Los **productores** de **leche** y las **políticas públicas** durante el **período** de **transición** del **TLCAN**

PASCAL TILLIE

FERNANDO CERVANTES ESCOTO*

La agricultura representaba en 1994 menos de 7% del producto interno bruto (PIB) de México, por lo que su inclusión en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) desató una polémica considerable en el país, debido a la importancia social de su sector agrícola, ya que en aquella época proporcionaba todavía un cuarto de los empleos del país, y la apertura de los mercados era vista por algunos sectores como una amenaza, generadora de emigración y pobreza rural.

Además, los productos agrícolas tienen un lugar específico en el imaginario colectivo, que procede de la relación especial entre el hombre, el alimento y el territorio. Ello se traduce en el concepto de soberanía alimentaria, que considera la liberación del comercio como una pérdida de la capacidad de los pueblos para decidir sobre su alimentación. Además, en México hay un fuerte vínculo cultural con algunos productos, como el maíz y el frijol, lo que influyó también en el debate. Por tanto,

* Investigador de la Universidad de Versalles, actualmente en estancia de investigación en el Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial de la Universidad Autónoma Chapingo (UACH) <pascal.tillie@c3ed.uvsq.fr>, y profesor investigador del Doctorado en Problemas Económico Agroindustriales del Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial de la UACH <lacteos04@yahoo.com>, <fcervan@correo.chapingo.mx>, respectivamente.

Las políticas agrícolas implantadas para acompañar la transición hacia una economía de mercado fracasaron en su intento de levantar la productividad del sector lechero, lo que expone a los productores menos competitivos a consecuencias graves en el futuro

los productos agrícolas tuvieron un trato especial en el TLCAN. Maíz, frijol, azúcar y leche en polvo son los productos para los que se planteó el mayor período de desgravación de aranceles.

En México hay varios miles de productores de leche. Su competitividad en 1994 era mucho más baja que la de los otros norteamericanos, y la firma del TLCAN implicaba que iban a competir en un mismo mercado, lo cual justifica el período de transición para aliviar los efectos negativos de la apertura comercial. Sin embargo, por sí solo un período de transición no es suficiente, ya que rivalizar con productores más competitivos no transforma a un pequeño productor de lechería familiar en un emprendedor tecnificado. Para lograr una restructuración productiva del sector lechero se necesitaban incentivos. El precio es uno muy importante, pero la previsión de su caída no podía impulsar por sí sola las inversiones necesarias. Además, dada la heterogeneidad del sector de la producción lechera, parece evidente que los mecanismos de incentivo necesarios deberían diferenciarse según los tipos de productores.

Este artículo analiza el período de transición establecido para los productores de leche en el marco del TLCAN y evalúa sus resultados a unos meses del final del período. Se examina también la adecuación de las políticas públicas enfocadas al sector lechero, en relación con sus necesidades específicas. Para ello se parte de una revisión de los estudios sobre la liberalización del comercio agrícola y su implantación política; luego se presenta el caso del mercado de la leche en México, su liberalización y las políticas públicas que la acompañaron. Después se muestran los resultados de la apertura comercial y sus consecuencias para los productores, para finalmente reflexionar en cuanto a la eficacia del período de transición para el crecimiento de los productores de leche en México.

REVISIÓN TEÓRICA

Las políticas de liberalización del comercio agrícola que se implantaron en México en los años ochenta encontraron su fundamento en la teoría del comercio internacional. También se alimentaron del resultado de los análisis de las carencias del modelo de desarrollo anterior, el llamado modelo de sustitución de importaciones (ISI), formulados por las instituciones internacionales —en primer lugar el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI)— luego de la crisis de la deuda experimentada por el país en 1982.

Según la teoría del comercio internacional, una nación tiene una ventaja comparativa en los sectores de la economía en los cuales la productividad del trabajo en relación con la remuneración que recibe la mano de obra es mayor que en las demás naciones. La teoría postula que una especialización de los países según sus ventajas comparativas respectivas, asociada a una apertura total del comercio, generaría para todos ellos ganancias resultantes de los intercambios. En cada país, la reasignación de los recursos productivos entre los sectores de la economía contribuiría a una mayor eficiencia, y por lo tanto a una producción superior y a un mayor crecimiento económico.

Luego del fracaso del modelo ISI en México, las instituciones internacionales se basaron en parte en esa teoría para establecer su diagnóstico de las disfunciones de la economía mexicana. La crítica principal radicaba en el déficit comercial que producía el modelo ISI: la protección comercial de algunos sectores de la economía generaba una sobreproducción de algunos productos

que tenía que ser absorbida por el Estado, mientras los demás artículos que no contaban con tal protección no se producían en suficiente cantidad y se tenían que importar, y ambos hechos generaban el déficit comercial. Por otra parte, los productos agrícolas de amplio consumo popular (maíz, frijol, leche) se beneficiaban de una protección comercial que amparaba a los productores, y se proporcionaban a los consumidores a precios subsidiados, lo que implicaba una carga adicional sobre el presupuesto del Estado. Por lo anterior, las recomendaciones de las instituciones internacionales, que más tarde se incluyeron en los programas de ajuste estructural, estaban encaminadas a terminar con el proteccionismo, para fomentar el libre comercio y liberalizar los mercados internos. Ello implicaba el abandono de: subsidios a los insumos y a la producción; mecanismos de control de precios, y las empresas paraestatales de comercialización. El crecimiento entonces tenía que ser impulsado por incentivos por medio de los mercados. Se impuso el *getting prices right*, que significa "establecer los precios adecuados" en los mercados de productos e insumos, como lema del paradigma dominante de los años ochenta;[1] y los beneficios del libre comercio constituyeron uno de los pilares de la doctrina económica establecida al final de esos años, conocida como el Consenso de Washington".[2]

Sin embargo, al final de los primeros años de ajuste varios problemas persistían en las economías de los países en desarrollo y en la de México en particular. Primero, surgieron evidencias de que las fallas de mercado no se habían resuelto luego de las reformas iniciales, sobre todo en los mercados agrícolas. Los problemas de asimetría y de costo en el acceso a la información que alteran el funcionamiento de los mercados explicaban en gran parte los bajos niveles de ingreso de los países en desarrollo.[3] Por lo tanto, se hizo más aguda la necesidad de crear nuevas instituciones,[4] diferentes del mercado,

1. C. Peter Timmer, *Getting Prices Right: Scope and Limits of Agricultural Price Policy*, Cornell University Press, Ithaca, 1986.

2. John Williamson, "What Washington Means by Policy Reform", *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*, Institute for International Economics, Washington, DC, 1990, pp. 5-20.
3. Joseph E. Stiglitz, "Markets, Market Failures, and Development", *The American Economic Review*, vol. 79, núm. 2, 1989, pp. 197-203.
4. Se usa la terminología de la "nueva economía institucional" dentro de la cual se entiende a las instituciones como las reglas del juego que administran las relaciones económicas, mientras las organizaciones son las estructuras de relaciones entre los productores; véase Douglas Cecil North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Political Economy of Institutions and Decisions, Cambridge University Press, Nueva York, 1990, y Oliver Eaton Williamson, *The Mechanisms of Governance*, Oxford University Press, Nueva York, 1996.

enfocadas a la reducción de los costos de transacción y al aumento de los derechos de propiedad, mientras se reforzaba el papel del mercado.[5] Estas consideraciones abogaban por que la reforma de los mercados se acompañara con la generación de nuevas instituciones, que permitieran reducir las fallas identificadas en su funcionamiento.[6]

Segundo, las reformas implicaron efectos sociales negativos para gran parte de la población, que no siempre se habían previsto. El proceso de ajuste estructural entre varios sectores de la economía genera de manera inevitable ganadores y perdedores; la cuestión que surge entonces es la repartición de los beneficios y el lograr una mayor eficiencia de los mercados. La respuesta de la teoría clásica del comercio internacional es que los ganadores pueden compensar a los perdedores y seguir siendo ganadores.[7] Esta compensación se puede considerar de manera directa[8] o por medio de dispositivos fiscales; sin embargo, en países en desarrollo como México, tales medidas necesitarían de instrumentos administrativos adaptados a una recolección diferenciada de impuestos, según la situación específica de cada agente económico. El peso de la informalidad y la débil estructura fiscal en México hacen que estos instrumentos sean ineficientes y demasiado costosos. Además, un programa de compensación para los perdedores traería incentivos para que siguieran con su actividad con el fin de beneficiarse de las transferencias; ello constituiría lo contrario del objetivo de las reformas, que era acabar con las producciones ineficientes. Por lo tanto, un programa de acompañamiento de los ajustes no debería enfocarse a contrarrestar las pérdidas de los ingresos generados por las actividades anteriores, sino a mejorar la productividad de los grupos afectados por las reformas, lo que les abriría nuevas oportunidades y reduciría la presión sobre el gobierno para las ayudas.[9]

Además, si las actividades cuya productividad aumenta son relativamente intensivas en el uso de mano de obra, su mayor producción tendría un efecto positivo en la remuneración del trabajo, lo cual favorecería a los trabajadores que venden su mano de obra y que son de los grupos más débiles. Estos programas de fomento de la productividad deberían tener un costo menor para el Estado que los anteriores sistemas de control de precios; sin embargo, esto no implica que, con el pretexto de acabar con los gastos ineficientes, el Estado se deslinde de todas sus obligaciones en cuanto al desarrollo.

Estas consideraciones tienen repercusiones en cuanto al ritmo de las reformas. La implantación de nuevas instituciones dedicadas a corregir las fallas de mercado, así como la elaboración de políticas orientadas al aumento de la productividad de la tierra, son procesos que toman tiempo y, por tanto, el ajuste debe ser gradual.[10] Las reformas graduales pueden tener un costo en términos de eficiencia respecto a las radicales; sin embargo, se trata de uno relativamente bajo, sobre todo si se compara con las ventajas que pueden traer. Usando un modelo econométrico para medir los efectos de la liberalización del precio del maíz en México respecto a la eficiencia del mercado, Levy y Van Wijnbergen informaron en 1995 que un escalonamiento de las reformas durante cinco años reduciría en apenas 5% las ganancias a valor presente.[11] No obstante, si la reforma se acompañase de medidas de aumento de la productividad, se generaría un mejoramiento en el sentido del óptimo de Pareto, es decir, que el bienestar de todos los grupos sociales (productores y consumidores) es por lo menos igual a la situación sin reforma y que incluso se mejoraría para algunos hogares.

Además de proporcionar tiempo adicional para la implantación de políticas, las reformas graduales reducen la amplitud del golpe. Por tanto, se disminuye el riesgo de que surja un movimiento general de rechazo a ellas, aumentando su aceptabilidad;[12] al final de cuentas, implantar una reforma gradual en los mercados agrícolas evita pérdidas iniciales a los grupos más débiles. Por otro lado, un programa adecuado de fomento a la

5. Oliver Eaton Williamson, *The Mechanisms of Governance, op. cit.*
6. Giovanni Andrea Cornia y Vladimir Popov, *Transition and Institutions: The Experience of Gradual and Late Reformers*, Oxford University Press, Nueva York, 2001.
7. Avinash K. Dixit y Victor Norman, *Theory of International Trade: A Dual General Equilibrium Approach*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988.
8. En el marco del análisis de los efectos externos que realizó Coase, si los derechos de propiedad están bien definidos y los costos de transacción son bajos, el mercado puede asegurar la compensación de un efecto externo negativo entre el productor y el consumidor de aquella externalidad, bajo la forma de una transferencia directa. Ronald H. Coase, "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, vol. 3, 1960, pp. 1-44.
9. Santiago Levy y Sweder van Wijnbergen, "Transition Problems in Economic Reform: Agriculture in the North American Free Trade Agreement", *American Economic Review*, vol. 85, núm. 4, 1995, pp. 738-754.
10. Servaas Storm, "Transition Problems in Policy Reform: Agricultural Trade Liberalization in India", *Review of Development Economics*, vol. 7, núm. 3, 2003, pp. 406-418.
11. Santiago Levy y Sweder van Wijnbergen, *op. cit.*
12. Harvor Mehlum, "Speed of Adjustment and Self-fulfilling Failure of Economic Reform", *Journal of International Economics*, vol. 53, núm. 1, 2001, pp. 149-167.

producción tendría que asegurarles a todos que su utilidad sería por lo menos igual a la que hubieran tenido sin reforma, durante el tiempo que dure la transición. Estos argumentos, sobresalientes en diversos estudios, convierten el gradualismo asociado con una adecuada política de fomento de la productividad en la segunda mejor opción (*second-best solution*) para llevar a cabo las reformas.[13]

Estos elementos se tuvieron en cuenta en las negociaciones del TLCAN relativas al sector agrícola mexicano. Dada la importancia de los intercambios agrícolas de México con sus vecinos del norte y las diferencias de productividad en el sector entre estos países, la apertura total del mercado mexicano a las importaciones agrícolas del resto de América del Norte entrañaba cierto riesgo para la utilidad de sus productores. Estas incertidumbres sociales, económicas y políticas, justificaron el planteamiento de un período de desgravación de aranceles de 10 años para gran parte de los productos agrícolas (trigo, cebada, arroz, soya, carne de puerco y aves, huevo, tomate, papa, manzana, pera) e incluso de 15 años para cuatro productos sensibles: maíz, azúcar, frijol y leche en polvo. La apertura total del mercado agrícola se planeó para 2008. Por otro lado, se elaboraron programas nacionales para intentar respaldar a los productores durante el período de transición. El presente artículo analiza los efectos de la apertura comercial del mercado de la leche, combinado con la implantación de ciertas políticas sectoriales para apoyar a los productores.

13. Santiago Levy y Sweder van Wijnbergen, *op. cit.*

LIBERALIZACIÓN DEL MERCADO DE LA LECHE EN MÉXICO

LAS REFORMAS ANTES DEL TLCAN

En los años treinta, el presidente Lázaro Cárdenas inició en México una de las reformas agrarias más ambiciosas de América Latina. Combinada con una política de inversión pública en infraestructura productiva —carreteras, electricidad, irrigación—, que le hacía mucha falta a la agricultura, se generó un ámbito muy favorable a las inversiones en el sector. En este entorno se desarrolló una producción agrícola comercial, que permitió a México ser exportador neto de maíz a partir de 1963. Esta situación se propició por el establecimiento de un sistema de precios de garantía y por una inversión pública importante en las cadenas agrícolas: créditos e insumos subsidiados, investigación agronómica, y a programas de divulgación agrícola.[14]

Sin embargo, la crisis de la deuda que enfrentó el país en 1982 y el cambio en el paradigma dominante de los años ochenta llevó a un replanteamiento de las políticas

14. James Austin y Gustavo Esteva, *Food Policy in Mexico: The Search for Self Sufficiency*, Cornell University Press, Ithaca, 1987.

intervencionistas y a iniciar una liberalización de los mercados agrícolas. Las reformas de los mercados nacionales fueron amplias, dado el nivel de dependencia hacia el Estado que los productores habían creado para el suministro de insumos y servicios.[15] En el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), la economía mexicana llevó a cabo un enérgico programa de ajuste estructural; en el sector agrícola destacaron cuatro líneas para las reformas:

• Liberalización de los mercados de insumos y servicios: la mayoría de las dependencias estatales de comercialización se privatizaron y los precios se liberaron en la segunda mitad de los años ochenta.[16]

• Liberalización de los mercados agrícolas: la empresa estatal de comercialización de productos agrícolas, Comisión Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), que compraba los productos de los campesinos a precios de garantía, los almacenaba y los vendía a bajo precio a procesadores o consumidores, restringió en 1989 sus actividades a maíz, frijol y leche en polvo. Su desmantelamiento y privatización comenzó en 1991, y en 1999 dejó de existir.[17]

• Liberalización del sector bancario: la restructuración del banco público de financiamiento para el sector rural, Banrural, comenzó a principios de los años noventa y en 1992 dejó de otorgar créditos subsidiados.[18]

• Liberalización del mercado de la tierra: en 1992 se reformó el artículo 27 de la Constitución mexicana, con lo cual se autorizó la entrega de títulos de propiedad a los beneficiarios de la reforma agraria (los ejidatarios), con la intención de fomentar la transferencia de tierra y la inversión productiva.[19]

Todos los obstáculos internos para una asignación más eficiente de los recursos productivos fueron desapareciendo de los mercados agrícolas uno tras otro; sin embargo, en 1994 los productores agropecuarios aún seguían protegidos por altos aranceles que los amparaban de la competencia directa con las importaciones. Esta protección era además un obstáculo para el buen cumplimiento de las metas de restructuración productiva y social del sector agrícola.[20] Por ello, México se fue convirtiendo al libre comercio, abandonando poco a poco su anterior estructura arancelaria proteccionista. La primera fase de apertura de los mercados agrícolas comenzó con el fin del monopsonio que tenía Conasupo sobre las importaciones de productos agrícolas, lo que generó una reducción de aranceles equivalente a dos tercios ad valórem entre 1985 y 1989.[21] México se adhirió a los convenios del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) en 1986, que lo llevó a firmar los acuerdos de Marrakech en 1994, con los cuales se creó la Organización Mundial del Comercio (OMC) y se consolidaron las tarifas arancelarias de todos los miembros.[22] De esta forma se calculó para México un arancel promedio para productos agropecuarios de 50%, que tenía que llegar a 36% en un período de 10 años; sin embargo, para algunos productos sensibles la protección podía ser más alta.[23] En el caso de la leche en polvo se otorgó un contingente de importación libre de arancel de 80 000 toneladas proveniente de los países miembros de la OMC. Para las importaciones adicionales de este producto, el arancel aplicado sería el que resultase mayor: 139% ad valórem o 1 160 dólares por tonelada, y debería bajar a 125% o a 1 044 dólares por tonelada para 2004 (esquema de nación más favorecida, NMF). Para leche fluida, el arancel NMF fue 10% ad valórem, 20% para leche fermentada, y para quesos se ubicó entre 20 y 125 por ciento, según el tipo. Por tanto, el modelo arancelario negociado en el marco de la OMC permitía una cierta protección del mercado nacional de leche, aunque de modo muy variable según los productos.

Frente a este proceso de liberalización del comercio, a partir de 1991 se creó el programa de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca), para ayudar

15. Hallie Eakin, "Institutional Change, Climate Risk, and Rural Vulnerability: Cases from Central Mexico", *World Development*, vol. 33, núm. 11, 2005, pp. 1923-1938.
16. Kirsten Appendini, *Changing Agrarian Institutions: Interpreting the Contradictions*, CERLAC Working Paper, núm. 96-4, Center for Research on Latin America and the Caribbean, 1996.
17. Antonio Yúnez-Naude, "The Dismantling of Conasupo. A Mexican State Trader in Agriculture", *The World Economy*, vol. 26, núm. 1, 2003, pp. 97-122.
18. David Myhre, "The Achilles' Heel of the Reforms: The Rural Finance System", en Wayne A. Cornelius y David Myhre, *The Transformation of Rural Mexico: Reforming the Ejido Sector*, Center for US-Mexico Studies, University of California, San Diego, 1998, pp. 44-63.
19. Enrique C. Ochoa y David E. Lorey, *Estado y agricultura en México: antecedentes e implicaciones de las reformas salinistas*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1994.
20. Kirsten Appendini, *op. cit.*
21. James E. Anderson y Geoffrey Bannister, *The Trade Restrictiveness Index. An Application to Mexican Agriculture*, Policy Research Working Papers, núm. 874, Banco Mundial, 1992.
22. En el lenguaje de la OMC, la consolidación de los aranceles se refiere a la conversión de todas las restricciones de acceso a los mercados internos o barreras no arancelarias (por ejemplo: cupo, cuota de importación, contingente, tarifa fija) en un arancel ad valórem.
23. Mientras se respeta la reducción del arancel promedio y de 10% mínimo para cada producto.

a los productores comerciales de granos a enfrentar la creciente competencia de las importaciones. Aserca otorga subsidios para la comercialización de granos básicos en las regiones que producen excedentes y tiende a apoyar sobre todo a las explotaciones que producen más para el mercado.[24] El objetivo es propiciar que los productores vendan el grano a precios competitivos.

EL TLCAN Y LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS DE APOYO A LOS PRODUCTORES DE LECHE

Las negociaciones del TLCAN que comenzaron en 1991 se enfocaron, en especial, en el acceso a los mercados, considerado como el mecanismo adecuado para acabar con las ineficiencias en el funcionamiento interno, y en favorecer el crecimiento económico. El TLCAN planteó la creación de un área de libre comercio total, lo que implicaba que todos los productos estuvieran incluidos en el acuerdo, con la meta final de eliminar toda restricción a los intercambios. Los productos se repartieron en varias categorías según el período previsto para la eliminación de sus aranceles.

En el caso particular de las negociaciones relativas a la leche y sus derivados, en las cuales no participó Canadá, se otorgó para Estados Unidos un cupo inicial de 40 000 toneladas de leche en polvo, libre de arancel, que se tenía que incrementar 3% cada año. Para las importaciones que rebasaran este contingente, se aplicaría un arancel inicial igual a lo que resultara mayor: 139% ad valórem o 1 160 dólares por tonelada, y se tendría que reducir cada año hasta su total eliminación en 2008 (véase el cuadro 1).

Para leche fluida, evaporada y fermentada (yogur), se consideró dentro del TLCAN un período de desgravación de 10 años, a partir de un arancel de 10, 20 y 20 por ciento, respectivamente. Los quesos recibieron un tratamiento similar partiendo de un arancel inicial de 20% (excepto para quesos frescos, que fue de 40%). Por lo tanto, las importaciones desde Estados Unidos de

24. Antonio Yúnez-Naude y Edward Taylor, "The Effects of NAFTA and Domestic Reforms in the Agriculture of Mexico: Predictions and Facts", *Région et Développement*, vol. 23, 2006, pp. 161-186.

CUADRO 1

MÉXICO: ESQUEMA ARANCELARIO EN LA OMC Y EL TLCAN PARA LECHE EN POLVO (FRACCIONES ARANCELARIAS 0402.10.01 Y 0402.21.01)

Año	Contingente TLCAN *Toneladas*	Importación adicional *Porcentaje ad valórem*	Importación adicional *Dólares por tonelada*	Contingente OMC *Toneladas*	Importación adicional *Porcentaje ad valórem*	Importación adicional *Dólares por tonelada*	Cupo total libre de arancel *Toneladas*
Base de negociación		139.0	1160.0	80 000	139.0	1 160	–
1994	40 000	133.4	1 113.6	80 000	139.0	1 160	120 000
1995	41 200	127.8	1 067.2	80 000	139.0	1 160	121 200
1996	42 436	122.3	1 020.8	80 000	128.0	1 068	122 436
1997	43 709	116.7	974.4	80 000	128.0	1 068	123 709
1998	45 020	111.2	928.0	80 000	128.0	1 068	125 020
1999	46 371	105.6	881.6	80 000	128.0	1 068	126 371
2000	47 762	93.9	783.6	80 000	128.0	1 068	127 762
2001	49 195	82.1	685.7	80 000	128.0	1 068	129 195
2002	50 671	70.4	587.7	80 000	128.0	1 068	130 671
2003	52 191	58.7	489.8	80 000	128.0	1 068	132 191
2004	53 757	46.9	391.8	80 000	125.1	1 044	133 757
2005	55 369	35.2	293.9	80 000	125.1	1 044	135 369
2006	57 030	23.5	195.9	80 000	125.1	1 044	137 030
2007	58 741	11.8	98.0	80 000	125.1	1 044	138 741
2008	Libre comercio	0.0	0.0	80 000	125.1	1 044	

Fuente: Sistema de Información Arancelaria Vía Internet (SIAVI) y Sagarpa, *Situación actual de la producción de leche de bovino en México*, Coordinación General de Ganadería de la Sagarpa, México, 2004.

quesos y demás lácteos, excepto los productos deshidratados, se llevan a cambo de manera libre desde el 1 de enero de 2004.

Cabe mencionar el caso de las preparaciones alimenticias. Se trata de productos que tienen un contenido de sólidos lácteos superior a 10% o incluso a 50% en peso, según la fracción arancelaria (1901.90.03 al 05). Estos productos pueden sustituir a la leche en polvo y están libres de impuestos bajo el TLCAN desde 1999. Para el resto del mundo se aplica una tarifa NMF de 10% para las preparaciones con un contenido de sólidos lácteos inferior a 50% y de 109% para las que contienen más de 50 por ciento.

En el mercado nacional, el sistema de control de precios de la leche se eliminó de manera progresiva y en 1998 se liberó en definitiva el precio al consumidor de la leche pasteurizada en presentación de un litro. A partir de ese momento, el precio a los productores estuvo determinado por los industriales o los compradores.

Al momento de plantear una apertura total con su mayor socio comercial, los dirigentes mexicanos formularon programas de apoyo al sector rural, además de los que ya existían. Así, al mismo tiempo que los gobiernos de Carlos Salinas y de su sucesor, Ernesto Zedillo, desmantelaban Conasupo, crearon nuevas instituciones con el propósito oficial de apoyar a los productores durante el período de transición o de fomentar la restructuración productiva del sector hacia nuevas actividades rentables.[25] Entre esas nuevas instituciones destaca el programa de transferencias directas a los productores de granos básicos (cebada, frijol, maíz, algodón, arroz, sorgo, soya, girasol y trigo), mediante el Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo), planeado para sustituir a los anteriores sistemas de regulación de precios. Su actividad principal consiste en proporcionar un pago fijo e idéntico por hectárea en compensación por la caída de los precios. Los productores de leche, en el caso de que sean también productores de maíz, han podido beneficiarse de manera indirecta.

Otro programa importante es el llamado Alianza para el Campo, que se creó en 1995 para elevar la productividad agropecuaria e incrementar las existencias de activos de capital en el campo, mediante fondos para proyectos de inversión. Su funcionamiento tiene tres características particulares: es un programa descentralizado, manejado en el ámbito de las entidades federativas; los apoyos se otorgan a la demanda de los productores, e involucra una participación correspondiente de los beneficiarios al nivel de la mitad de la inversión. Alianza para el Campo comprende varios subprogramas, uno de los cuales se dedica al sector pecuario, el de Fomento Ganadero, que busca compensar el descenso del gasto público destinado al sector e intenta resolver el problema de la baja capitalización de las unidades de producción rural, mediante apoyos a la inversión. También se enfoca al mejoramiento de la productividad de las actividades pecuarias, impulsando áreas fundamentales de la producción, como el mejoramiento genético del ganado y de las tierras de pastoreo, o apoyando la adquisición de equipo e infraestructura.[26] El desglose de los gastos acumulados de 1996 a 2005 del Fomento Ganadero se presenta en el cuadro 2.

LA INCOHERENCIA DE LA TRANSICIÓN

LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS: OBJETIVOS Y REALIDADES

El reto más importante de las políticas agrícolas durante el período de reforma del funcionamiento de los mercados nacionales era disminuir los efectos negativos para los productores mediante el fomento de la productividad. Esto constituye el fundamento teórico de varios de los programas que se han implantado para acompañar las reformas en el sector agrícola y se encuentra entre los principales objetivos de Alianza para el Campo.

Algunos componentes de la productividad del sector pecuario se muestran en las gráficas 1 y 2. La productividad laboral de la actividad ganadera en su conjunto aumentó a un ritmo anual promedio de 1.2% de 1993 a 2003. Por otro lado, en el mismo período, la productividad del hato lechero —medida por la producción de leche por cabeza— se redujo a un ritmo débil. La productividad del hato es un punto fundamental en la competitividad de los sistemas lecheros. Su disminución, o el hecho de que no crezca cuando se trata de competir con una economía más productiva como la de Estados Unidos, trae preocupaciones tanto respecto a la capacidad de los productores para adaptarse al nuevo ámbito competitivo como en cuanto al éxito de las políticas públicas dedicadas al impulso de la productividad.

25. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Examen de las políticas agrícolas de México: políticas nacionales y comercio agrícola*, París, 1997.

26. FAO-Sagarpa, *Evaluación de la Alianza para el Campo 2005. Informe de evaluación nacional. Programa de Fomento Ganadero*, México, 2006.

C U A D R O 2

MÉXICO: DESTINO DE LOS FONDOS DEL SUBPROGRAMA FOMENTO GANADERO DE ALIANZA PARA EL CAMPO, ENTRE 1996 Y 2005

Área de atención	Recursos públicos *Millones de dólares de 2005*	Proporción sobre recursos totales *Porcentaje*	Concepto de la inversión
Tierras de pastoreo	208.6	26	14.1 millones de hectáreas 318 498 beneficiarios
Mejoramiento genético	288.8	36	152 593 sementales bovinos 78 368 vientres para leche 43 926 vientres de doble propósito 711 241 dosis de semen 323 173 beneficiarios
Equipamiento producción de leche y doble propósito	150.9	19	Apoyo para la compra de termos de enfriamiento, bodegas de almacenamiento, tractores, remolques
Asistencia técnica y capacitación	57.7	7	Contratación de 800 promotores en promedio por año de 1998 a 2005. 164 121 beneficiarios
Otros	95.8	12	–
Total	*802.0*	*100*	

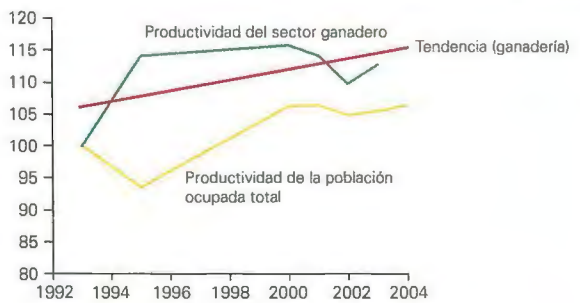
Fuente: FAO y Sagarpa, *Evaluación Alianza para el Campo 2005. Informe de Evaluación Nacional. Programa de Fomento Ganadero*, México, 2006.

En una evaluación del subprograma Fomento Ganadero de Alianza para el Campo realizada por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (Food and Agriculture Organization, FAO),[27] se registró en 2005 un aumento de 5% en la producción de leche por parte de los beneficiarios del programa. Sin embargo, este comportamiento se debe más a un incremento del ganado que a un mayor rendimiento, ya que el cambio porcentual de este último fue inferior a 1%. Los indicadores de cambio tecnológico inducido por mejoramiento genético o por maquinaria y equipo demuestran también un crecimiento magro. Todo ello denota avances muy modestos en el objetivo fundamental del programa, que es mejorar la productividad de las actividades pecuarias. Finalmente, otro elemento relevante del funcionamiento del programa es la concentración de los subsidios en manos de los productores más grandes. Para los beneficiarios más pequeños, en 2003 el apoyo significó un aumento de más de 75% de su nivel de capital, mientras que los productores del otro extremo sólo registraron un cambio porcentual de 4.1%; sin embargo, estas variaciones parten de grandes diferencias en el monto de capital inicial. En valor absoluto, la inversión promedio de los grandes productores mediante el Fomento Ganadero es de casi tres veces la de los productores más pequeños. Más preocupante aun es que 1.1% de los beneficiarios más pequeños, los que más necesidad tienen de modernizar sus sistemas productivos, recibieron apenas 0.6% del total de la capitalización del programa, cuando en el otro extremo, 25% de los beneficiarios recibió más de 46% de la capitalización.

Estas comprobaciones acerca del bajo cumplimiento de las metas del programa de Fomento Ganadero relativas al impulso de la productividad de las actividades pecuarias generan dudas en cuanto a la restructuración del sector. Estas preocupaciones se hacen más agudas cuando se considera la drástica reducción del crédito al sector pecuario, ocurrida desde la reforma del sector bancario mexicano (véase la gráfica 3), que deja pocas posibilidades de acceso al crédito para productores lecheros y ganaderos. Este último punto reafirma la importancia del programa Fomento Ganadero para financiar la restructuración del sector y justifica una redefinición de sus objetivos y de los medios para lograrlos, considerando

G R Á F I C A 1

ÍNDICE DE PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO, 1993-2004 (BASE 1993 = 100)

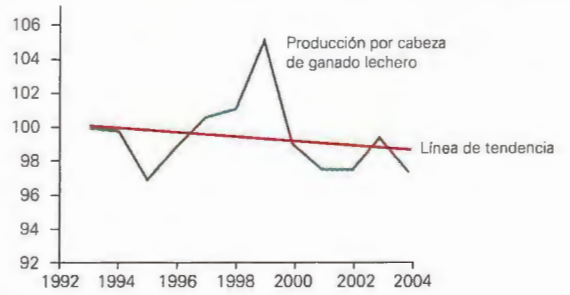


Fuente: elaboración propia con datos de la CEPAL, *México: crecimiento agropecuario, TLCAN, capital humano y gestión del riesgo. Indicadores estadísticos agropecuarios*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile, 2006.

27. *Ibid.*

GRÁFICA 2

ÍNDICE DE PRODUCTIVIDAD DEL GANADO LECHERO, 1992-2004 (BASE 1993 = 100)



Fuente: elaboración propia con datos de Siacon, Sagarpa, 2007.

GRÁFICA 3

MÉXICO: CRÉDITO TOTAL (PÚBLICO Y PRIVADO) AL SECTOR PECUARIO, 1996-2005 (MILLONES DE PESOS)

Fuente: datos de Sagarpa y de CEPAL, *México: crecimiento agropecuario, TLCAN, capital humano y gestión del riesgo-Indicadores estadísticos agropecuarios*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile, 2006.

CUADRO 3

MÉXICO: PARTICIPACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE POLÍTICA SECTORIAL EN EL GASTO PÚBLICO, 2006 (PORCENTAJES)

Programas de política sectorial	Presupuesto 2006 (millones de dólares)	Proporción del presupuesto para política sectorial	Proporción del presupuesto total de Sagarpa
Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo)	1 577	47	34
Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca)	838	26	17
Alianza para el Campo	571	17	12
Otros	349	10	7
Total	*3 336*	*100*	*71*

Fuente: Presupuesto de Egresos de México, 2006.

que los productores tienen necesidades diferentes según su tamaño y nivel de tecnificación inicial.

El programa Procampo es el más costoso para la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa). En 2006 absorbió más de 34% del presupuesto de esa institución (véase el cuadro 3). Las tres cuartas partes de las transferencias directas otorgadas dentro de ese programa se destinan a 2.2 millones de productores de maíz.[28] Procampo representa una fuente de ingreso relativamente importante para los productores medianos y pequeños; sin embargo, por consistir en un pago fijo por hectárea, induce algunos efectos negativos. En 2002, los productores de menos de cinco hectáreas, que representan 75% del total de los beneficiarios, concentraban sólo 31% de la superficie y, por tanto, de los apoyos, mientras que en el otro extremo, 9% de los productores, con más de 10 hectáreas, recibieron poco menos de la mitad de los pagos.[29] Además, frente a un racionamiento del crédito al sector rural, los productores usan cada vez más sus pagos de Procampo como garantía para pedir crédito o para realizar compras de insumos.[30]

Otra consecuencia de la astringencia financiera que persiste en el sector rural es la dificultad que tienen los productores para financiar su contribución en el programa Alianza para el Campo. Las evaluaciones del programa demuestran que la mayor parte de los productores que recibe los apoyos no tiene problemas de liquidez; por tanto, el sector de agricultores identificado como el objetivo principal del programa (los que tienen problemas de financiamiento y escasez de capital) no se está beneficiando de los apoyos públicos.[31] Asimismo, los productores que enfrentaron los problemas más graves de

28. Beatriz Ávalos-Sartorio, "What Can We Learn from Past Price Stabilization Policies and Market Reform in Mexico?", *Food Policy*, vol. 31, 2006, pp. 313-327.

29. José Antonio Romero y Alicia Puyana, *Evaluación integral de los impactos e instrumentación del capítulo agropecuario del TLCAN*, Secretaría de Economía, México, 2004.

30. Dixia Dania Vega Valdivia y Pedro Pablo Ramírez Moreno, *Situación y perspectivas del maíz en México*, Universidad Autónoma Chapingo, México, 2004.

31. FAO-Sagarpa, *Evaluación de la Alianza para el Campo 1999. Informe Global*, México, 2000.

endeudamiento y escasez de crédito a raíz de la crisis del peso en 1994 y 1995 tampoco han podido realizar las inversiones necesarias desde entonces.

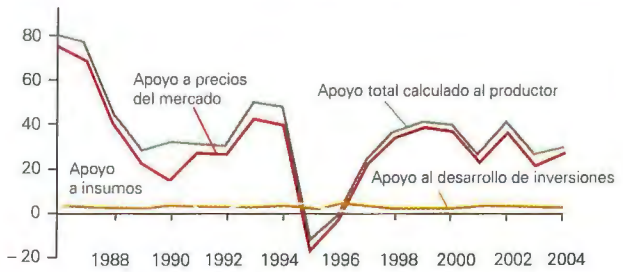
A final de cuentas, las políticas sectoriales elaboradas para dirigir e impulsar la restructuración del sector lechero han mostrado varias debilidades e incluso efectos perversos. Esas incongruencias en los objetivos o en las medidas implantadas han llevado a una concentración de los apoyos en las unidades productivas más grandes, cuando son éstas las más modernas y, por tanto, las más productivas. Esta situación no se debe sólo a que los pequeños productores fueron excluidos de los programas, sino también a que cuando recibieron apoyos los utilizaron de modo preferente para sostener sus ingresos y no para realizar inversiones productivas; ni el contexto macroeconómico ni los programas incentivaron a los productores para invertir en activos fijos. La drástica reducción en el volumen de crédito —público y privado— destinado al financiamiento de las actividades productivas explica también este cambio de uso en fondos por parte de los productores. De lo anterior destacan dos puntos importantes. Primero, la distribución de los apoyos no propició una reducción de las diferencias en el nivel de productividad entre las unidades de producción de leche y tampoco contribuyó a resarcir las desigualdades del campo mexicano frente a la apertura comercial. Segundo, las políticas agrícolas implantadas para acompañar la transición hacia una economía de mercado fracasaron en su intento de levantar la productividad del sector lechero, lo que expone a los productores menos competitivos a consecuencias graves en el futuro, en particular cuando se terminen los programas de apoyo al sector.

Estas comprobaciones revelan una mala adecuación de los programas a las necesidades de los productores del estrato bajo. La evolución del porcentaje de subsidios al productor (*producer support estimates,* PSE), indicador calculado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), ofrece una visión de las vías por las que el apoyo del gobierno —como también de los consumidores— llega a los productores (véase la gráfica 4). El PSE corresponde a la proporción de los apoyos a los productores dentro del valor total de cierta producción, a precios de granja.

Los datos del PSE para los productores de leche muestran que, a pesar de la eliminación de los antiguos sistemas de control de precios, de la profunda reforma del mercado nacional de leche y de la creación de nuevas instituciones para beneficiar a los productores, la estructura de los apoyos no ha cambiado mucho. El apoyo total registró una caída a finales de los años ochenta, cuando se empezó a desmantelar la Conasupo y se liberó de

GRÁFICA 4

CÁLCULO DE LA PARTICIPACIÓN DEL APOYO A LOS PRODUCTORES DE LECHE Y DE SUS COMPONENTES EN EL VALOR TOTAL DE LA PRODUCCIÓN DE LECHE, 1986-2004 (PORCENTAJE DEL VALOR DE LA PRODUCCIÓN)



Fuente: elaboración propia con datos del Producer Support Estimates de la OCDE.

manera progresiva el precio de la leche; sin embargo, casi en su totalidad el apoyo a los productores se siguió proporcionando mediante el soporte a los precios de mercado. Los apoyos a inversiones productivas representan una fracción muy reducida del total y su volumen no se ha ampliado con los programas de apoyo sectorial. Desde este punto de vista, para los productores de leche que no tienen acceso a las transferencias directas (sobre todo Procampo), no hay evidencia de que se hayan reformado las políticas de apoyo al sector y tampoco de que se hayan implantado políticas eficientes de fomento a la inversión.

La drástica baja del PSE para los productores de leche de 1994 a 1996 se explica por la crisis del peso en 1994 y que generó una fuerte inflación. En ese entorno de crisis económica y de incertidumbre para el ingreso de los pobres, el impuesto a los productores de leche en beneficio de los consumidores se puede interpretar como la voluntad de aliviar la presión sobre la población urbana.

Período de transición e importaciones de lácteos

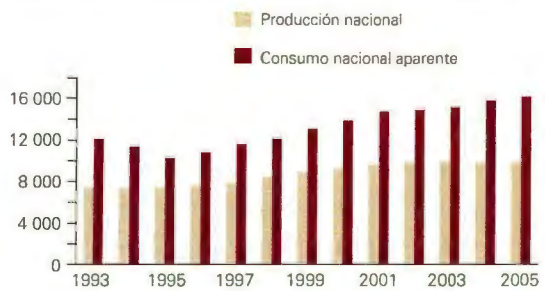
En los últimos decenios, el mercado mexicano de leche se caracterizó por el dinamismo de su demanda. El consumo nacional aparente creció sin cesar desde 1995 por el efecto combinado del aumento de la población mexicana y el creciente consumo de leche per cápita (véase la gráfica 5), resultado del incremento en el poder adquisitivo de algunos sectores de la población. Por otro lado, la producción nacional también aumentó de manera continua, aunque a un ritmo menor que la demanda. Para subsanar el diferencial entre demanda y oferta nacional, se importan crecientes cantidades de lácteos, situación facilitada por la negociación de contingentes exentos de aranceles en el marco del TLCAN y la OMC.

La evolución de la estructura de las importaciones de productos lácteos y sustitutos de leche se presenta en la gráfica 6. Desde la firma del TLCAN, las importaciones de leche y derivados han crecido de manera importante; sin embargo, la estructura de las importaciones se ha modificado. La leche en polvo, que era el producto de mayor importación a principios de los años noventa, perdió importancia relativa en el volumen de las importaciones totales. El crecimiento de éstas se debió en gran parte a los productos derivados del lacticinio, como leche evaporada, concentrada y fermentada; quesos, sueros y lactosueros. Otro elemento importante en los últimos años son las preparaciones a base de sólidos lácteos, ya que de 1% de las importaciones totales en 1995 pasaron a representar 19% 10 años después. Ese crecimiento se debe a que se trata de un producto que prácticamente sustituye a la leche en polvo,[32] pero que no tiene la misma protección NMF y se puede importar sin arancel desde

32. Fernando Cervantes Escoto, "Bases y propuestas para renegociar el TLCAN en el apartado de lácteos", en Rita Schwentesius Rindermann, Miguel Ángel Gómez Cruz, José Luis Calva Téllez y Luis Hernández Navarro (coords.), *¿El campo aguanta más?*, Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial, Universidad Autónoma Chapingo, México, 2004, pp. 165-181.

GRÁFICA 5

MÉXICO: PRODUCCIÓN Y CONSUMO DE LECHE, 1993-2005 (MILLONES DE LITROS EQUIVALENTES)



Fuente: datos de *Información económica pecuaria*, núm. 15, Confederación Nacional de Organizaciones Ganaderas, México, 2006.

Estados Unidos a partir de 1999. Por último, cabe señalar que desde 2002 México otorga de manera regular a sus socios de la OMC contingentes adicionales de importación de leche en polvo sin arancel o casi sin él. Esa ampliación del cupo fue de 42 000 toneladas en 2002 y de más de 53 000 en 2005.

De lo anterior se pueden hacer cuatro comentarios importantes respecto a la política comercial mexicana relativa a lácteos:

- No se cobraron aranceles a las importaciones por encima de cupos o se cobró uno muy bajo (7% en algunos años), con la intención de favorecer a Liconsa (principal importador) y a los grandes industriales de derivados lácteos.[33]
- Falta coherencia en el patrón arancelario elaborado tanto para la OMC como para el TLCAN. Las diferencias de protección entre productos lácteos explican el cambio observado en la estructura de las compras externas, ya que los importadores las orientan hacia los productos con menor protección.
- La importación de leche en polvo al amparo de las fracciones arancelarias de preparaciones a base de sólidos lácteos constituye otra debilidad en el modelo arancelario mexicano.
- La ampliación del cupo de importación de leche en polvo sin pago de arancel en el marco de la OMC en los últimos años ha permitido importaciones adicionales a las que se habían negociado, por las cuales tampoco se están cobrando aranceles.

Por esas inconsistencias arancelarias, prácticamente se esquivó el esquema de protección que se había planteado para el período de transición, y que pretendía que los productores se adaptasen al nuevo entorno económico. Estos elementos revelan una incoherencia interna de la política comercial, entre lo previsto en el momento de la firma del TLCAN y lo ocurrido desde entonces. El período de transición se sacrificó, a pesar de su gran importancia para los productores, debido al déficit de productividad en relación con sus iguales estadounidenses. Además, esa política comercial que afecta a los productores de leche contradice las políticas de apoyo sectorial de Sagarpa que buscan impulsar las inversiones en el sector. En efecto, las importaciones que rebasaron los cupos libres de arancel han ejercido una presión a la baja sobre el precio de la leche en el mercado nacional, durante el período de transición (gráfica 7).

33. Fernando Cervantes Escoto y Sandra Laura Pérez Sánchez, "Propuestas para el sector lácteo mexicano más allá del 2008", *Paradigma*, vol. 1, núm. 2, 2006, pp. 58-69.

COMENTARIOS FINALES

Al final del período de transición planteado en el TLCAN, los resultados para los productores de leche parecen muy modestos. Los apoyos anunciados para la restructuración productiva no tuvieron la amplitud necesaria para impulsar un mejoramiento de la

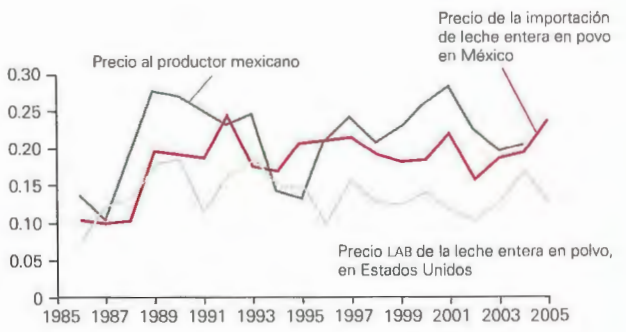
G R Á F I C A 6

MÉXICO: IMPORTACIONES DE LÁCTEOS Y SIMILARES, 1993-2005 (MILES DE TONELADAS EQUIVALENTES DE LECHE EN POLVO)

Fuente: elaboración propia con datos de CNG, *Información económica pecuaria*, núm. 15, Confederación Nacional de Organizaciones Ganaderas, México, 2006.

G R Á F I C A 7

COMPARACIÓN DE PRECIOS DE LECHE, 1985-2005 (DÓLARES CORRIENTES POR LITRO)



Fuente: elaboración propia con datos de Faostat.

productividad del conjunto de las unidades de producción y el modelo de ayudas siguió dominado por apoyos a los precios de mercado, como lo demuestran los datos de PSE de la OCDE. En la mayoría de los casos, los apoyos a la inversión se concentraron en las unidades más grandes y modernas, reforzando las desigualdades entre productores, y cuando llegaron a los más pequeños, éstos los utilizaron para sostener sus ingresos o financiar sus actividades productivas, por falta de un ámbito económico propicio.

Este entorno desfavorable a las inversiones se debe en parte a la incapacidad de las políticas públicas para resolver el problema de la escasez de crédito que enfrentan los pequeños productores, el cual ha sido el mayor obstáculo para su participación en los programas de apoyo a la inversión. Pero también se debe en mucho al incumplimiento del objetivo del período de transición del TLCAN, que era exponer a los productores de leche de forma paulatina a la competencia con las importaciones. Varias incoherencias en la estructura arancelaria para productos lácteos favorecieron un fuerte crecimiento de las importaciones, que desincentivaron el aumento de la producción y la productividad. Al final de cuentas, los pequeños productores fueron víctimas de una contradicción entre la política comercial y las políticas sectoriales de apoyo. En un entorno de creciente demanda nacional, para evitar un alza en los precios se prefirió recurrir a las importaciones en vez de fomentar la producción interna; sin embargo, se perdió una buena ocasión para reformar el sector de la producción lechera en su conjunto y de mejorar la competitividad de los productores familiares. Un precio remunerador, asociado con políticas de apoyo a las inversiones enfocadas a las unidades de producción más débiles, con un uso adecuado del esquema arancelario negociado en el TLCAN, hubiera fomentado la productividad del sector de la producción familiar, propiciando que se adaptaran de manera gradual a las nuevas condiciones de intercambio. Además, los incrementos en productividad hubieran permitido contener el alza de los precios, mientras se reducían las diferencias de competitividad con los productores estadounidenses. Se trata de un problema complejo; sin embargo, en un afán por contener el aumento en los precios de los productos agropecuarios para no afectar a las poblaciones urbanas, se perjudicó a los lecheros, sobre todo a pequeños y medianos, no dejando otra alternativa que la emigración a las ciudades o a los países del norte. CE