

EL DILEMA DE LOS PRODUCTORES DE LECHE ANTE EL TLC

Rosa Ma. Larroa Torres

Introducción

La producción de leche en México ha adquirido gran relevancia por su calidad de alimento básico, además de ser muy adecuado para la nutrición infantil.

La situación de pobreza en la que vive la mayor parte de las familias, explica el que la leche y el huevo sean los alimentos que aporten las únicas proteínas animales a la dieta diaria de los infantes pertenecientes a familias de bajos ingresos.

La deficiencia nutricional en estos grupos poblacionales está estrechamente relacionada con la pobreza y escasa variedad de su dieta. Por ello se infiere que mientras no se produzca la cantidad de leche necesaria para satisfacer los requerimientos de la población, a un precio accesible, la desnutrición infantil seguirá siendo un problema nacional, y por tanto, un tema de interés general.

La crisis en la producción de alimentos básicos en los últimos 25 años se hizo acompañar por crecientes importaciones, de manera que la balanza comercial agrícola devino deficitaria, incidiendo en la disminución de la capacidad de abastecimiento alimentario del país.¹

Dentro de este marco las negociaciones del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Estados Unidos, Canadá y México fueron concluidas en agosto de 1992. En México, el tiempo que precede a la entrada en vigor del TLC se está dedicando a la búsqueda de mejores condiciones para enfrentar el reto que representa.

¹ FAO, *Anuario de estadísticas agrícolas y alimentarias*, vol. Comercio, Roma, 1970, cuadro 30, pp. 115-117; 1990, pp. 119.

En este artículo se pretende reflexionar sobre los probables caminos a seguir por los productores para asegurar la soberanía del sector lechero nacional, lograr competitividad interna y tener una mayor participación dentro del ingreso nacional.

Un primer supuesto del que se parte es que la política de liberación comercial, por sí sola, no puede modificar la estructura económica del país, dada la debilidad del modelo acumulativo de nuestra economía. No obstante, los sectores y las ramas productivas serán trastrocados, influyendo en dos aspectos relevantes que interesa estudiar: la autosuficiencia alimentaria y la distribución del ingreso entre la población.

Autosuficiencia alimentaria y soberanía alimentaria han sido términos utilizados oficialmente por los gobiernos mexicanos para definir la política alimentaria nacional. Su definición ha sido poco precisa, aunque la autosuficiencia alimentaria da una idea más radical y ofensiva en torno a obtener internamente los recursos alimentarios suficientes para el bienestar de la población.

Soberanía alimentaria es un término de carácter político, pues supone el control sobre los recursos alimentarios internos o la capacidad de obtenerlos del exterior, pero manteniendo una determinación nacional. El matiz hace a esta idea más frágil y al país vulnerable.

Competencia internacional entre productores de leche

A nivel mundial, en los últimos años, los cinco países más destacados en la producción de leche fueron: la URSS (antes de la crisis actual), Estados Unidos, Alemania, Francia y la India. Su verdadera importancia es que éstos y otros países pertenecen a grandes bloques económicos encargados de producir, comercializar, transformar y distribuir la leche y sus derivados en todo el mundo.

Los grupos de países participantes en el sistema lácteo son los siguientes:

- a) Los países socialistas antes de su transformación, entre los cuales URSS y Alemania Democrática tenían predominio hasta el momento de la reunificación alemana y la crisis alimentaria en la hoy desmembrada Unión Soviética.
- b) La Comunidad Económica Europea con Alemania Federal, Francia, Reino Unido y Holanda a la cabeza.

- c) Norteamérica representada por Estados Unidos y Canadá.
- d) Oceanía con Nueva Zelanda y Australia.²

La crisis económica y política de los países de Europa del Este llevó a la desaparición de ese grupo, el cual tenía poca influencia en el desarrollo tecnológico y en la comercialización del producto básico. Habría, por tanto que suponer su paulatina incorporación a la Comunidad Económica Europea en términos de producción y sobre todo de consumo. Si esos países constituyen un nuevo mercado seguramente también alentarán la competencia, si se considera la oferta de algunos de sus productos básicos.

Fuera de estos bloques productores quedan los países asiáticos, latinoamericanos y africanos, los cuales en cambio juegan un papel significativo en la importación de leche en polvo.

Hasta ahora, salvo excepciones como la India, la supremacía en el sistema lechero ha sido lograda por los países más capitalizados. Ello tiene su historia: el superávit de capitales estadounidenses en la posguerra tuvo como destino principal la reconstrucción de los países europeos. La inyección de capitales así como la renovación tecnológica permitió al grupo de países europeos satisfacer sus necesidades internas, además de obtener excedentes comercializables. Fue entonces cuando se desarrolló la competencia por el control de nuevos mercados.

Los esfuerzos individuales de cada nación productora saturaron el mercado internacional, por lo que hubo varios intentos de proteger los precios de la leche. El fracaso de los acuerdos, así como la competencia feroz, provocaron la quiebra tecnológica y económica de los pequeños productores atrasados.

Algunos gobiernos europeos vieron con alarma este fenómeno, pues la desaparición de los pequeños productores amenazaba la seguridad alimentaria de sus pueblos. Como medida política para frenar esta tendencia decidieron subsidiar la producción agropecuaria y protegerla a través de medidas arancelarias.

Por su lado, también el gobierno de Estados Unidos adoptó la política de subsidios a fin de lograr cambios tecnológicos radicales. Así redujo el número de cabezas de ganado a la mitad del hato nacional con un descenso mínimo de la producción láctea en un tiempo breve.

En 1990, la producción de leche de los principales países exportadores

² FAO, *op. cit.*, vol. Producción, Roma, 1957, p. 221; 1978, p. 235; 1988 cuadro 102.

estuvo subsidiada: Estados Unidos aplicó un subsidio directo a los productores de leche del 62%, Canadá del 79 y los países europeos de 69%.³

Finalmente, a mediados de la década pasada, en la Ronda del Gatt en Uruguay, los bloques acordaron reducir la producción anual, fijando cuotas por países.⁴ Los resultados no se hicieron esperar: en 1987 los precios internacionales de la leche se elevaron, convirtiéndose en un motivo más de preocupación para los principales países importadores.

Crisis de la producción lechera mexicana

Generado desde la posguerra, el modelo de acumulación en México entró en crisis. Apareció primero en el sector agropecuario, en donde hubo, a mediados de los sesenta, retroceso en el crecimiento de la producción de bienes básicos. Sin embargo, el déficit de leche en nuestro país es un problema de mayor antigüedad: ya en los años treinta se importaban pequeñas cantidades de leche, aunque su impacto no era significativo. Posteriormente, el crecimiento demográfico en tasas superiores al 3% y la política de apoyo al consumo de leche, incrementaron la demanda sin que paralelamente se diese un aumento proporcional en la oferta. Este fenómeno se agravó a partir de 1982, año en que comenzó la crisis lechera.

Otro problema consistió en la incapacidad económica de la población de menores ingresos para adquirir la leche a precios cada vez más elevados. Esta situación coincidió y ha sido parte de la crisis agropecuaria de productos básicos.

Una de las características de esta crisis ha sido el atraso tecnológico entre la mayoría de los productores de leche. En este sentido es notable el bajo rendimiento promedio de leche por vaca obtenido a nivel nacional (1 188 kg.), el cuadro sólo hace referencia a Argentina en comparación con los países industrializados (6 444 kg. por vaca en Estados Unidos) y subdesarrollados de América Latina como lo muestra el siguiente cuadro.

³ Organización Económica de Cooperación para el Desarrollo, *Estadísticas*.

⁴ Francisco Roa Cuevas, "El agotamiento del modelo técnico de producción agropecuaria", ponencia en el *IX Seminario de Economía Agrícola del Tercer Mundo*, II Ec-UNAM, México, 1989.

Rendimiento de leche por vaca en 1988
Selección de países del mundo (kg)

Israel	8 396
USA	6 444
Holanda	5 832
Canadá	5 674
Argentina	2 279
México	1 188

Fuente: FAO, *Anuario de estadísticas agrícolas y alimentarias*, Roma, 1988.

En México alrededor del 68% del ganado lechero se maneja utilizando tecnologías atrasadas con inversiones mínimas de capital. Aproximadamente un 20% del ganado es semiestabulado.⁵ su producción se efectúa mediante tecnologías modernas combinadas con tradicionales, no siempre con buenos resultados. Apenas un 13% del ganado se explota a través del empleo exclusivo de métodos modernos, obteniendo generalmente altos rendimientos: hasta 4 246 kg. por vaca.

La producción semiestabulada y estabulada participa de tecnologías modernas cuyos insumos y equipos son generalmente importados o producidos en el país por empresas transnacionales, lo cual acarrea varios inconvenientes como altos costos, pago de divisas, inadaptabilidad a las escalas de los productores mexicanos, así como a sus necesidades.⁶

A pesar de lo anterior, existen inventos y proyectos concernientes a la producción láctea en universidades y tecnológicos públicos mexicanos, en espera de capitales dispuestos a invertir.⁷

Otra de las características de la crisis lechera es la descapitalización. Las causas han sido varias: las más importantes se encuentran en la política de desarrollo económico desequilibrado (manifiesta en los precios que se mantuvieron estancados al igual que otros productos básicos desde los años sesenta), más favorable a la industria; en la actitud conservadora y poco emprendedora de la mayor parte de los

⁵ Ganado semiestabulado: el que se alimenta de pastos silvestres en época de lluvia, mientras en el estío se nutre de forrajes y alimentos balanceados.

⁶ Ganado estabulado: aquel cuya alimentación depende únicamente de alimentos balanceados en el establo, en donde permanece todo el tiempo.

⁷ Cfr. Francisco Roa, "Mercado mundial de lácteos", en *La Leche*, núm. 1, Comisión Nacional para el Fomento de la Producción y Aprovechamiento de la Leche, A. C., México 1989, pp. 16-17.

ganaderos junto con los empresarios de la rama lechera, y en el rol desempeñado por nuestro país dentro de la nueva división internacional del trabajo.

Por otro lado, aunque el presente estudio se refiere al producto básico, no deben soslayarse los demás componentes del sistema formado por leches pasteurizadas, industrializadas y derivados lácteos divididos en: mantequilla, queso, crema, yogurt, dulces, helados y postres de leche. Es precisamente la subrama de derivados lácteos la que atrae actualmente la inversión de capitalistas nacionales y extranjeros debido a una serie de circunstancias ventajosas como son:

a) El derivado lácteo no es considerado alimento básico, lo cual autoriza a los fabricantes a establecer precios sin control oficial, pues se trata de productos dirigidos a consumidores de medianos y altos ingresos.

b) La leche como materia prima principal tiene precio oficial, esto permite a los empresarios mantener costos reducidos.

c) Las normas para controlar la calidad de los derivados lácteos son poco estrictas; a ello hay que agregar la insuficiente vigilancia hacia el gran número de empresas de este tipo.

d) Las ganancias generadas en la subrama de derivados lácteos son cuantiosas, al grado de ser la causa del desvío de una parte sustancial de leche fresca.

Entre la producción primaria y secundaria de leche rondan los intermediarios que contribuyen a encarecer el producto e incluso, en ciertos casos también a contaminarlo. Son pocos los productores ganaderos integrados, es decir, poseedores de empresas pasteurizadoras o fábricas de derivados. De ahí que la falta de integración del sistema lechero conduzca al acaparamiento de excedentes por parte de intermediarios y productores de derivados.

Estas son las razones por las cuales el capital perdió interés en la producción primaria.

Política lechera gubernamental

La posición gubernamental frente al problema de la leche ha sido errática. Del proteccionismo arancelario durante la época del desarrollo estabilizador pasó al paternalismo proteccionista en los años setenta y luego, desde el principio de los ochenta hasta la década presente, al

neoliberalismo. Durante 30 años el gobierno invirtió significativamente en la industria automotriz, de aparatos electrodomésticos, etcétera, mientras la industria alimentaria quedó a la zaga.

Cuando apareció la crisis de productos agropecuarios básicos decidió invertir en su modernización. Parte de este proyecto fue la creación del Complejo Agroindustrial de Tizayuca, el Programa de La Chontalpa, la Asociación de Productores de La Laguna, la creación de cooperativas ganaderas, etcétera.

Para la elaboración y ejecución del proyecto modernizador poco contaron la opinión, las críticas y los intereses de los productores. Por eso la actitud paternalista y autoritaria se encontró con el rechazo de los estos. Tal situación marcó el fracaso del programa de colectivización ejidal impulsado por el gobierno echeverrista.

Sin embargo, la tónica de la política gubernamental en cuanto a obras de infraestructura y recursos destinados al campo, tales como créditos, insumos, tarifas arancelarias especiales, derechos de importación y reglamentos, favoreció a la ganadería intensiva y exclusivamente a una minoría campesina. Asimismo, en el terreno industrial, benefició a los grandes productores de derivados lácteos, nacionales y transnacionales.

La política gubernamental en los años setenta se distinguió también por el proteccionismo brindado a la producción interna. Para tal efecto la Comisión Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) fue la única institución autorizada a importar leche en polvo.

El gobierno empezó a adquirir varias empresas lecheras y a construir otras con el fin de regular su precio.

La industria lechera gubernamental favoreció el cumplimiento del Programa de Abasto Social de Leche, en un principio apoyado por los planes de "ayuda alimentaria" de los organismos internacionales ya mencionados. Por ello México se convirtió en país rehidratador⁸.

En los años ochenta, leche industrializada CONASUPO (LICONSA) puso en marcha un programa de fomento a la producción lechera en ciertas regiones del país. El programa era muy limitado, pues abarcaba sólo las zonas de influencia de sus industrias. Trabajaba en forma similar a la empresa transnacional Nestlé, pues los promotores convencían a un grupo de ganaderos de producir leche para LICONSA. A cambio, ésta proporcionaba créditos, insumos y asesoría técnica, pero el precio tenía que ser oficial. El programa tuvo la virtud de obligar a los productores

⁸ *Ibid.*

a realizar cierta modernización, invertir capital, reducir costos y conformarse con una pequeña ganancia.

De una u otra forma, la política gubernamental vino subsidiando al producto lechero con el fin de mantener un precio estable y accesible para la población trabajadora. El efecto de la política de subsidios fue la transferencia de valor de las producciones atrasadas a las modernas (por medio de los costos de producción y los precios), de las empresas rurales a las industriales (a través de los precios) y de los productores a los intermediarios o a los productores de derivados.

La crisis económica mundial de los ochenta sorprendió al país en los momentos de mayor endeudamiento. Las presiones de organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) orillaron al gobierno mexicano a adoptar una serie de medidas que en conjunto se perfilaron en una nueva política económica: el neoliberalismo.

Una de las primeras medidas del neoliberalismo mexicano fue la desaparición de subsidios otorgados a los productores. Dentro de la eliminación de subsidios se decidió:

- a) Reducir los créditos de interés social hasta desaparecerlos y dejar en su lugar los créditos comerciales que su mantuvieron con elevadas tasas de interés
- b) Las empresas estatales productoras de insumos a bajo costo para el campo fueron reprivatizadas.
- c) Los reajustes de personal en las oficinas de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de la Reforma Agraria dejaron sin empleo a varios promotores rurales y extensionistas.
- d) Una institución de investigación tecnológica sobre temas agropecuarios financiada por el erario público fue cerrada.

Por otro lado, la inversión pública también ha descendido en consonancia con los principios de la teoría neoliberal, la cual plantea la necesidad de que sea la iniciativa privada la encargada de desarrollar la acumulación de capital por medio de la inversión.

La liberación comercial ha sido otra de las medidas importantes. En el caso de la leche, la CONASUPO sigue teniendo el control de la importación de leche en polvo, pero ahora cualquier empresa comercializadora de leche en polvo, rehidratadora o productora de leches industrializadas y derivados puede solicitar a la CONASUPO la compra de leche argumentando escasez interna. La CONASUPO importa leche que después subasta.

Incluso el control de precios, que impidió por varios años el incremento del precio acorde con el ritmo de la inflación, ahora está sujeto a una nueva modalidad. Se están permitiendo incrementos diferenciales por regiones, aunque se mantiene el control. No del todo conformes, los ganaderos insisten en dejarlo al libre juego de la oferta y la demanda. Es probable que dentro de algunos años el precio sea liberado a fin de favorecer la competencia con la leche importada.

Haciendo un balance de la situación actual de la producción lechera nacional, puede también señalarse que la conjugación de la crisis con la nueva división internacional del trabajo y la decisión gubernamental de modernizar al sector lechero han dado por resultado "una modernización" basada en modelos importados, no siempre adaptados a las condiciones locales de tamaño, capitalización, clima, mercado e integración industrial.

Así, de manera ecléctica son usadas algunas técnicas combinadas con los recursos propios, sin embargo, el alto costo de los insumos importados o producidos por empresas transnacionales, el desconocimiento del modelo integral, la falta de financiamiento y las condiciones específicas de producción provocan ineficiencia en la mayoría de las explotaciones. Se trata de una modernización desigual en la que participa sólo un sector de los ganaderos nacionales.

Tal circunstancia no ha sido obstáculo para la concentración de capitales en algunos ranchos plenamente modernizados e integrados en agroindustrias, que logran así retener ganancias sustanciosas. En la medida en que la fase de producción de derivados lácteos es el eslabón en donde se obtienen mayores ganancias, la inversión de capitales nacionales y foráneos se concentra en ese proceso, dejando la producción de leche fresca y pasteurizada en manos de capitalistas nacionales. No obstante, esto último ha cambiado debido al incremento del precio de la leche desde 1992, lográndose así un aumento considerable en la producción y en las firmas que la industrializan.

Los productores mexicanos

Un pequeño número de los grandes ganaderos forma parte del sector capitalizado y moderno con altos rendimientos lecheros. Estos capitalistas poseen ganado importado de alto registro, contratan la asesoría de veterinarios para determinar el tipo idóneo de alimentación, así como las

mejores condiciones sanitarias y preventivas. Se distinguen por incorporar tecnologías extranjeras como el uso de la lactotropina (ampolletas de hormona del crecimiento) que recientemente ha elevado el rendimiento lechero en México en cantidades impresionantes.

La ganadería capitalizada tiene economías de escala con lo cual reduce costos y, en términos generales, hace eficiente su empresa, aunque paradójicamente existe un sector de ganaderos incompetentes. Con frecuencia los productores capitalistas están integrados agroindustrialmente, ya sea que pasteuricen o fabriquen derivados lácteos.

Otra parte de los grandes ganaderos es el terrateniente que hace uso extensivo de la tierra, por lo cual su inversión de capital es muy reducida. Sus métodos de trabajo son tradicionales. En las regiones tropicales el ganado es de doble propósito, es decir, produce carne como artículo principal y leche como subproducto durante los meses de lluvia. La leche es vendida a pasteurizadores o fabricantes de derivados.

El caso de los ganaderos tradicionales constituye un verdadero problema, puesto que desperdician grandes extensiones de tierra y provocan desequilibrio ecológico por sobrepastoreo. A pesar de esto, los terratenientes son reticentes a utilizar nuevas tecnologías ganaderas y forrajeras argumentando la inestabilidad en la tenencia de la tierra. Sin embargo, desde 1992, el cambio del tipo de explotación ganadera se encuentra legitimado por las modificaciones al artículo 27 constitucional, en este sentido el argumento pierde sustento.

Ambos grupos ganaderos, tradicional y moderno, contratan escasa fuerza de trabajo, aunque la empresa de capital intensivo, modernizada, se caracteriza por emplear comparativamente, un número mayor de trabajadores. Los dos grupos de ganaderos pertenecen a la burguesía agraria organizada en uniones ganaderas locales, las cuales se encuentran a su vez corporativizadas al aparato estatal por medio de la Confederación Nacional Ganadera (CNG).

Habitualmente, la organización ganadera ha establecido relaciones fructíferas con las diferentes administraciones gubernamentales, al grado de estar representada en gubernaturas, subsecretarías y secretarías de Estado por algunos de sus miembros.

No obstante haber disminuido en los últimos años por efectos de la crisis, el poder económico de la CNG, les ha dado a los ganaderos autoridad para negociar ciertas disposiciones estatales que les afectan, tales como leyes, reglamentos, permisos de importación y exportación,

precios, decretos expropiatorios, certificados de inafectabilidad ganadera, etcétera. El ejemplo más reciente es la reforma al artículo 27, en donde la gran propiedad ganadera permanece intocable, a pesar de su irracionalidad económica.

Cabe aclarar que el poder político de los ganaderos no es absoluto. Comparado con el de otras fracciones del capital, tiene una jerarquía inferior, acorde con su importancia en la acumulación de capital. Por esta razón han tenido enfrentamientos coyunturales con el gobierno, pues no siempre ha habido coincidencia entre sus intereses y los del resto de la burguesía nacional.

Si históricamente la CNG mantuvo una postura ofensiva con respecto a la tenencia de la tierra, tuvo otra pasiva en relación con la tecnología y la productividad. Hasta antes de 1992, no se conocía ningún programa a largo o mediano plazo, cuya finalidad fuese lograr la modernización productiva de sus agremiados a nivel nacional o regional. Sus demandas se limitaron a solicitar créditos, permisos de importación de ganado o insumos y protección arancelaria para evitar la competencia.⁹

La Confederación ha sido tan conservadora como la mayoría de sus agremiados. Sus preocupaciones esenciales giraron en torno a la resistencia grupal por medio de la elevación de la explotación intensiva de los trabajadores, el abuso de los recursos naturales y el mantenimiento del equilibrio entre subsidios y precios.

No obstante, ante la aplicación inminente del TLC la actitud pasiva de la Confederación parece transformarse¹⁰. Así lo indica el hecho de que recientemente se hayan realizado sesiones de trabajo entre representantes del sector público y privado para proponer alternativas de solución. Por ejemplo, se elaboró

...una Matriz de Compromisos y Actividades para el Mejoramiento de la Productividad en la Cadena de Productos Lácteos, compuesta por 38 compromisos del sector empresarial y 43 del público, para lo cual se han nombrado responsables y tiempos de ejecución. Estos compromisos se refieren a seis grandes rubros:

⁹ José C. Briones, "Estudio sobre la Organización de la Burguesía Ganadera en México", Tesis de Sociología, FCPS-UNAM, México, 1983, pp. 116-119.

¹⁰ Así lo considera Patricia Marín López, Directora de Estudios Económicos de la CNG, en la ponencia *La Leche ante el Tratado de Libre Comercio*, presentada en el "Seminario sobre producción de bienes y servicios básicos en México y las alternativas de desarrollo", CIIH-UNAM, noviembre de 1992, p.17.

sanidad y normas; estructura productiva; investigación tecnológica, capacitación y transferencia de tecnología; financiamiento; comercialización e información.

La burguesía ganadera ha sido beneficiada con los logros de la Confederación, pero hasta ahora no había sido capaz de impulsar planes agresivos que desarrollaran las fuerzas productivas del sector a nivel nacional. Tampoco supieron protagonizar un papel dinámico en la acumulación de capital como las burguesías ganaderas de otras partes del mundo.

La CNG también está integrada por los pequeños y medianos ganaderos; sin embargo han sido los grandes quienes han determinado las políticas a seguir. Entre los ganaderos medianos se encuentran los modernos, los tradicionales y los que mezclan varias técnicas. No se distinguen en mucho de los grandes, excepto en el tamaño.

Los pequeños ganaderos abarcan ejidatarios, minifundistas privados y ejidatarios que poseen en propiedad pequeños terrenos. Se caracterizan por haber introducido elementos modernizadores combinados con prácticas tradicionales. La carencia de capital y de asesoría técnica provocan la ineficiencia en éstos productores, sin embargo, un pequeño porcentaje logra obtener altos rendimientos en su producción, lo cual les permite reproducir la fuerza de trabajo familiar.

El número de pequeños productores de leche rebasa en gran medida al número de grandes y medianos lecheros, empero su influencia tanto productiva como política es mínima debido a su escasa participación en el Producto Interno Bruto (PIB) agropecuario, así como a su gran dispersión por todo el país.

Los pequeños ganaderos ejidales están organizados en asociaciones ganaderas regionales que pertenecen a la Confederación Nacional Campesina (CNC) cuyo objetivo principal es dar asesoría legal a sus miembros. Sus representantes participan en las reuniones de la CNG, pero el vínculo tan estrecho que une a los dirigentes de las asociaciones con el partido oficial, aunado a la organización poco democrática de las mismas, impide la expresión de los intereses económicos y sociales genuinos de estos productores.

Esta situación que denota apatía y conformismo sólo se transmuta cuando los pequeños ganaderos forman organizaciones de productores independientes, con proyectos agroindustriales o comercializadores a través de créditos y asesorías técnicas.

En este momento, el numeroso grupo de pequeños productores de leche, contribuye con una porción mínima de la producción lechera nacional y forma además parte de la población pauperizada del país.

No obstante, la pequeña producción de leche podría ser una vía para incrementar el abasto interno a través del aumento de la productividad del trabajo y del capital invertido, si se tomaran en consideración ciertas características, tales como su potencialidad organizativa y su disposición a integrar técnicas tradicionales con nuevas. Ante la carencia de actividades alternativas, tal posibilidad crecería en la medida en que se difundieran los avances tecnológicos y se desarrollara la biotecnología en apoyo a la producción de leche.¹¹ Sin embargo, ello requiere de la disponibilidad de los recursos necesarios, la promoción de propuestas regionales que incorporen demandas, ideas, proyectos de los grupos o de ganaderos individuales, así como absoluta libertad en la organización de los productores.

Las leyes agrarias de nuestro país fueron un obstáculo permanente para la implantación de empresas agropecuarias extranjeras. Empero, ello no ha significado un alejamiento total de las transnacionales lecheras. Desde la segunda y tercera décadas del siglo se instalaron dos de las empresas industriales más grandes del mundo: la Carnation y la Nestlé, ahora fundidas en una sola.

Tales empresas no han necesitado adueñarse de tierra o ganado, pues su forma de trabajo ha consistido en la creación de cuencas lecheras, a través del convencimiento de posibles productores mediante promesas de crédito, asesorías, venta de insumos, venta de ganado lechero y compra de la leche producida. Una vez consolidada la cuenca, la empresa selecciona a los productores de cumplimiento constante, que producen con mejor calidad y docilidad, a quienes otorgan ciertas prestaciones. Continúa, no obstante, comprando el producto a los demás ganaderos con la finalidad de no depender de unos cuantos.

Estas relaciones se establecen sin que exista un compromiso firmado por parte de la empresa, de modo que en cualquier momento puede variar su política, incluso mudarse de región.¹² Otras firmas emplean mecanis-

¹¹ G. Mendoza, R. Ricalde, "Alimentación y nutrición de la vaca lechera", en *II Taller Internacional sobre Calidad de la Leche*, UAM-X, México 1993.

Cfr. también M. Payán, E. Chavez, "Potencial lechero del pequeño propietario. Apoyo en la transferencia de tecnología", *II Taller Internacional sobre Calidad de la Leche*, UAM-X, México 1993.

¹² Cfr. Varios autores, *El desarrollo agroindustrial y la economía latinoamericana*, tomo II, México, Documentos de trabajo para el desarrollo agroindustrial, SARH, 1981, p. 38.

mos similares a su favor, toda vez que los ganaderos grandes, medianos o pequeños, a pesar de obtener un precio poco atractivo, siempre están deseosos de asegurar la venta de su producto de alta perecibilidad.

Una característica generalizada es que ninguna transnacional produce leche fresca pasteurizada. Se especializan en leches con mayor valor agregado como las evaporadas, concentradas, descremadas, en polvo, condensadas, ultrapasteurizadas, cuyos precios son más elevados que el oficial de las pasteurizadas.

Por otro lado, las empresas transnacionales se han avocado a la producción de derivados lácteos por ser en esta rama industrial donde pueden, en épocas de crisis, obtener altas ganancias, pues su mercado está compuesto por consumidores de medianos y altos ingresos.

Entre 1982 y 1988, años críticos de la producción lechera, los procesadores extranjeros de lácteos se vieron en serios problemas de abasto de su materia prima. El gobierno decidió entonces tomar cartas en el asunto aumentando la importación de leche en polvo, en ocasiones producida por filiales de las transnacionales instaladas en el país.

Esta medida provocó la indignación de los ganaderos mexicanos, quienes acusaron a la CONASUPO de competencia desleal, sobre todo porque una parte de esa leche fue vendida a precios subsidiados a través de las tarjetas familiares de LICONSA.

Independientemente de la desviación ilícita de leche subsidiada, hacia restaurantes y pequeñas empresas dulceras, las firmas transnacionales se beneficiaron de las cuotas de leche en polvo a precios internacionales subsidiados y muy competitivos.

En efecto, antes del alza de los precios internacionales del producto, la importación de leche en polvo fue una solución fácil para el gobierno mexicano. Se optó por abandonar casi por completo a la ganadería lechera nacional en aras de otras ventajas comparativas. A las empresas transnacionales les evitó tener que pagar mejores precios internos, en función de la reducción de la oferta nacional.

Así planteado el problema, se llega a la necesidad de discutir acerca de la importancia del reforzamiento de un sistema lechero nacional y regional, que tome en consideración las características de los distintos tipos de productor en México.

Este problema, analizado desde la perspectiva de la seguridad alimentaria, se vuelve estratégico. Por ello todos los países del mundo, incluyendo a Japón, son altamente proteccionistas en los productos básicos para la alimentación de sus pueblos. Los países subdesarrolla-

dos no pueden ni deben perder de vista este hecho ejemplar. No es posible que México adopte una política de ventajas comparativas en el terreno de los productos básicos como cereales y leche, pues las leyes económicas se suelen combinar con las políticas, tomando altamente peligrosa la dependencia alimentaria.

En este sentido se hace indispensable la creación de un proyecto nacional que incorpore propuestas regionales de los ganaderos (en sus tres grandes tipos), consumidores, empresarios de la rama de productos lácteos, científicos y tecnólogos.

Un proyecto de este carácter implica el debate público a fin de comprometer a las partes involucradas y hacer prevalecer los intereses mayoritarios de productores y consumidores.

Los significados del TLC

El ingreso de nuestro país al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) en 1986 aceleró la apertura comercial iniciada en 1983. De entonces a la fecha, México ha reducido aranceles a la mayor parte de sus importaciones. También fue desapareciendo el requisito de obtener permiso previo de importación de la Secretaría de Comercio, al grado de que, sólo una pequeña fracción de productos actualmente lo necesita y los aranceles en promedio se han reducido al 10% con respecto a su valor.¹³

La rápida liberación comercial de nuestro país no encontró respuesta recíproca de otros países. De ahí que el incremento en las exportaciones no petroleras no se obtuvo en la medida esperada. En cambio, el mercado interno se vio inundado por crecientes importaciones en competencia con los productos nacionales.¹⁴

El apoyo gubernamental hacia la industria exportadora, parte estratégica del nuevo modelo, se ha traducido en la necesidad de modernizar esa planta industrial. Concretamente, el nuevo modelo de acumulación ha estimulado la importación de insumos, refacciones, maquinaria, etcétera, lo cual provoca desintegración de la industria nacional por parte de empresas transnacionales establecidas en México, al dejar de

¹³ Cfr. *Ley del impuesto general de importación*, México, SHCP, 1991.

¹⁴ El déficit comercial en el primer cuatrimestre de 1991 fue de 2 425 millones de dls., muy superior al de 1990. Cfr. Rosalba Carrasco Licea y Francisco Hernández Puente, "El déficit de la balanza comercial", *La Jornada*, México, 23 de agosto de 1991.

demandar las materias primas o productos intermedios producidos por la industria nacional, sobresaliendo en primer lugar la automotriz. Tendencialmente algunas ramas industriales, con el pretexto de la modernización, se están convirtiendo en simples maquiladoras, con poco impacto en el empleo debido a su proceso productivo semiautomatizado.¹⁵

Si la política de reprivatización está ciertamente favoreciendo el retorno de los capitales fugados, ello no cambia su naturaleza fundamentalmente especulativa. Perduran sin solución, por otra parte, problemas estructurales, tales como la falta de inversión en sectores importantes de la economía, la baja productividad, el atraso tecnológico, el desempleo y el empobrecimiento del 60% de la población, que amenazan el desarrollo económico del país.

En este estado de cosas, es imprescindible para el gobierno mexicano conseguir dos propósitos. Primero, aumentar las exportaciones no petroleras más que las importaciones en el mediano y largo plazo. Y segundo, atraer la inversión de capital foráneo para que se haga cargo de transferir tecnología, ofrecer empleo, elevar las exportaciones, etcétera. En gran medida, esto último es un reconocimiento implícito de la incapacidad del capital nacional para hacer crecer al país. En consecuencia, se pretende dejar en manos del capital extranjero nuestro futuro económico.

La consolidación de grandes bloques económicos y la desintegración de los países del Este europeo, se han constituido en procesos dinamizadores de la internacionalización del capital. Esos sucesos han reforzado el ánimo neoliberal del gobierno mexicano.

En este contexto surgió la actual urgencia gubernamental de firmar un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos. Oficialmente, el Tratado de Libre Comercio (TLC) ha sido definido como un conjunto de reglas establecidas entre los firmantes, con el fin de desaparecer los obstáculos arancelarios y no arancelarios al libre flujo de bienes, servicios, capitales y propiedad intelectual.¹⁶

¹⁵ Enrique Hernández Laos y Elías Mizrahi Alvo, "Estructura productiva, exportaciones y empleo en las manufacturas mexicanas (1980-1988) y proyecciones a 1995", investigación integrante del proyecto *Política económica, distribución del ingreso y estructura productiva en México (1980-1988)*, patrocinado por la UAM y el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades de la UNAM, México, 1991.

¹⁶ "TLC responde Serra", entrevista a Jaime Serra Puche, Secretario de Comercio, por Federico Reyes Heróles, *Este país*, núm. 2, México, mayo de 1991.

Más allá de la definición formal, para el gobierno mexicano tiene otro significado, pues además de agilizar las transacciones comerciales, se confía en que el tratado estimulará la inversión de capitales y logrará la "añorada modernización". De esta manera, México será incorporado a un bloque económico con muchas posibilidades de expansión hacia el Continente. De ahí que ningún país latinoamericano quiera quedar fuera.

No obstante el futuro no es tan prometedor, pues las esperanzas gubernamentales ya se están enfrentando a posiciones norteamericanas proteccionistas con respecto a las exportaciones mexicanas, como es el caso de los textiles, el vidrio, los cítricos, el aguacate, el atún, el cemento y el acero, en donde México tiene ventajas comparativas.

En relación con la inversión, ésta se localizará como siempre en las ramas generadoras de altas ganancias, no necesariamente las más relevantes para el desarrollo económico. Tampoco vendrá en el volumen requerido, pues como señalaba el presidente Bush en su informe a la Cámara de Representantes: la capacidad infraestructural de México para recibir capitales es limitada.

Es decir, las previsiones económicas señalan la permanencia de una balanza comercial deficitaria e inversión productiva insuficiente para lograr un crecimiento económico sostenido y abatir la tasa de desempleo.

Estados Unidos, por su parte, tiene intereses muy distintos en la firma del TLC. En primer lugar está la pérdida de posiciones en la economía mundial. Ya no es novedad la información de que ha perdido competitividad y por tanto, mercados internacionales, ante la embestida comercial de países como Alemania y Japón. Por ello, en años recientes la exportación norteamericana de capitales, así como de mercancías ha sido menor que su importación. Esto se ha traducido en grandes déficits y en la deuda externa más grande del mundo.¹⁷

Estados Unidos sigue siendo la primera potencia económica, no obstante la brecha que lo separa de los demás países industrializados es cada vez menor. Un dato más a tomar en cuenta es el crecimiento de la pobreza entre los grupos de desempleados negros e hispanos. Lo anterior impulsa a Estados Unidos a trazar una política de unificación comercial

¹⁷ Tomado del "Economic report of the President, 1989", pp. 131-133 y 429; y del *Survey of Current Business*, marzo de 1990, p. 48, citado por Elaine Levine, "El Tratado de Libre Comercio México-Estados Unidos, en la Problemática Económica y Social Estadunidense", en la *Integración Comercial de México a Estados Unidos y Canadá*, México, Siglo XXI Editores, UNAM, 1990, p. 27.

con América Latina a través de acuerdos de libre comercio con cada uno de los países del continente, exceptuando a Cuba.

La negociación de nuevas condiciones comerciales y de inversión permitirá a Estados Unidos obtener ventajas para la exportación de mercancías, servicios y capitales, con el gran atractivo de poder utilizar mano de obra muy barata y controlada.

A Estados Unidos le interesa la firma del acuerdo con México porque persigue incrementar el flujo de mercancías de exportación, pero la pequeñez del mercado interno mexicano, dada la desigual distribución del ingreso, confiere a este propósito un lugar secundario. Más importante es extender la internacionalización de capitales por medio del establecimiento de grandes maquiladoras, sin necesidad de transferir tecnología. Un tercer motivo, no menos prioritario, es la consolidación de un gran bloque económico, en donde Estados Unidos juega el papel dominante.

Además, el liderazgo político ejercido por México en América Latina, es un factor que coloca a nuestro país en un lugar estratégico desde la perspectiva de la gran potencia. Entonces, la integración comercial adquiere un trasfondo político de la mayor relevancia. Hasta hace poco tiempo, el nacionalismo proteccionista de los países latinoamericanos había impedido a Estados Unidos una mayor vinculación. Ahora que las condiciones económicas e ideológico-políticas han cambiado, surge un nuevo concepto de América Latina. Una nueva idea que, como reflexiona Sergio de la Peña, aún no se sabe si será mejor o peor.¹⁸

Se abre una etapa en la historia latinoamericana en la que Estados Unidos se lanza a una cruzada de reconquista económica, política e ideológica, antes obstaculizada paradójicamente por los nacionalismos latinoamericanos, así como por el "fantasma del comunismo".

Por otro lado, conviene mencionar la opinión de los productores pertenecientes a varios sectores productivos involucrados en las negociaciones del acuerdo comercial. La opinión de grandes organizaciones patronales como la CONCAMIN, COPARMEX, CANACINTRA fue favorable al Tratado, aunque las organizaciones coincidieron en la necesidad de contemplar las asimetrías entre México y los otros países. También se hicieron pronunciamientos en el sentido de determinar muy precisamente el rol de la inversión extranjera.

¹⁸Sergio de la Peña, "La noticia en los diarios: idea de América Latina, nueva identidad", *Excélsior. Integración Comercial de México a Estados Unidos y Canadá*, op. cit., p. 20

Entre los grandes empresarios se puede pensar en el consenso en temas tales como la eliminación de subsidios, reprivatización de la economía, asociación con el capital extranjero, transferencia de tecnología; sin embargo, externaron también una gran preocupación por la suerte de la pequeña y mediana empresa, responsables de una parte considerable del empleo en el país. Por ende, se solicitó para este sector un trato preferencial, que contemplara su capitalización, modernización, subsidios y plazos largos.

Por su parte, los pequeños y medianos empresarios no poseen organizaciones independientes que les permitan tratar sus problemas particulares como sector productivo.

Los pequeños empresarios no han publicado propuestas específicas para resolver sus problemas en distintos plazos, principalmente financieros y tecnológicos. Los efectos de ser sometidos a una competencia desventajosa afectarán de manera significativa al empleo, así como a la distribución del ingreso. Su destino, por esta razón, es incierto.

Dentro del sector rural, la situación crítica de los productores de bienes básicos en México contrasta con los subsidios que los gobiernos estadounidense y canadiense otorgan a los productores agropecuarios, quienes se han sometido a procesos de modernización intensivos, al mismo tiempo que se han ido adueñando de grandes extensiones de terreno.

Organismos como la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA), la Confederación Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), la Confederación de Asociaciones Agrícolas del Estado de Sinaloa (CAADES), el Congreso Agrario Permanente (CAP)¹⁹ e instituciones educativas y de investigación, como la Universidad Autónoma de Chapingo, en declaraciones y debates llegaron al consenso de no incluir en las negociaciones del Tratado al sector agropecuario productor de bienes básicos, pues se reconoció su alta vulnerabilidad.²⁰

A pesar de este reconocimiento casi unánime dentro de la opinión pública, los responsables mexicanos del Tratado anunciaron que no se tomarían en cuenta las asimetrías, ni quedarían fuera de las negociaciones los productos básicos.

¹⁹ Institución aglutinadora de varias organizaciones oficiales y no gubernamentales conformada para discutir y negociar la política agraria estatal, durante el sexenio 1988-1994.

²⁰ Rosa Rojas. "No deberá entrar en el TLC la rama agropecuaria", *La Jornada*, 7 de agosto de 1991.

Los mismos funcionarios informaron sobre la existencia de estudios de cada uno de los temas a discusión, así como la participación de asesores representantes de cada rama o sector productivo, empero la representatividad de los sectores dejó fuera a los pequeños productores.

La carencia de organizaciones campesinas nacionales y regionales de carácter autónomo, representativas de la mayoría de los productores, hace suponer que, en todo caso, sólo una fracción de los pequeños productores ha podido expresar su opinión ante el problema: este es el caso de las organizaciones del CAP. Por tanto, no se captan las diferencias regionales, económicas y organizativas que hacen variar los intereses de unos productores a otros.

Mientras tanto, las decisiones tomadas repercutirán en la existencia de una mayoría campesina poco enterada de lo que significa el Tratado de Libre Comercio. En esta situación de nada servirán los plazos, los subsidios o los programas de Solidaridad. Simplemente, más de dos millones y medio de campesinos no son considerados sujetos sociales en el campo.

El rezago tecnológico, la descapitalización, la pequeña escala, la intermediación, la baja productividad, el alto costo de los insumos, la falta de integración dentro de la cadena agroindustrial y la desorganización son elementos generadores de una estructura productiva dislocada incapaz de someterse a la competencia norteamericana.

Para solucionar el problema de la producción lechera no basta con resolver uno u otro aspecto. Reconstruir un sistema lechero nacional requiere, en primer lugar, tomar en cuenta a los productores como sujetos económicos y sociales. Esto quiere decir conocerlos, escucharlos, hacer propuestas, discutir con ellos, establecer compromisos y actuar en conjunto.

El acuerdo firmado entre productores y gobierno denominado "Matriz de Compromisos y Actividades para el Mejoramiento de la Productividad en la Cadena de Productos Lácteos" contempla el aspecto tecnológico, la producción primaria y secundaria, la comercialización y las diferencias regionales. Menciona a los productores familiares pero no establece ningún programa específico que les permita hacer uso de sus ventajas y combatir sus deficiencias.

Opciones de los productores ante el TLC

Ante la inminencia de la aplicación del TLC, en esta última parte se someten a discusión algunas ideas referidas a los sujetos económico-sociales y a la política del gobierno mexicano.

Como producto de las negociaciones se acordó otorgar un periodo de desgravación a la leche de 15 años. Este logro será realmente una ventaja, si el sector lechero se atreve a realizar cambios significativos que lo coloquen en un nivel de competitividad internacional. Por tal motivo, se presentan las siguientes reflexiones.

Un primer paso a dar por pequeños y medianos productores deberá ser la formación de organizaciones microrregionales, interrelacionadas y autónomas con el fin de manifestar acuerdos, discrepancias, demandas y propuestas, alrededor de la producción y la política lechera. El objetivo será poder responder como sector a la nueva realidad.

Las asociaciones existentes de pequeños productores de leche son inadecuadas para reactivar su papel como actores económico-sociales. Tendrán que formarse nuevas organizaciones flexibles, democráticas, operativas, pero sobre todo donde sean los productores quienes se organicen por sí mismos.

La defensa de la única fuente de empleo y su transformación en sujetos activos con proyectos de integración agroindustrial o comercial, de desarrollo tecnológico y financiero, son motivos suficientes para formar nuevas agrupaciones regionales y una nueva organización nacional. Sin organización, difícilmente podrá subsistir o mejorar la producción lechera familiar.

Si la política gubernamental fuese congruente con su propuesta modernizadora y transformara su interés de procurar el abasto en una estrategia de autosuficiencia lechera, tendría que limitarse a sugerir y abstenerse de organizar a los pequeños y medianos productores de leche. Tendrían que desterrarse las viejas prácticas corporativas, paternalistas y manipuladoras del gobierno y las organizaciones políticas. Esto podrá lograrse si los productores asumen su papel de sujetos sociales.

Un aspecto fundamental a tomar en cuenta por los productores familiares es la integración agroindustrial, si no en todos los eslabones de la cadena productiva, por lo menos en algunos que permitan retener una parte mayor del excedente en la producción primaria.

Como ya ha sido examinado en líneas anteriores, los grandes productores de leche tienen, además de sus propios problemas, una gran

responsabilidad. La apatía con que han respondido al déficit durante años ha contribuido a la crisis. Por esto los ganaderos ineficientes tendrán que modernizarse o dedicarse a otra actividad.

Evitar que las tierras sigan subaprovechadas por falta de capitales, supone reformar la Ley Agraria en el sentido de obligar a los ganaderos a cambiar la producción extensiva por otra moderna, capitalizada e intensiva. Pues si se aspira a competir, se deberá dar el salto hacia una mentalidad original en el uso de tecnología y racionalidad en los recursos naturales.

Una propuesta gubernamental que vincula a la pequeña con la gran producción es la formación de asociaciones entre ejidatarios y empresarios. En apariencia, las asociaciones solucionan varios problemas, principalmente de índole económica. Pero es indudable que pueden crear otros, como el sometimiento y la explotación del ejidatario ante el empresario, o la contradicción en el uso de técnicas modernas incongruentes con las tradiciones culturales de los campesinos. En todo caso, tendrían que ser estudiadas las condiciones de la asociación y sus posibles efectos. También debe tomarse en cuenta el alcance limitado de la propuesta, ya que el capital solamente se interesa por los ejidos situados en tierras de riego, de buen temporal, turísticas o boscosas.

Por otro lado, tomando en cuenta que el problema financiero, es uno de los más importantes en el déficit lechero, la política agropecuaria deberá alejarse del dogmatismo neoliberal y destinar un porcentaje mayor de la inversión pública hacia el fomento de la producción de básicos en el campo. Los fondos públicos tendrán que traducirse en créditos, seguros, asesorías técnicas legales y administrativas, insumos a precio de costo, pequeñas obras de irrigación y facilidades para el transporte de mercancías. La finalidad sería reducir costos y aumentar la posibilidad de lograr excedentes que mejoren la vida familiar.

Sería muy justificado emplear un porcentaje de las ganancias obtenidas por la venta de petróleo al fomento de la producción agropecuaria de básicos, en compensación por las transferencias realizadas del campo hacia la industria y el comercio, durante casi 30 años.

Para obtener competitividad ante el libre comercio con Estados Unidos y Canadá habrá que subsidiar a los productores de leche como lo hacen los gobiernos de estos países. Por supuesto, dentro de programas elaborados conjuntamente entre productores y gobierno, donde tengan cabida opiniones de especialistas y proyectos tecnológicos de instituciones mexicanas de investigación con reconocimiento nacional.

Ya que el fracaso de la política de subsidios precedente fue responsabilidad de decisiones paternalistas mal diseñadas y no de los subsidios como tales.

En cuanto al atraso tecnológico no basta con aplicar los últimos descubrimientos a nivel internacional, pues en el caso de la pequeña y mediana producción de leche en nuestro país habría que estudiar varias opciones nacionales y extranjeras, acordes con las necesidades, capacidad financiera, disposición de insumos regionales y equilibrio ambiental.

En conclusión, puede asegurarse que la liberación comercial del sistema lechero sin previa preparación de los productores, dará lugar a la expulsión del mercado de la pequeña y mediana producción. La producción de leche nacional disminuirá por la quiebra de empresas que difícilmente podrán sustituirse. Por lo anterior es previsible el incremento de importaciones de leche, así como la mayor participación del capital transnacional en la subrama de derivados lácteos.

Los resultados más alarmantes en el campo serán el desempleo, subempleo y crecimiento de la pobreza, englobado todo esto en un proceso de redistribución del ingreso en favor del capital extranjero.

Esta política modernizadora tal vez resuelva el problema del abasto de leche, pero a costa de incrementar la dependencia alimentaria.

La única forma de impedir que la parcialidad de los tecnócratas haga de la política económica un laboratorio experimental, es la acción decidida de los sujetos económicos y sociales más afectados.

Se habla de tiempos nuevos en política, aunque en realidad se siguen usando viejas argucias para controlar y subordinar. Por eso la coyuntura actual exige tomar iniciativas grupales urgentes, defensivas y ofensivas para ganar espacios en las instancias de decisión.