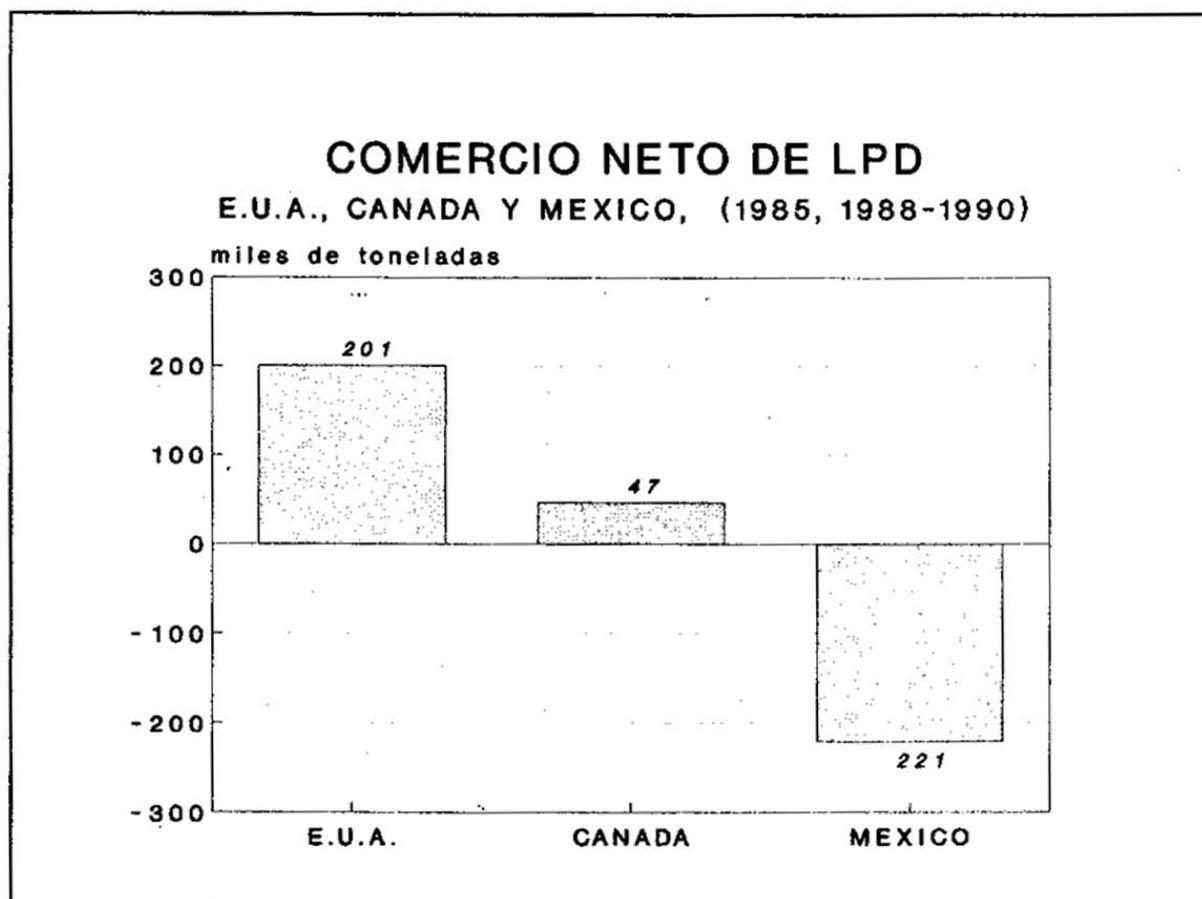


EL SISTEMA LECHE DE MEXICO EN EL MARCO DEL TRATADO TRILATERAL DE LIBRE COMERCIO

MANRRUBIO MUÑOZ
PIUS ODERMATT



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

Universidad Autónoma Chapingo
Noviembre de 1991

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 vinculan con Instituciones Públicas y Privadas y Productores Rurales Organizados, de distintos lugares del país, con el fin de contribuir al progreso material, social y cultural de estos últimos.

EL SISTEMA LECHE DE MEXICO EN EL MARCO DEL TRATADO
TRILATERAL DE LIBRE COMERCIO.

Primera edición en español 1991.

Primera reedición 1992.

ISBN 968-884-160-9

D.R. ^c Universidad Autónoma Chapingo
Carretera México-Texcoco Km. 38.5
Tel. 91 (595) 4-43-82
91 (595) 4-22-00 Ext. 5323

Impreso en México

Se autoriza la reproducción parcial o total del contenido de este reporte, sujeto a la cita de la fuente bibliográfica respectiva. Se exceptua de lo anterior la reproducción con fines comerciales, para lo cual es necesario recabar previamente la autorización de los autores y del CIESTAAM.

EL SISTEMA LECHE DE MEXICO EN EL MARCO DEL TRATADO TRILATERAL DE LIBRE COMERCIO

MANRRUBIO MUÑOZ
PIUS ODERMATT

EL SISTEMA LECHE EN EL MARCO DEL TRATADO TRILATERAL
DE LIBRE COMERCIO

MANRRUBIO MUÑOZ
PIUS ODERMATT

R E S U M E N

El mercado internacional de lácteos se caracteriza por un comportamiento muy errático, debido a la alta protección de los mercados domésticos en los países industrializados.

A nivel regional (considerando a México, EUA y Canadá), la producción y el consumo están distribuidos de una manera desigual. Así, México abarca solamente un 8 % de la producción total y el consumo per cápita de leche y productos lácteos es, en promedio, menos de la mitad de los vecinos del norte. De hecho, México es el primer importador mundial de leche en polvo descremada (LPD), y en su balanza comercial agropecuaria este producto aparece como el rubro de mayor importación, con US \$ 554.5 millones en 1990. Estas importaciones sólo representan el 2% de la producción estadounidense.

La **competitividad** de los sistemas de producción de leche en México, particularmente los estabulados con producción integrada de forrajes y los basados en el pastoreo directo en praderas pueden tener una ventaja competitiva con EUA y Canadá. Sin embargo, la protección que se otorga a los productores de estos dos países es muy elevada (el Equivalente de Subsidio al Productor de leche en EUA es de 66%).

Si se incluyen los lácteos en el Tratado Trilateral de Libre Comercio (TTLIC) **no es suficiente reducir o eliminar las barreras**

comerciales (cuotas de importación, permisos previos y aranceles), sino que también se tendrían que ajustar las políticas domésticas de los países signatarios del tratado para facilitar iguales condiciones competitivas a los productores, particularmente a los mexicanos. No obstante, la inclusión de la política doméstica se dificulta no solamente por la complejidad de la materia, sino también por la ambigua posición del gobierno mexicano dada la prioridad de la política de estabilización macroeconómica (ej. control de la inflación) y del fomento de la producción nacional. Además, es muy probable que EUA y Canadá se opongan al desmantelamiento de la protección a sus productores, en la medida que ello les restaría competitividad frente a la CEE y Oceanía.

Como consecuencia, es importante definir y evaluar con cuidado la posición mexicana en las negociaciones del TTLC, considerando que una política a corto plazo (importaciones baratas) perjudicaría a largo plazo la capacidad productiva de la industria lechera en general. Eso sucedería con la eliminación del permiso previo para algunos lácteos y en particular del monopolio de importación de LPD por parte de la empresa paraestatal CONASUPO, ya que este instrumento es el pilar principal de la política lechera en México.

En el caso que no se logre un acuerdo en las políticas domésticas, sería recomendable postergar la inclusión de lácteos en un TTLC para negociar su liberalización en el mercado mundial a nivel multilateral en el seno del GATT.

CONTEXTO INTERNACIONAL

La estructura del mercado internacional de la leche se caracteriza por el predominio de los países industrializados en la producción y exportación. Así, la producción mundial se concentra en más de un 80% en los países desarrollados, destacando la participación de Europa Occidental, región que a principios de la década de los setenta era deficitaria en gran parte de los productos lácteos y actualmente se ubica como líder de las exportaciones mundiales. Este ascenso de la Comunidad Económica Europea (CEE) tiene como contraparte el desplazamiento de los tradicionales abastecedores del mercado mundial: Australia y Nueva Zelanda (Fig 1).

Lo anterior lleva implícito el creciente predominio en el comercio internacional de un nuevo tipo de patrón de producción basado en el suministro de alimentación concentrada, mismo que desplaza a la producción de base pastoril predominante en Oceanía.

Contrario a lo que podría suponerse, la alta productividad de los sistemas basados en alimentación concentrada, no determinó la transformación del balance comercial de regiones como la CEE, sino que el factor que explica estas profundas transformaciones es de carácter político y se relaciona con la consolidación de la CEE como bloque económico y con la implementación de una política agrícola fuertemente intervencionista.

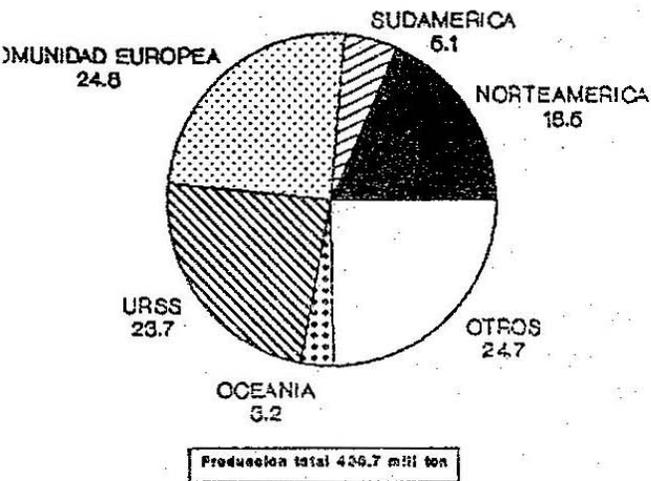
Los principales productos lácteos que se comercializan en el mercado internacional son leche en polvo descremada (LPD), queso y mantequilla. El comercio mundial de lácteos ha crecido más rápidamente que la producción de leche, aunque al igual que con los cereales la fracción de la producción mundial que se comercializa es muy baja: alrededor del 5%.

Las exportaciones de LPD se originan en un 90% en los países desarrollados y se canalizan en alrededor del 68% a los países subdesarrollados. En 1989, la CEE fue el principal exportador con

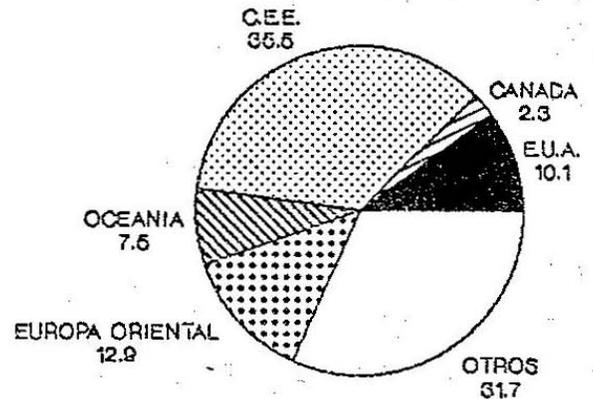
FIGURA 1

COMERCIO MUNDIAL DE LACTEOS

PRODUCCION MUNDIAL DE LECHE

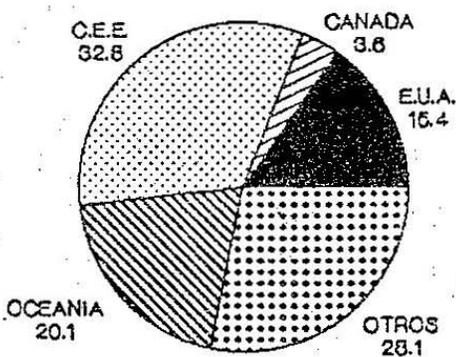


PRODUCCION DE LPD (%)

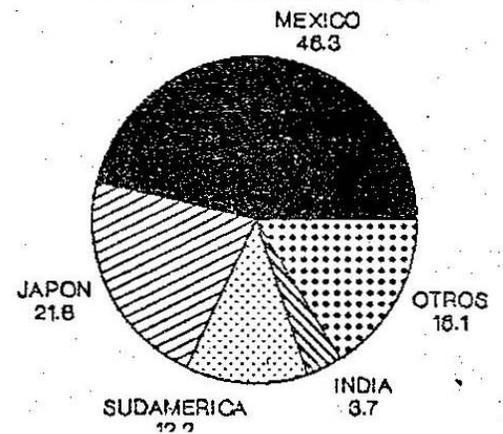


PROMEDIO (1985, 1988-1990)

EXPORTACION DE LPD (%)



IMPORTACION DE LPD (%)



FUENTE: USDA (Don P. Blayney, et. al. 1990)

45% del volumen total, seguido por Nueva Zelanda con 17% y Estados Unidos de América (EUA) con 16%. México fue el principal importador al adquirir más del 53% de las exportaciones mundiales, mientras que Japón es uno de los países industrializados con importaciones significativas: las dos naciones controlan 74% de las importaciones totales, lo que indica la existencia de un mercado oligopsónico.

A diferencia de la LPD, en el caso de los derivados, como el queso y la mantequilla, casi 100% de las exportaciones son efectuadas por los países desarrollados, siendo el principal destino los mismos países desarrollados.

Bajo esta estructura de producción y comercialización es importante analizar la política lechera de los países desarrollados, con la finalidad de entender el comportamiento del mercado mundial y las perspectivas del sistema leche en México bajo un contexto de creciente apertura comercial.

POLITICA LECHERA EN LOS PAISES DESARROLLADOS

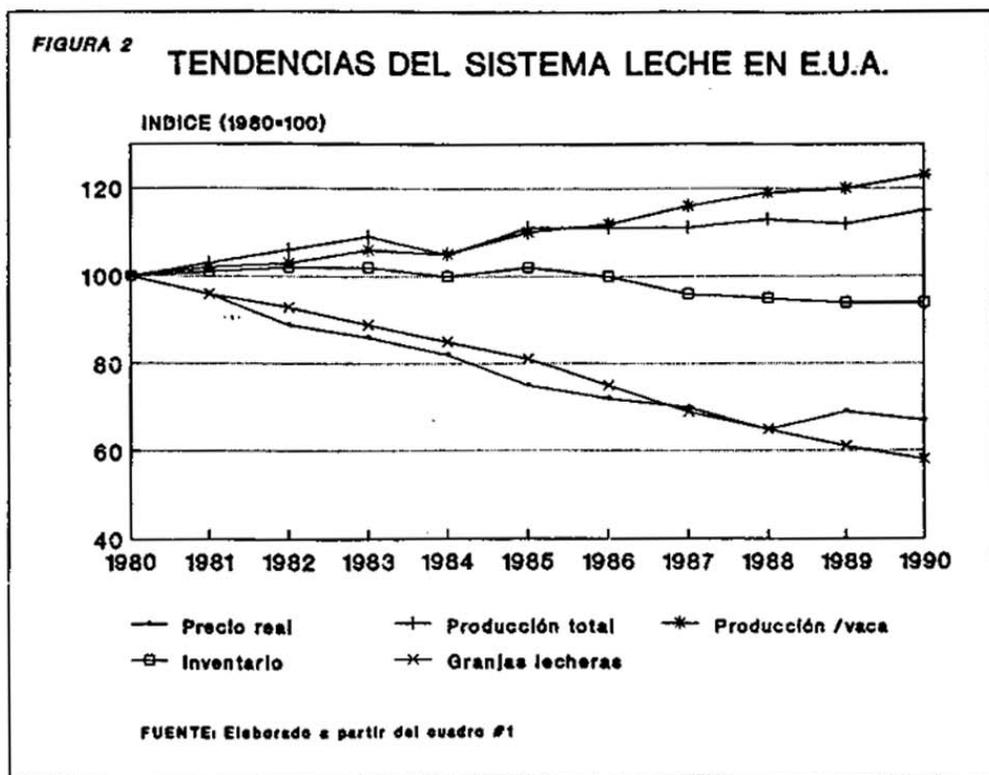
Estados Unidos de América

El "**dairy suport program**" representa un instrumento determinante que sirve como apoyo al "**Federal Marketing Program**" y opera a través de la Commodity Credit Corporation (CCC), instancia gubernamental cuyas funciones consisten en adquirir los excedentes de LDP, mantequilla y queso que no pueden venderse al precio mínimo establecido, logrando con ello estabilizar el mercado interno. Por ejemplo, en 1978, año con un mercado equilibrado, la CCC compró 2.3% de los lacteos comercializados, mientras que en 1983, año de grandes excedentes, adquirió 12% (Fallert, 1990).

Debido a los problemas de colocación de excedentes y a las fuertes erogaciones que implica el subsidio a las exportaciones, este programa se reformó, ajustando el precio mínimo de intervención a la magnitud de las adquisiciones de excedentes; es decir, a medida

que aumentan los excedentes se reduce el precio de intervención. Además se restringió la política de precios con una congelación y posterior reducción de los mismos. Entre 1980 y 1990 los precios reales de la leche al productor se redujeron 33%, para ubicarse en su nivel más bajo en comparación a los veinte años anteriores.

Ante esta política, los productores norteamericanos se vieron obligados a reducir sus costos de producción (para mantener los niveles de rentabilidad) a través de dos vías: 1) elevar la productividad por vaca, misma que creció 20% entre 1980 y 1990, y 2) incrementar el tamaño de los hatos para aprovechar economías de escala¹. Lo anterior lleva aparejado una drástica disminución de granjas lecheras -del orden de 42% entre 1980 y 1990-, lo cual significa que la lechería estadounidense ha experimentado un proceso muy intensivo de selección de productores (Fig 2).



1. Para 1964 los hatos lecheros que oscilaban entre 1 y 19 vacas representaban 28.7% del inventario total, mientras que los que tenían más de 100 vacas sólo significaban 11.3% del inventario. Sin embargo, para 1987 los por cientos se invirtieron y los primeros descendieron a 3.4% y los segundos ascendieron a 42.2% (Fallert, 1990)

Adicionalmente al "**dairy suport program**", entre 1984 y 1985 se efectuaron compensaciones a productores que restringieron voluntariamente su producción. Así mismo, entre 1986 y 1987 se implementó un programa de sacrificio y/o exportación de vacas lecheras a cambio de subsidios durante cinco años para aquellos productores que estuviesen de acuerdo. De esta manera se retiraron de la actividad lechera 14,000 productores y 1.55 millones de vacas en producción.

La efectividad de los programas lecheros esta condicionada a la política de comercio exterior. Al respecto, los norteamericanos tienen cuotas de importación para todos los productos lácteos por un equivalente a 2,500 millones de libras de leche, lo cual representa sólo 2% de la producción total. En contraste, las barreras arancelarias son relativamente reducidas (p. ej. 6.25% para quesos).

Como resultado de los múltiples programas de apoyo a la producción y exportación, la leche es el producto que recibe el Equivalente de Subsidio al Productor (ESP) más alto que cualquier otro producto agrícola o pecuario al ascender a 66%¹ (Hartwig, 1990).

Comunidad Económica Europea

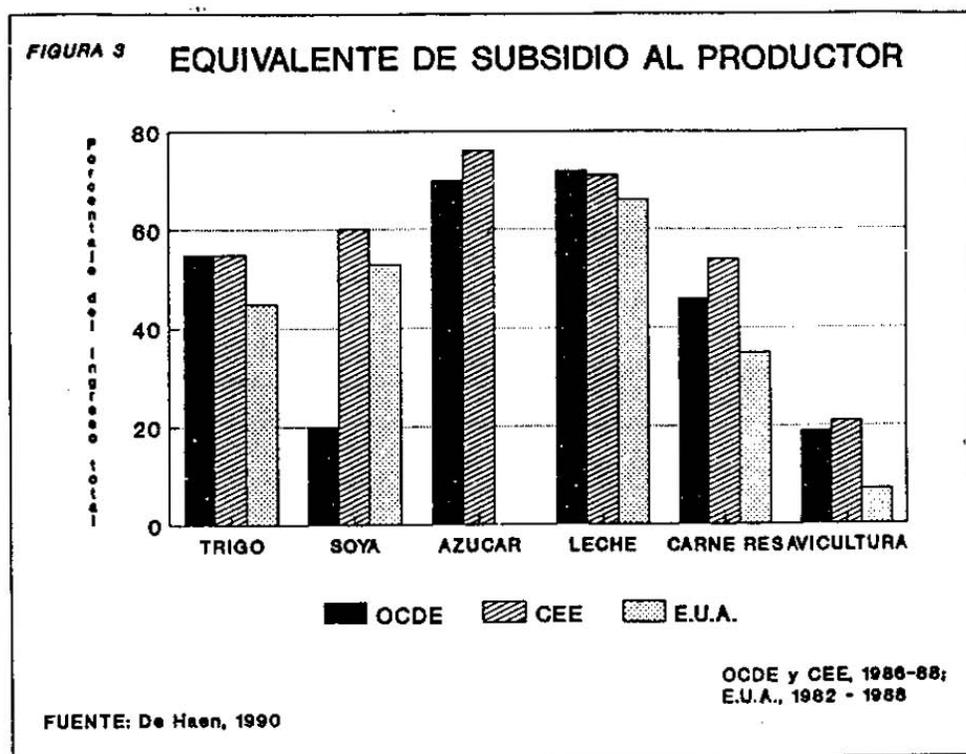
La política de precios constituye el eje central en torno al cual giran los programas de fomento lechero de la CEE. Así, se establece un precio mínimo de garantía, mismo que están obligados a pagar los procesadores. Como soporte al precio objetivo los gobiernos adquieren -a precios anunciados- ciertas cantidades de LDP, mantequilla y ciertas variedades de queso. Otras intervenciones incluyen subsidios para almacenamiento, ventas subsidiadas a la industria y la promoción del empleo de la LDP como alimento para animales.

1. Esto significa que el 66% del ingreso de los productores lecheros proviene de los subsidios gubernamentales.

Otro componente fundamental de la política lechera son las medidas de control de la producción a través del establecimiento de cuotas de producción, que en caso de ser sobrepasadas se castiga a los productores con fuertes multas.

Finalmente, las medidas de comercio exterior garantizan el éxito de las medidas anteriores. Al respecto, en la CEE se ha establecido un arancel variable para las importaciones con la finalidad de aislar los precios internos de posibles fluctuaciones en el mercado internacional. Así mismo, se implementó una política de subsidios a la exportación para compensar el diferencial de los precios internos con los internacionales y así mantener competitivos los productos lácteos.

De lo anterior se concluye que -al igual que en EUA- el mercado de lácteos en la CEE está excesivamente intervenido por múltiples medidas de apoyo gubernamental que dan como resultado la canalización de cuantiosos recursos al productor lechero, mismos que han sido estimados en un ESP de 71%, el cual es aún mayor del que reciben los productores norteamericanos (Fig 3).



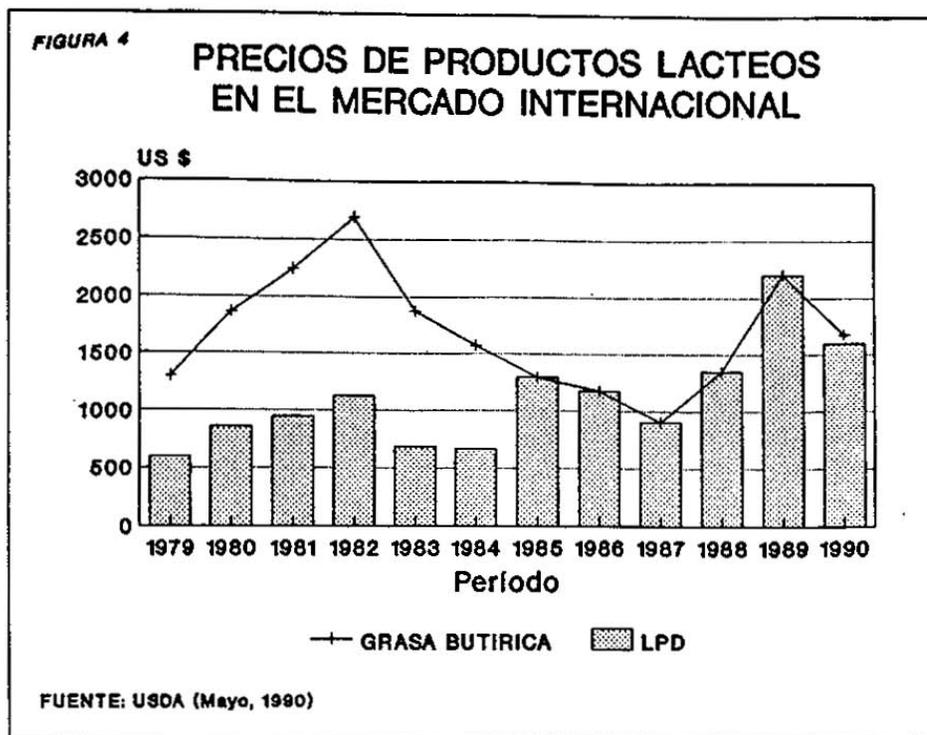
Oceanía (Nueva Zelanda y Australia)

Contrario a lo que sucede en la CEE y EUA, en estos dos países el sector lechero es poco intervenido por las políticas gubernamentales; su competitividad en el mercado internacional se explica porque sus sistemas de producción basados en el pastoreo, les permite producir con los costos más bajos del mundo, por lo cual no es necesario recurrir a los subsidios que se aplican en EUA y la CEE.

Análisis comparativo

El análisis conjunto de las políticas aplicadas en los diferentes países, permite concluir que en las políticas lecheras de la mayoría de las naciones desarrolladas -a excepción de Oceanía- se establece como prioridad la estabilización del mercado interno y la satisfacción de las necesidades de la población y de la industria. Esto significa decir que la producción de excedentes no es un fin en sí mismo de las políticas domésticas, sino un medio para apoyar el ingreso de los productores, de manera que el mercado internacional constituye sólo una "válvula" para dar salida a los excedentes.

La estabilización de los mercados domésticos, sin embargo, ocasiona un efecto contrario en el mercado internacional, pues debido a que la fracción de la producción mundial que se comercializa es de sólo 5% y a que las exportaciones se concentran en pocos países, cualquier medida de política impacta fuertemente los precios internacionales, dando como resultado un mercado excesivamente inestable (Fig. 4). Por ejemplo, el establecimiento de cuotas de producción en la CEE y el sacrificio y exportación de hatos lecheros en EUA a mediados de los 80's, provocó una reducción de excedentes y como consecuencia un aumento espectacular del 270% en los precios de la LPD entre 1987 y 1989. Esta situación coloca a los países deficitarios (como México) en una situación muy vulnerable.

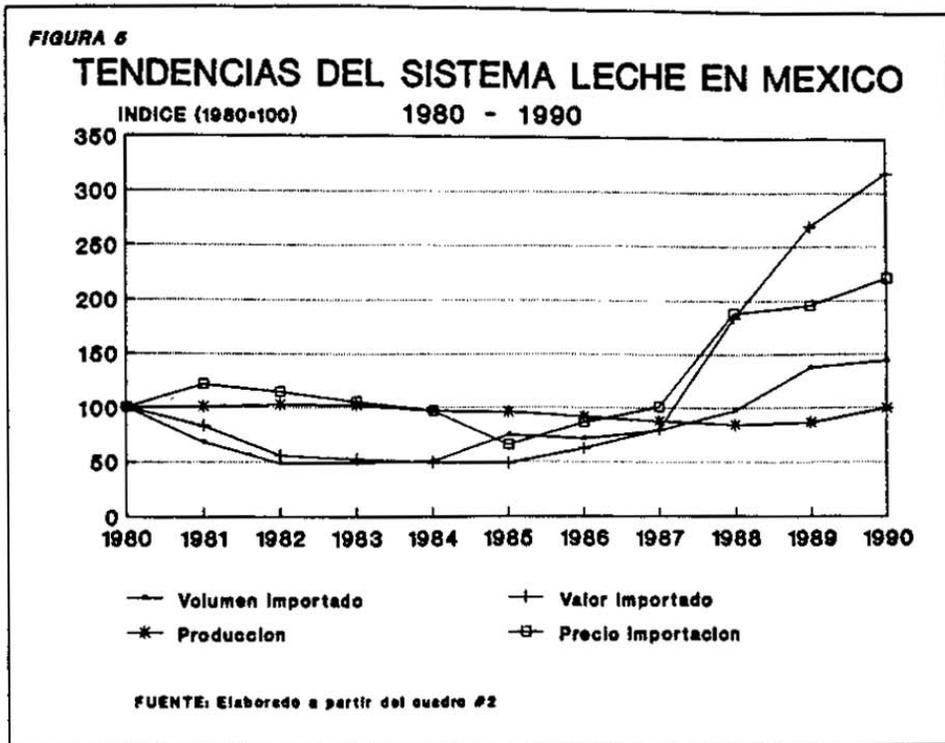


SISTEMA LECHE DE MEXICO

La leche es uno de los alimentos esenciales para la alimentación humana, la producción interna es cada vez más insuficiente, situación que ha obligado a recurrir a la importación creciente de leche en polvo descremada con el fin de paliar el déficit existente.

Para 1990 el sistema leche registró un Coeficiente de Dependencia Alimentaria (C.D.A)¹ del 30%; este producto por sí solo absorbe 12% del valor total de las importaciones alimentarias y 50% de las importaciones del subsector pecuario, indicadores que lo convierten en el principal alimento de importación con un volumen total de 279 mil toneladas por un valor de 554.5 millones de dólares. Las tendencias indican un agravamiento de la dependencia tanto por el volumen como por el valor de las importaciones (Fig 5).

1. C.D.A.= importaciones/disponibilidad (importaciones más producción nacional).

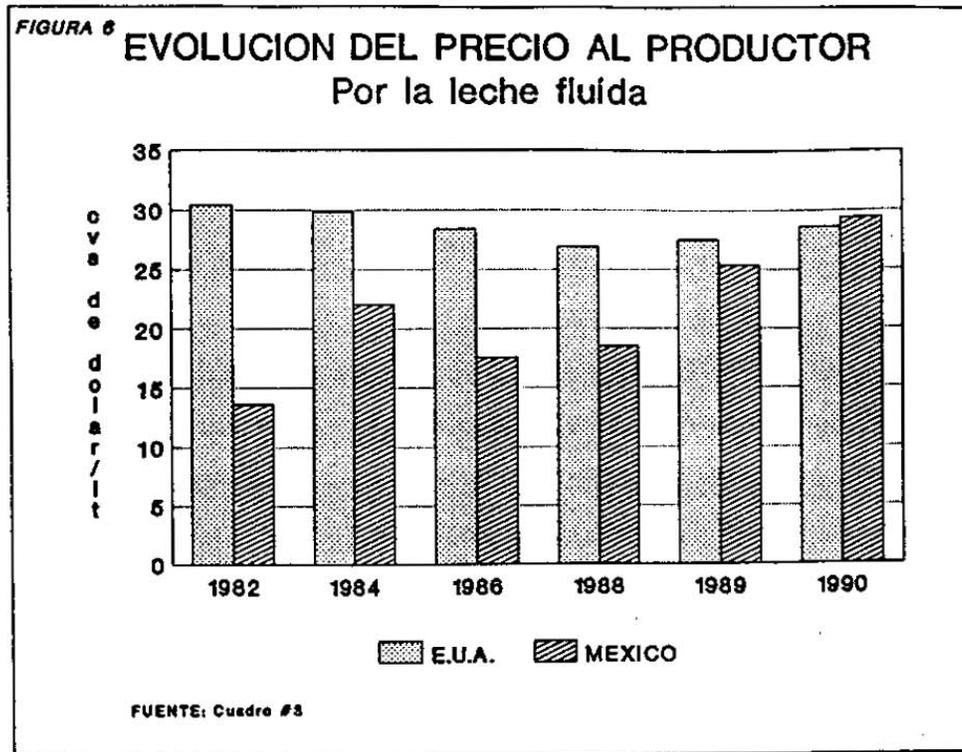


Esta creciente dependencia se explica por el estilo de política que se ha aplicado en México hacia el sector lechero, al privilegiar la protección al salario del consumidor en detrimento de los precios pagados al productor. Al respecto, se ha señalado que la leche fue el producto que mayor castigo recibió de las políticas gubernamentales y se ha estimado que entre 1982-1988 recibió un ESP negativo de 56%; esto es equivalente a haberles aplicado un impuesto a los productores en vez de haberles dado un subsidio¹. El principal factor que explica este subsidio negativo está en el precio. En efecto, hasta 1988 la política oficial de precios obligó a los productores nacionales a vender su leche a precios muy inferiores (hasta en 45%) a los que recibieron sus contrapartes en EUA (Fig 6).

Esta situación dio lugar a una aguda descapitalización de miles de productores lecheros, sobre todo de aquellos que producían bajo

1. Cuando el ESP es positivo, representa el porcentaje del ingreso de los productores que proviene de los subsidios gubernamentales.

condiciones de estabulación, que a la postre los obligó a retirarse de la producción, a la vez que dio lugar a la profundización de las tendencias que se habían gestado en el sistema leche desde la década de los 80's, a saber:



1. **Diversificación en el uso de la leche**, mediante la elaboración de productos cuyos precios no están controlados (quesos, mantequilla, yogurt...) o permiten un mayor margen de utilidad, como la leche ultrapasteurizada.

2. **Adulteración de los productos**. Esta opción presenta a su vez dos variantes: la primera se refiere a la adopción casi generalizada en la agroindustria lechera del altiplano (y en algunas del trópico) de la "tecnología del relleno", la cual permite sustituir la grasa butírica animal por grasa vegetal hasta en un 80%, (principalmente en queso) logrando con ello reducir costos de producción hasta en un 30%. La segunda variante se ha materializado en aquellas leches pasteurizadas producidas mediante la incorporación de una serie de prácticas fraudulentas tales como el descremado excesivo, al aguado indiscriminado, el relleno con grasa vegetal, el uso de suero, etc.

3. Distribución de la leche y derivados a precios mayores al oficial a través de canales menos controlados (como el pequeño comercio y la entrega a domicilio).

4. Profundización de los niveles de integración vertical y horizontal de los productores a través del establecimiento de empresas agroindustriales (pasteurizadoras, de alimentos balanceados...) y de servicio (farmacias veterinarias, centros de cría, departamento técnico, uniones de crédito, etc.). Así, la participación de los productores como accionistas de empresas como LALA, ALPURA, GILSA, ULTRALACTEOS... les ha permitido obtener un diferencial en el precio, que bajo las circunstancias actuales representa la clave entre perder o ganar.

Una de las opciones que más ha impactado al sistema especializado de producción y que de hecho ha permitido la sobrevivencia de muchos productores, ha sido el autoabastecimiento de las propias necesidades forrajeras. Por ello, los productores que dependen en un 100% de la compra de forrajes, sufren un proceso de descapitalización que los obliga a retirarse de la producción, mientras que aquéllos que producen la totalidad de sus necesidades forrajeras han logrado reducir costos de producción en un 15% (FIRA, 1988).

5. Expansión del Sistema de Doble Propósito en el Trópico Mexicano. Mientras que los productores de los sistemas intensivos se retiraban de la actividad lechera por su baja rentabilidad, en el trópico el número de productores que se incorporan al doble propósito (carne-leche) va en constante aumento, pues sus bajos costos de producción debidos al uso del pastoreo como base de la alimentación animal, les permiten gozar de mayor estabilidad económica. La contracción del mercado de la carne y el control de su precio, aunado a las elevadas tasas de interés, obligaron a muchos ganaderos que tradicionalmente se habían dedicado a la engorda de novillos a transformar su sistema de producción hacia uno que les diera mayor liquidez, siendo el doble propósito la alternativa.

6. **Creciente expansión del Programa de Abasto Social**, a cargo de Liconsa-Conasupo. Como consecuencia del estancamiento de la producción interna y sobre todo por el deterioro del nivel de vida de amplios sectores de la población mexicana, el Estado canaliza cerca del 70% de la LDP de importación hacia la rehidratación para su ulterior distribución a precios subsidiados.

Ahora bien, una de las actividades que mayor beneficio ha recibido de la política de desregulación de precios ha sido precisamente la lechera, pues gracias a ello actualmente es clara la tendencia hacia la homologación de los precios internos con los "internacionales" (Fig 6), razón por la cual el sector lechero presenta mejores condiciones para iniciar nuevamente su crecimiento. Sin embargo, la aguda descapitalización que sufrió el sector hacen difícil su pronta recuperación, razón por la cual las importaciones de leche crecieron a niveles históricos.

COMPETITIVIDAD DE LOS SISTEMAS DE PRODUCCION MEXICANOS

Al analizar la competitividad de México en la producción de leche frente a otros países, es importante considerar su heterogeneidad en los sistemas de producción, pues ello permitirá definir con mayor precisión la orientación de las políticas de fomento en función de la competitividad que muestre cada uno de ellos. Los tres grandes sistemas de producción son: estabulado, con dos variantes: con o sin producción de forrajes; semi-estabulado o lechería familiar y doble propósito o lechería tropical, mismos que contribuyen a la producción nacional con 25, 35 y 40%, respectivamente (FIRA, 1988).

Al comparar el **tamaño del hato** de los sistemas de producción mexicanos con el resto de los países, destaca el hecho de que los productores nacionales disponen de los hatos de mayor tamaño, cuando se hace referencia a los sistemas estabulados; o bien son de tamaño similar cuando se compara con el doble propósito.

Lo anterior encuentra su explicación en la forma en que históricamente se conformó el sistema leche en los diferentes países. Así por ejemplo, la lechería de EUA es un fiel reflejo de la estructura agraria derivada de la colonización, misma que dio origen a la creación de las granjas familiares; mientras que en México esta actividad se desarrolló como respuesta a la demanda de los grandes centros urbanos y al frente de ella aparecieron fuertes grupos que le imprimieron una dinámica netamente empresarial, la cual se refleja en la magnitud de los establos lecheros y su grado de integración vertical y horizontal.

Al comparar los diferentes **niveles de productividad**, se observa que México, independientemente del sistema de producción, presenta las menores producciones por vaca que el resto de los países analizados, con excepción de Nueva Zelanda. Así, la productividad del sistema estabulado es inferior en 59% a la obtenida en sistemas similares de EUA. Estas diferencias se explican sencillamente por el mayor nivel tecnológico y mejores prácticas de manejo.

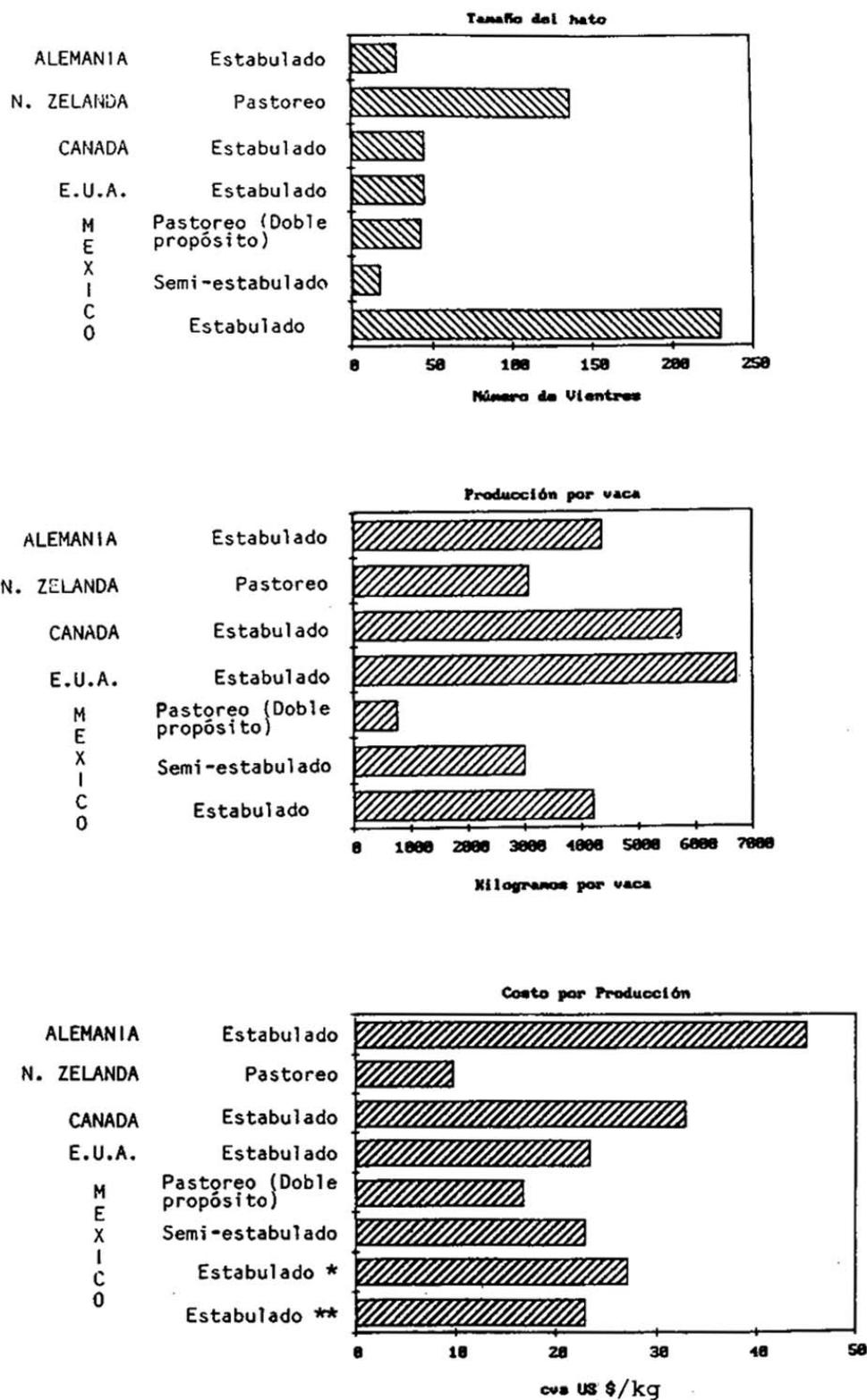
Al considerar los sistemas de la lechería familiar y de doble propósito, las diferencias se hacen más evidentes.

Los indicadores anteriores señalan que uno de los principales retos para elevar la productividad y competitividad de los sistemas de producción lecheros de México, consiste en acortar la brecha tecnológica que los separa de los principales países productores.

Ahora bien, no obstante las evidentes desventajas de los sistemas de producción mexicanos en cuanto a los niveles de productividad, finalmente la conjugación de una serie de factores (como el costo de mano de obra, de agua y energía; economías de escala por el mayor tamaño de los hatos...) posibilitan la producción de leche a **costos internacionalmente competitivos**. Así, bajo condiciones de estabulación con producción integrada de forrajes, los productores nacionales registran costos similares a los de EUA y muy inferiores a Canadá y Alemania (Fig. 7) (Cuadro 4).

FIGURA 7

COMPETITIVIDAD



* Sin producción integrada de forrajes.
 ** Con producción integrada de forrajes.

FUENTE: Cuadro 4

Esto quiere decir que bajo las condiciones que impone la apertura comercial, los sistemas de producción estabulados que dependan de la compra de forrajes y que no hayan logrado cierto nivel de integración, no podrán ser competitivos y están condenados -como ya está sucediendo- a la extinción.

Una evidente limitante del sistema estabulado (integrado o no), es su acentuada dependencia tecnológica en vaquillas de reemplazo, semen, semillas forrajeras, maquinaria y equipo e insumos alimenticios, situación que lo coloca en franca desventaja con los sistemas estabulados de EUA y Canadá, mismos que son, a su vez, los principales abastecedores de México en todo tipo de insumos.

No obstante que el sistema semi-estabulado (o de lechería familiar) de México presenta niveles de productividad bajos y costos similares a los sistemas estabulados, este sistema es poco vulnerable debido a la elevada integración con la agricultura (la cual provee los esquilmos y los granos para la alimentación del ganado), al elevado uso de mano de obra familiar y a las estrategias de comercialización empleadas, consistentes en vender la leche (cruda) directamente al consumidor o bien transformarla a queso, con lo cual se obtienen mayores márgenes de comercialización.

Al considerar al sistema de doble propósito, el cual adquiere cada vez mayor importancia en las regiones tropicales y subtropicales de México, se observa que los costos de producción por litro son inferiores en un 39% con respecto a EUA y en 95% con respecto a Canadá. Estos bajos costos de producción se explican por el bajo uso de insumos y capital debido al tipo de alimentación basado en el pastoreo. Precisamente por estas mismas razones, aunado a su elevado desarrollo tecnológico en sistemas pastoriles, Nueva Zelanda presenta los costos de producción más bajos a nivel mundial.

En algunas regiones del país (como el sur de Sonora) el pastoreo, combinado con la estabulación, ha salvado a los productores de la quiebra, además de reducir las necesidades de mano de obra.

De lo anterior se concluye que el mayor potencial lechero de México se concentra en aquellos sistemas de producción que tienen como base de alimentación al pastoreo directo en praderas, ya sea bajo condiciones de clima tropical o templado. Sin embargo, para que estos sistemas realmente contribuyan a reducir la creciente dependencia alimentaria en leche, requieren de un decidido apoyo que permita reducir la brecha tecnológica que los separa de los sistemas de características similares, así como del impulso de estrategias que permitan reducir su fragilidad.

PERSPECTIVAS DEL SISTEMA LECHE EN EL MARCO DEL TRATADO TRILATERAL DE LIBRE COMERCIO (TTLC).

El objetivo principal del TTLC es el liberalizar el comercio, es decir, abatir las barreras comerciales entre los países signatarios y en general superar las reglas establecidas por el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT).

México, E.U.A y Canadá, son miembros del acuerdo multilateral de comercio, GATT, cuyas reglas forman la base legal de un TTLC. El GATT opera bajo dos principios: "reciprocidad" y "nación mas favorecida". Reciprocidad significa que un miembro de GATT puede bajar o eliminar aranceles solamente como respuesta a una concesión de otro país. El concepto de "most favored nation" implica que aun con concesiones entre dos países, no se puede discriminar a otros países aumentando las barreras comerciales. No obstante, una diferencia entre concesiones y un TTLC es que, con éste no se emplea el principio de "most favored nation" (Boadu, 1991).

Mercado regional

La producción de leche en la futura "zona de libre comercio" se caracteriza por su elevada concentración en dos de los tres países firmantes del TTLC: EUA y Canadá producen 92% del total regional, correspondiendo 79% al primer país; estos por cientos evidencian la

reducida participación de México en la producción total. Esta estructura productiva encuentra su contraparte en el consumo y el comercio. Así, los niveles de consumo per cápita de leche y derivados entre los tres países son contrastantes, pues mientras que en EUA y Canadá se ha alcanzado a un tope físico, en México aún existen amplios sectores de la población que no tienen acceso a este alimento y los que lo tienen consumen menos de la mitad de la cantidad consumida en los dos primeros países.

Así mismo, tanto EUA como Canadá registran cuantiosos excedentes de LPD, mientras que México registra un déficit crónico, mismo que podría ser cubierto con la producción de los dos primeros países (Fig 8).

Ahora bien, bajo estas consideraciones, ¿qué pasará con el sistema leche bajo el TTLC?

Para dar respuesta a esta interrogante se procederá a analizar cada uno de los elementos que serán sometidos a discusión en las negociaciones del TTLC.

Barreras Comerciales

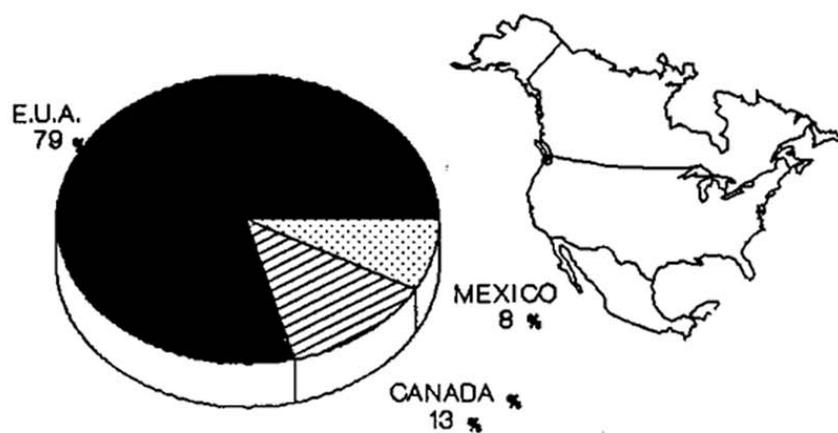
Se refieren a medidas de carácter restrictivo que buscan regular las importaciones a través de barreras arancelarias y no arancelarias (cuotas y restricciones sanitarias).

Para México, el nivel arancelario en lácteos se encuentra muy disperso, identificándose solamente para el caso de los quesos un nivel del 20% y para los demás productos de la leche y sus derivados del cero al 20% (Cuadro 5). En EUA el régimen arancelario para los lácteos es relativamente reducido, alrededor de 6% para el caso de quesos.

FIGURA 8

MERCADO DE LACTEOS EN LA ZONA DEL TLC

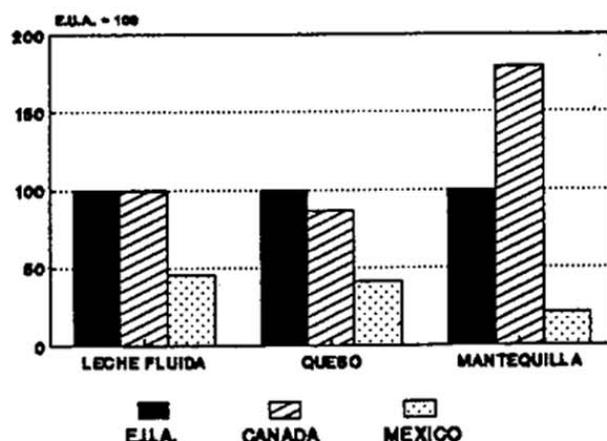
PRODUCCION DE LECHE Promedio 1985, 1988-1990



Producción total = 82,963 mil lts

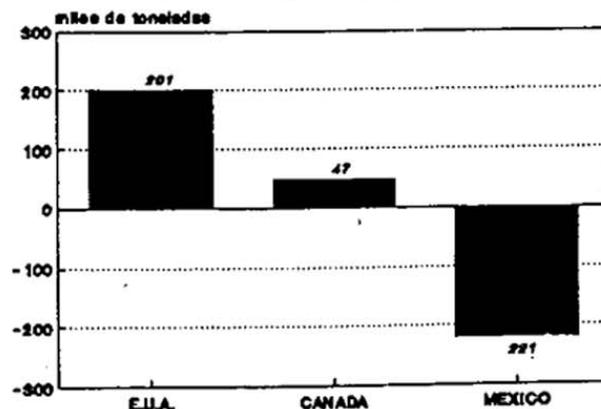
FUENTE: USDA (D.P. Blayney, et al, 1990),
USDA (R. D. Yonkers, 1991), CONAFOPALE (1991)

CONSUMO PER CAPITA DE LACTEOS (1990)



COMERCIO NETO DE LPD

E.U.A., CANADA Y MEXICO, (1985, 1988-1990)



Sin embargo, la principal barrera al comercio de lácteos que imponen ambos países es de tipo no arancelario. Así, en el caso de México, la LPD -principal producto de importación- está sometida a permiso previo, siendo la CONASUPO la única autorizada para importar. Con ello se busca proteger la producción nacional de los efectos negativos que podría causar la libre importación de un producto con un alto componente de subsidio.

En lo que respecta a los EUA, éste país protege a sus productores de la competencia externa a través del establecimiento de cuotas de importación, mismas que representan sólo 2% de la producción total.

Con base en lo anterior, se puede afirmar, que el impacto del TTLC en el sistema leche sería poco significativo si sólo se concretan acuerdos de desregulación arancelaria, pues el régimen impositivo actual es relativamente bajo, además de que los productos que están sujetos a este mecanismo tienen poco peso en el valor total de las transacciones comerciales de lácteos entre los países signatarios del acuerdo.

Esto quiere decir entonces que el verdadero aporte que podría arrojar el tratado sería la eliminación de las barreras no arancelarias: permiso previo para el caso de México y cuotas para los EUA. Si esta medida implica restricciones a las importaciones de terceros países y el establecimiento de reglas de origen, los más beneficiados serían los productores estadounidenses y en menor medida los canadienses, ya que México representa un atractivo mercado para la LPD y sus importaciones actuales provienen en más de 70% de Europa y Oceanía.

Para México, sin embargo, la eliminación del permiso previo de importación para LPD y su sustitución por un régimen arancelario, está condicionado a la reducción de los subsidios que se aplican a las exportaciones en EUA y Canadá, lo cual exige que en las

negociaciones también se incluya lo referente a la política doméstica que aplica cada país hacia el sistema leche.

Política doméstica

El sistema leche en EUA y Canadá se caracteriza por recibir cuantiosos subsidios a la producción y sobre todo a la exportación, con la finalidad de proteger el ingresos de los productores. Esto marca una diferencia con la política lechera mexicana, la cual no otorga subsidios y establece precios tope a la leche y derivados con el objeto de proteger el ingreso de los consumidores. Estas evidentes divergencias en la política macroeconómica y sectorial, así como la existencia de un mercado internacional excesivamente intervenido, permiten suponer que la firma del TTLC no hará variar la política agrícola norteamericana y canadiense relativa a subsidios, cuotas y barreras comerciales puesto que ello les restaría competitividad frente a los países de la CEE y Oceanía.

En cuanto a la posición mexicana, si bien es cierto que como país importador neto de lácteos no le conviene el desmantelamiento de los subsidios al sector lechero en el extranjero, en la medida que abaratan la materia prima y hacen sostenible su Programa de Abasto Social a precios subsidiados, también lo es el hecho de que su vigencia impide que los productores mexicanos puedan competir en igualdad de circunstancias, cancelando así la posibilidad de desarrollar un sector con un gran potencial, con la consiguiente fuga de divisas por concepto de importaciones.

Ante esto, lo más probable es que los lácteos queden fuera del TTLC -tal como sucedió en el acuerdo de libre comercio que recientemente firmaron estos dos países- y se opte por llevar la discusión sobre cuotas, aranceles y subsidios a nivel multilateral en el seno del GATT.

BIBLIOGRAFIA

- BLAYNEY, D.P, et al,** Economic Research Center. The world dairy market goverment intervention and multilateral policy reform, USDA, agosto de 1990.
- FALLERT, R.F., et al,** Dairy background for 1990 farm legislation, USDA, 1990.
- BOADU, F.O,** The US-México free trade agreement, Legal issues for agriculture, Texas Agricultural Market Research Center, 4. 1991.
- USDA,** Foreign Agricultural Service, US Trade and prospects: dairy, livestock and poultry products, 1990.
- DEREK BAKER, et al.,** Estimates of the costs of producing milk in seven major milk-producing countries, USDA, 1986.
- SINTESIS LECHERA,** "México alcanza niveles mundiales en precios de leche", julio de 1990.
- MUÑOZ, R. M.,** "Límites y potencialidades del sistema de la leche en México", Revista Comercio Exterior, núm. 9, 1990.
- SARH-BANCOMEXT,** La política de subsidios al sector agropecuario de México, 1990.
- FIRA-BANCO DE MEXICO,** Análisis de la situación de la producción de leche en México. En coordinación con la Asociación Ganadera Nacional de Productores de Leche, 1988.
- HARTWIG DE HAEN,** "European agricultural policy and the third world-Hopes and fears for the current reform debate, Entwicklung-landlicher raum "; Bonn Alemania, 1:1990.
- USDA,** World dairy situation, Mayo 1990.
- YONKERS, R.D.,** The relationship between total milk production and net returns to dairying: a US regional analisis, Penn State University, 1991.
- YONKERS, R.D.,** U.S and Pennsylvania dairy industry situation and outlook, Penn State University, 1991.

CUADRO 1. Tendencias del sistema leche en EUA (1980-1990)

AÑO	INVENTARIO (vacas Lecheras)	PRODUCCION (bill de lb.)	GRANJAS LECHERAS (Miles)	PROD./VACA (lb/Vaca)	PRECIO REAL dls/quintal*
1980	10,799	128.41	335.77	11,891	15.84
1981	10,898	132.77	322.85	12,183	15.15
1982	11,011	135.51	312.10	12,306	14.10
1983	11,059	139.59	299.14	12,622	13.63
1984	10,793	135.35	284.74	12,541	12.95
1985	10,981	143.01	271.92	13,024	11.85
1986	10,773	143.12	252.91	13,285	11.41
1987	10,328	142.71	232.40	13,819	11.04
1988	10,262	145.15	217.44	14,145	10.36
1989	10,126	144.24	203.71	14,244	10.94
1990	10,127	148.28	193.79	14,642	10.54

* 1 Quintal= 100 lb= 45.4 kg.

FUENTE: ERS-USDA (Yonkers, 1991).

CUADRO 2. Tendencias del sistema leche en México (1950-1990)

AÑO	PRODUCCION (Mill de Lt)	IMPORTACIONES			DISPONIBILIDAD* (Mill. de Lt)	C.D.A.**
		ton	Precio (Dls/ton)	Valor (Mill de Dls)		
1950		4,270				
1960	1,867.0	10,590			1,972.9	5.3
1970	4,483.0	36,800	214	7.8	4,851.0	7.5
1975	5,808.0	14,715	913	18.7	5,955.1	2.4
1976	5,907.0	50,694	418	21.2	6,413.2	7.9
1977	6,180.9	77,506	487	37.9	6,955.9	11.1
1978	6,509.4	75,893	498	37.8	7,268.3	10.4
1979	6,649.9	78,479	462	36.8	7,434.6	10.5
1980	6,741.5	194,671	850	175.3	8,688.4	22.4
1981	6,803.2	133,282	1,040	146.4	8,136.0	16.3
1982	6,923.0	94,487	1,000	97.4	7,897.8	12.3
1983	6,768.4	96,500	950	91.7	7,733.4	12.4
1984	7,140.0	100,000	860	86.3	8,144.0	12.3
1985	7,200.0	189,000	640	85.8	9,090.0	20.7
1986	7,388.0	128,400	850	108.9	8,672.0	14.8
1987	6,200.9	157,200	890	139.7	7,772.9	20.2
1988	6,283.0	208,000	1,550	322.4	8,363.0	24.8
1989	6,323.0	250,000	1,762	470.5	8,823.0	28.3
1990	6,708.0	279,800	1,991	554.5	9,506.0	29.6

FUENTE: Comisión Nacional para el Fomento de la Producción y el Aprovechamiento de la Leche, A.C.; Anuarios de Comercio Exterior; FIRA, 1989; CONASUPO, contratos internacionales.

* Para calcular disponibilidad se consideró que un kg de leche en polvo rinde 10 lts de leche líquida.

** CDA: Coeficiente de Dependencia Alimentaria: Importaciones/Disponibilidad (Importaciones más Producción Nacional).

CUADRO 3. Evolución del precio recibido por Los productores por la leche fluida (CVS de dólar/litro)

AÑO	P A I S			
	MEXICO ¹	EUA ²	NORTE DE ESPAÑA ³	ALEMANIA OCC. ⁴
1982	13.6	30.4	22.9	21.6
1984	22.1	29.9	25.2	21.7
1986	17.6	28.4	25.6	21.6
1988	18.5	26.9	27.9	26.2
1989	25.4	27.5	31.7	23.4
1990 ⁵	29.4	28.6	31.2	22.5

¹ Asoc. de Prod. de Leche de Gomez Palacio, Dgo.

² Wisconsin (Minnesota USDA, National Agricultural Statistics Service.

³ Frisona Española, Agosto 1990.

⁴ Zentrale Marvet and Prash (ZMP), Bonn, Alemania.

⁵ Paridad agosto.

FUENTE: Síntesis Lechera, 30 de julio de 1990.

CUADRO 4. Costos de producción de leche en países seleccionados

INDICADORES	S I S T E M A S D E P R O D U C C I O N							
	M E X I C O				E U A	CANADA	N. ZELANDA	ALEMANIA
	E S T A B U L A D O		LECHERIA FAMILIAR	DOBLE PROPOSITO	ESTA-BULADO	ESTA-BULADO	INTENSIVO EN PASTOREO	ESTABU-LADO
	CON. PROD. DE FORR.	SIN PROD. DE FORR.						
TAMAÑO DEL HATO	230	230	17	43	45	45	137	28
PROD/VACA (litros)	4213	4213	3000	750	6706	5760	3081	4374
COSTOS/litro(cvs US \$)	23	27.1	22.9	16.8	23.4	32.8	9.8	45

NOTAS: - Los costos de producción para México se refieren al año de 1988, mientras que para el resto de los países se refieren a 1986, de modo que no se considera el diferencial de inflación. Sin embargo, aún considerándolo las tendencias se mantienen.

- El tipo de cambio controlado de equilibrio de marzo hasta diciembre de 1988 fue de 2281; sin embargo para expresar los costos de producción reales de los sistemas de producción mexicanos se consideró una subvaluación del peso frente al dólar del 27%.

FUENTE: Para México, FIRA, 1988; INIFAP, 1989 y para el resto de los países, USDA 1986.

CUADRO 5
Régimen Arancelario de Productos Lácteos en México (1990)

CADENA PRODUCTIVA DE LECHE Y DERIVADOS (IMPORTACION)			
FRACCION ARANCELARIA	P R O D U C T O	A C T U A L	
		REGIMEN	ARANCEL
	<u>GANADO</u>		
01029001	Vacas lecheras	Lib.	0
	<u>LECHE</u>		
04012001	En envases herméticos (1% grasa)	Lib.	10
04021001	En polvo o en pastillas(hasta 1.5%)	Contr*	0
04022101	En polvo o en pastillas (3% grasa)	Contr*	0
04029101	Leche evaporada	Contr*	10
04029901	Leche condensada	Lib.	15
	<u>DERIVADOS</u>		
04031001	Yogur	Lib.	20
04039001	Suero en polvo	Lib.	10
04041001	Lacto suero	Lib.	10
04050001	Mantequilla (hasta 1 kg. envase)	Lib.	20
04050002	Mantequilla (envase 1kg.)	Lib.	20
04050003	Grasa Butírica	Lib.	0
	<u>QUESOS</u>		
04061001	Queso fresco	Contr*	20
04062001	Queso rayado o en polvo	Lib.	20
04063001	Queso fundido	Contr*	20
04063099	Lqs demás	Contr*	20
04069001	Queso de pasta dura	Lib.	20
	<u>AZUCARES</u>		
17021001	Lactosa	Lib.	10
	<u>OTROS</u>		
23099005	Sustituto de leche para becerro	Lib.	10
	<u>ALBUMINOIDES</u>		
35011001	Caseína	Lib.	10
35019002	Caseinato	Lib.	15

* Controlado (requieren de permiso previo)

FUENTE: Gabinete Agropecuario.

UNIVERSIDAD AUTONOMA CHAPINGO
CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS, SOCIALES Y TECNOLOGICAS
DE LA AGROINDUSTRIA Y DE LA AGRICULTURA MUNDIAL

Ing. Carlos Orozco Alám	Rector
M.C. Omar Arana Muñoz	Director Académico
Lic. Rubén Calderón Menéndez	Director de Administración
Ing. Fidel Barreto Vargas	Director del Patronato
Lic. Raymundo Pablo Tenorio	Director de Difusión Cultural
Ing. Edgardo Escalante Rebolledo	Subdirector de Investigación

COMITE EDITORIAL DEL CIESTAAM

Dr. Manuel Angel Gómez Cruz
Dra. Rita Schwentesius Rindermann
Dr. V. Santoyo Cortés
Ing. Claudio Flores Valdéz
Ing. Elvira Mazcorro
Dr. Gerardo Gómez González

La reedición de este material estuvo a cargo de los autores y del personal de apoyo técnico académico del CIESTAAM, se utilizaron los paquetes de cómputo "WORDSTAR 5" y "HARVARD GRAPHICS"; se imprimieron 250 ejemplares en la Imprenta del STAUACH, Chapingo, México, marzo de 1992.

PUBLICACIONES DEL CIESTAAM

- La Agroindustria y la organización de productores en México.
- Problemática, tendencia y alternativas de la Agroindustria Mexicana.
- Memorias del Primer Seminario Nacional sobre la Agroindustria en México (tres tomos).
- Memorias del Segundo Seminario Nacional sobre la Agroindustria en México (dos tomos).
- Historia económica del mundo contemporáneo en cifras y gráficas.
- La investigación agrícola y el estado mexicano, 1960 - 1976.
- La investigación agrícola en México en la década de los ochentas.
- Bonanza y crisis de la ganadería nacional.
- La producción agropecuaria en la Comarca Lagunera: 1960 - 1990.
- Historia de la Escuela Nacional de Agricultura.
- El Tratado Trilateral de Libre Comercio y su influencia en la Agricultura Mexicana (Memoria del Seminario de Investigación).

REPORTES DE INVESTIGACION:

- 01 La porcicultura mexicana ante la posible firma de un Tratado de Libre Comercio con EUA y Canadá.
- 02 El Café en la perspectiva del Tratado de Libre Comercio.
- 03 El Sistema Leche de México en el marco del Tratado Trilateral de Libre Comercio.
- 04 La producción de arroz en Tabasco.
- 05 Asociación en participación en el campo mexicano.
- 06 La producción de hortalizas de México y el Tratado de Libre Comercio con EUA y Canadá.
- 07 El consumo de hortalizas en México.