

El impacto de las políticas agropecuarias de los Estados Unidos sobre los productores mexicanos

Timothy A. Wise¹

Global Development and Environment Institute, Tufts University

¹ Timothy A. Wise es el Director del Programa de Investigación y Políticas Públicas en el *Global Development and Environment Institute, Tufts University* (www.gdae.org). Este capítulo resume un trabajo de investigación más amplio, que se presenta en toda su extensión en el documento de trabajo “El costo de las políticas agrícolas de los Estados Unidos para los productores mexicanos.” Este documento puede consultarse en http://www.ase.tufts.edu/gdae/policy_research/AgNAFTA.html. El autor expresa su agradecimiento a Betsy Rakocy por su invaluable apoyo y asistencia en la investigación de este proyecto.



El gobierno mexicano ha dado forma a sus políticas agropecuarias en el contexto de un severo ajuste, resultado de la apertura de la economía mexicana que representó el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN). Al comenzar el TLCAN, era comúnmente aceptado que México tenía ventajas comparativas, por su geografía, para abastecer de frutas y vegetales de temporada al hambriento mercado de los Estados Unidos. Los productores estadounidenses seguían teniendo ventajas claras sobre sus vecinos del sur en diversos cultivos básicos y productos cárnicos, con cosechas mucho más productivas que las de sus contrapartes mexicanas y amplios excedentes para la exportación. Esto representaba riesgos claros para el amplio sector de pequeños productores en México, muchos de los cuales dependían de cultivos que competían con los productos que se proponía importar de Estados Unidos con la liberalización. La liberalización del mercado agrícola con el TLCAN produjo los resultados esperados, con más cultivos básicos y carnes fluyendo al sur, y frutas y vegetales de temporada fluyendo al norte (para antecedentes y contexto ver de Ita 2008; Romero 2009; Zahniser y Crago 2009).

El TLCAN redujo los aranceles y límites de importación a un amplio rango de productos, otorgando periodos de transición más largos, en algunos casos de hasta 15 años, antes de eliminar la protección a algunos productos sensibles. No en todos los casos se acataron los periodos de transición –en el caso de México destaca el incumplimiento para el maíz–, pero el último de los periodos de transición concluyó el primer día de enero de 2008. En agricultura, se han eliminado prácticamente todos los aranceles y límites a la importación, pero no es éste el caso de los subsidios agrícolas. El TLCAN no impuso límites a los subsidios, en contraste con las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que dan cuenta de los subsidios al campo como uno de los tres ‘pilares’ de la protección agrícola que distorsionan el libre comercio, siendo los otros dos los apoyos a la exportación y aranceles. Los subsidios al campo en los Estados Unidos desde la entrada en vigor del TLCAN han sido mucho más grandes que en México, y muchos de esos subsidios se destinan a cultivos que Estados Unidos exporta a México (Wise 2007). Ello ha dado pie a acusaciones que subrayan que la cancha *a nivel* que debería haber creado el TLCAN en realidad está inclinada considerablemente en favor de los Estados Unidos.

¿Cómo han afectado las políticas agropecuarias de los EU a los productores mexicanos, en un contexto económico de comercio liberalizado? Hemos analizado ocho productos cuantiosamente apoyados –maíz, soya, trigo, algodón, arroz, carne, cerdo y pollo– que compiten con productos mexicanos y cuyos niveles de exportación a México han crecido entre 159 y 707% desde principios de los noventa. Juntos, estos productos representan 52% del valor de las exportaciones agropecuarias a México. Examinamos en qué medida estos productos se exportaron a México a precios por debajo del costo de producción entre 1997 y 2005. Nos concentramos en este periodo porque es posterior a la mayor parte de la liberalización que supuso el TLCAN, así como a la entrada en vigor en los EU de la Ley de Apoyo al Campo (*Farm Bill*), en 1996. Esta Ley generó importantes cambios en la producción y precios agropecuarios en Estados Unidos, al rehabilitar grandes cantidades de tierra para la producción agrícola que anteriormente ya no se utilizaban con ese fin. El periodo bajo estudio no considera el reciente aumento en el precio de los productos agrícolas.

Nuestro objetivo era estimar el costo que han pagado los productores mexicanos al reducirse los precios de productos agrícolas en el mercado interno como resultado de la importación de productos estadounidenses por debajo del costo de producción. Para el periodo 1997-2005, estimamos el costo para los ocho productos en 12, 800 millones de dólares (a precios constantes, en dólares de 2000); ello equivale a 10% del valor de todas las exportaciones agropecuarias de México a los Estados Unidos. Los productores de maíz fueron, por mucho, los más afectados, con pérdidas por 6, 600 millones de dólares, un promedio de 38 dólares por tonelada métrica ó 99 dólares por hectárea. Esto es más que el pago por hectárea promedio a pequeños productores bajo el esquema de subsidios de Procampo.

1. ESTIMANDO EL VALOR DEL DUMPING²

Los ocho productos bajo estudio han sido cuantiosamente apoyados por las políticas agropecuarias en los EU, no sólo los subsidios, y en conjunto estas políticas han aumentado la competitividad de las exportaciones de los EU. Según información del gobierno de los EU, los subsidios agrícolas para estos productos promediaron 11, 500 millones de dólares por año entre 1997 y 2005, mientras que el maíz recibió 4, 500 millones de dólares por año por

² Nota del traductor. El término dumping hace referencia a estrategias y prácticas de competencia desleal en el comercio internacional, como exportar un producto con un precio distinto al precio del mismo producto en el mercado interno, e incluso por debajo del costo de producción. No existe un término específico en español para traducir dumping, pero el término ha sido ampliamente adoptado en la práctica en español. Optamos por mantener el término dumping para facilitar la lectura del documento, que hace amplia referencia del término con la segunda connotación: exportación a precios por debajo del costo de producción.

concepto de un programa de apoyos a la producción. Los créditos o apoyos directos a la exportación otorgaron impulso adicional a exportadores, si bien los recursos asociados a esta estrategia han decrecido considerablemente en años recientes.

Si estudiamos el impacto por hectárea, los subsidios en los Estados Unidos son significativamente mayores que en México, con excepción del trigo. Mientras que los subsidios agrícolas en los EU aumentaron tras la entrada en vigor de la Ley de Apoyo al Campo de 1996, el efecto más importante de la ley fue eliminar instrumentos previos, como los precios mínimos, requisitos para el manejo de reservas y disposición de tierras para otros fines, lo cual habilitó nuevamente para la producción predios que habían dejado de utilizarse con estos fines antes de la vigencia de la ley. Los excedentes, resultado de esta combinación de políticas, bajaron los precios muy por debajo del costo de producción. Los precios bajos impulsaron mayores subsidios, ya que algunos de los subsidios estaban asociados al precio, pero no es claro que los subsidios mismos hayan causado los precios bajos (Ray, de la Torre Ugarte *et al.* 2003). De hecho, los modelos económicos que proyectan una eliminación de los subsidios por lo general encuentran un impacto limitado de la medida sobre el precios en el largo plazo.

La mejor estimación del impacto de las políticas de EU para apoyar exportaciones es una razón llamada “margen de *dumping*”, que considera el porcentaje en que los precios de exportación están por debajo de los costos de producción. Esta razón da cuenta del impacto de todos los cambios en las políticas agropecuarias en relación con las exportaciones, al definir *dumping* como exportar cualquier producto a un precio por debajo del costo (es decir, no considera sólo los subsidios directos). Esta es una de las definiciones de *dumping* en el acuerdo de la OMC (Richie, Murphy *et al.* 2003). El “margen” es una estimación más confiable que el ampliamente referido Equivalente de Subsidio al Productor (ESP), que estima los apoyos de forma poco consistente, especialmente para países en desarrollo (ver Wise 2004 para un análisis más detallado).

Para los cinco cultivos y tres sectores pecuarios analizados, los resultados demuestran un impacto diverso pero significativo sobre los productores mexicanos, como se presenta en el Cuadro 1. Como ya se mencionó, la exportación de los ocho productos creció considerablemente desde principios de los noventa, con un mínimo de 159% de aumento en la exportación de soya y un máximo de 707% de aumento en las exportaciones de cerdo. Los ocho productos tienen un margen de *dumping* positivo para el periodo analizado (1997-2005), con un estimado para los productos pecuarios (5%-10%) menor que el de los cultivos (17%-38%). Las tendencias en México también son significativas. Los precios reales al productor se redujeron drásticamente para todos los productos al comparar los precios de 2005 con los de principios de los noventa (en términos reales), y son de 44 a 67% más bajos.

Cuadro 1
IMPACTO DEL DUMPING DE ESTADOS UNIDOS SOBRE PRODUCTORES MEXICANOS

	Estados Unidos				México						
					Productor				Dependencia total en importaciones		Pérdidas
	Exportaciones a México (1000 tm)			Margen <i>dumping</i>	Baja de precios	Producción Mex (1000 tm)					1997-2005
	1990-92	2006-8	crecimiento %	promedio 97-05	2005/90-2	1990-92	2006-8	crecimiento	1990-92	2006-8	2000US\$
				pesos reales						millones	
Maíz - Todo	2,014	10,330	413%	19%	-66%	5,807	23,650	50%	7%	34%	6,571
excluyendo quebrado	1,982	8,385	323%						7%	28%	
Soya	1,410	3,653	159%	12%	-67%	619	105	-83%	74%	97%	31
Trigo	360	2,515	599%	34%	-58%	3,871	3,611	-7%	18%	57%	2,176
Algodón	49	312	531%	38%	-65%	138	134	-3%	48%	70%	805
Arroz	129	806	524%	16%	-51%	197	197	8%	60%	76%	67
Subtotal											9,650
Carne de res	54	204	278%	5%	-45%	1,677	2,191	31%	6%	16%	1,566
Cerdo	27	218	707%	10%	-56%	814	1,140	40%	4%	31%	1,161
Avícola	85	396	363%	10%	-44%	1,156	2,693	133%	7%	19%	455
Subtotal											3,182
Pérdidas totales											12,832

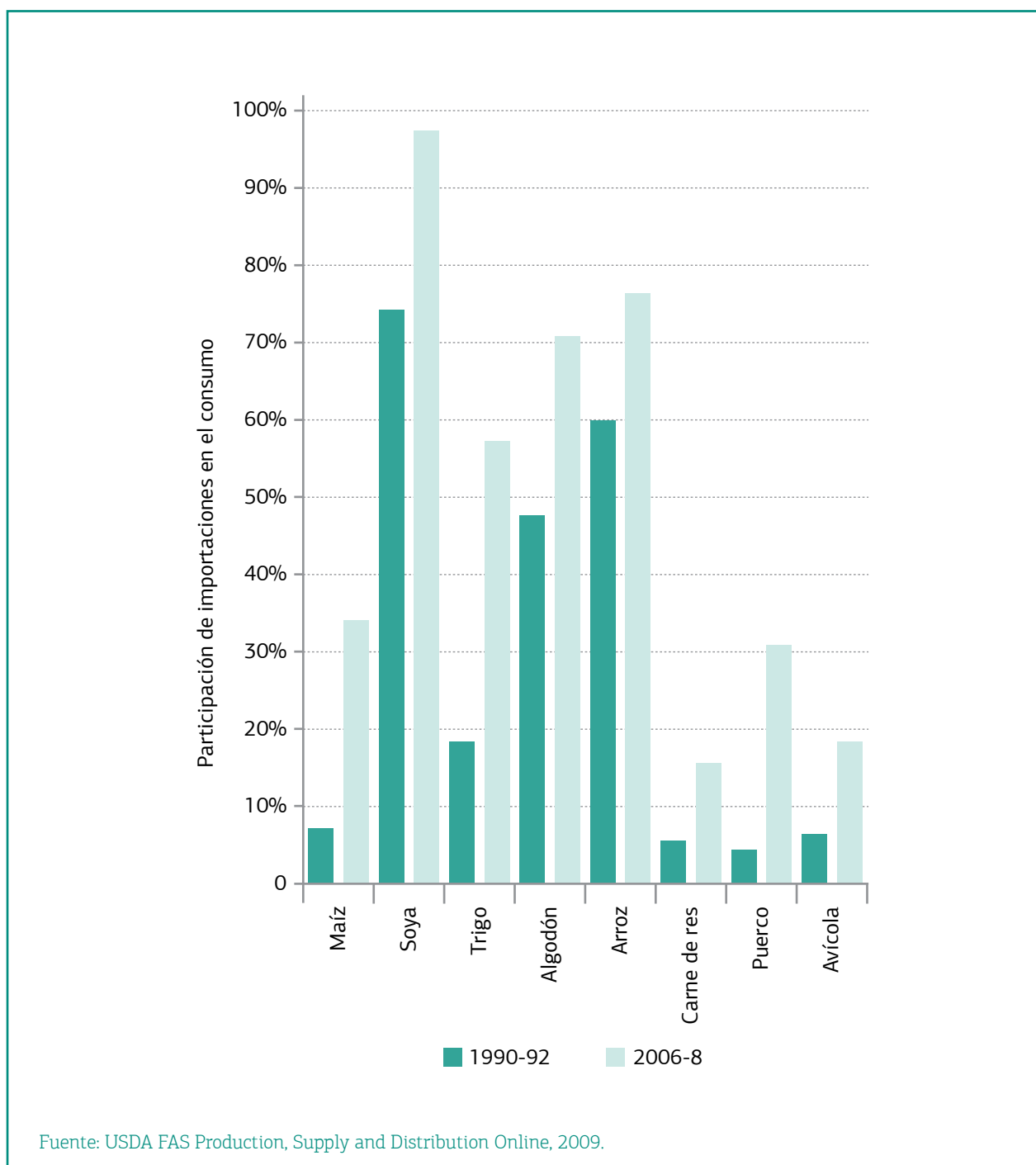
Fuentes: USDA-FATUS; IATP; Starnier *et al.* (2006); SAGARPA

Hay una variación significativa en el impacto observado del aumento en las importaciones y reducción en los precios sobre la producción mexicana. Destaca el maíz, con un aumento de 50% en la producción, contrario a lo que podría esperarse. Esto hace a México prácticamente auto-suficiente en la producción de maíz blanco para consumo humano, pero muy dependiente de importaciones en el sector pecuario, que crece velozmente. Para el resto de los cultivos hubo una disminución en la producción en México, con pequeños decrementos en trigo (-7%), algodón (-3%) y arroz (-8%); y una considerable caída en la producción de soya (-83%) que México casi ha dejado de producir. Para los productos pecuarios hay un robusto incremento en la producción (33%-133%), lo cual refleja el dinamismo en la demanda de proteína en productos cárnicos en la dieta mexicana y la persistente capacidad de los productores basados en México para satisfacer al menos una parte de esta creciente demanda.

La dependencia de las importaciones en México aumentó significativamente para los ocho productos (ver Gráfica 1). En el sector pecuario, la dependencia pasó de niveles de 4%-7% a principios de los noventa a niveles de 16-31% en 2006-2008. Por cuanto toca a los cultivos, los niveles de dependencia iniciales ya eran altos a principios de los noventa (7-74%), pero eran mucho más altos hacia 2006-2008, cuando alcanzaron niveles de 34% para maíz y 97% para soya. La vasta mayoría de las importaciones provino de los Estados Unidos.

Gráfica 1

LA CRECIENTE DEPENDENCIA DE LAS IMPORTACIONES EN MÉXICO



2. ESTIMANDO EL COSTO PARA LOS PRODUCTORES MEXICANOS

El costo que le representan al productor mexicano exportaciones que ingresan al país por debajo del costo de producción, es de dos tipos:

- Los precios agropecuarios en el mercado interno son menores, disminuyendo la renta de los agricultores.
- La demanda de productos nacionales en el mercado interno se ve reemplazada por importaciones.

Para este proyecto, intentaremos estimar sólo el costo directo, en la reducción de precios. Se requerirían modelos más complejos para estimar con precisión de qué forma un aumento en los precios de diversos productos agropecuarios en los Estados Unidos reduciría la demanda de exportaciones de los EU en México e impulsaría la demanda de productos mexicanos, aumentando aún más los precios (ver Dyer 2008 para una discusión de estos impactos).

Como muestra el Cuadro 1, de 1997 a 2005 EU exportó los cinco cultivos aquí analizados con márgenes de *dumping* de entre 12% para soya y 38% para el algodón. Suponiendo que los precios de los productos en México se contrajeron en la misma proporción que el margen de *dumping*, la exportación por debajo del costo de producción habría costado a los productores mexicanos de maíz, soya, trigo, algodón y arroz un total estimado de 9, 700 millones de dólares de 1997 a 2005, más de mil millones de dólares anuales.

La carne se exportó a precios por debajo del costo porque los productores en los EU se beneficiaron con la reducción en el precio de la soya y el maíz, componentes claves del alimento de animales en el sector pecuario, y que representa por mucho su costo de producción más alto. Este subsidio implícito a los productores de carne a escala industrial generó márgenes de *dumping* de 5 a 10% (Starmer, Witteman *et al.* 2006; Starmer y Wise 2007). Ello costó a los productores del sector pecuario mexicano, ya que muchos de ellos no se beneficiaron de alimento importado a precios reducidos. El costo para este grupo fue de alrededor de 3, 200 millones de dólares. Las pérdidas más grandes se dieron en el ganado, con un costo total de 1, 600 millones, ó 175 millones de dólares cada año.

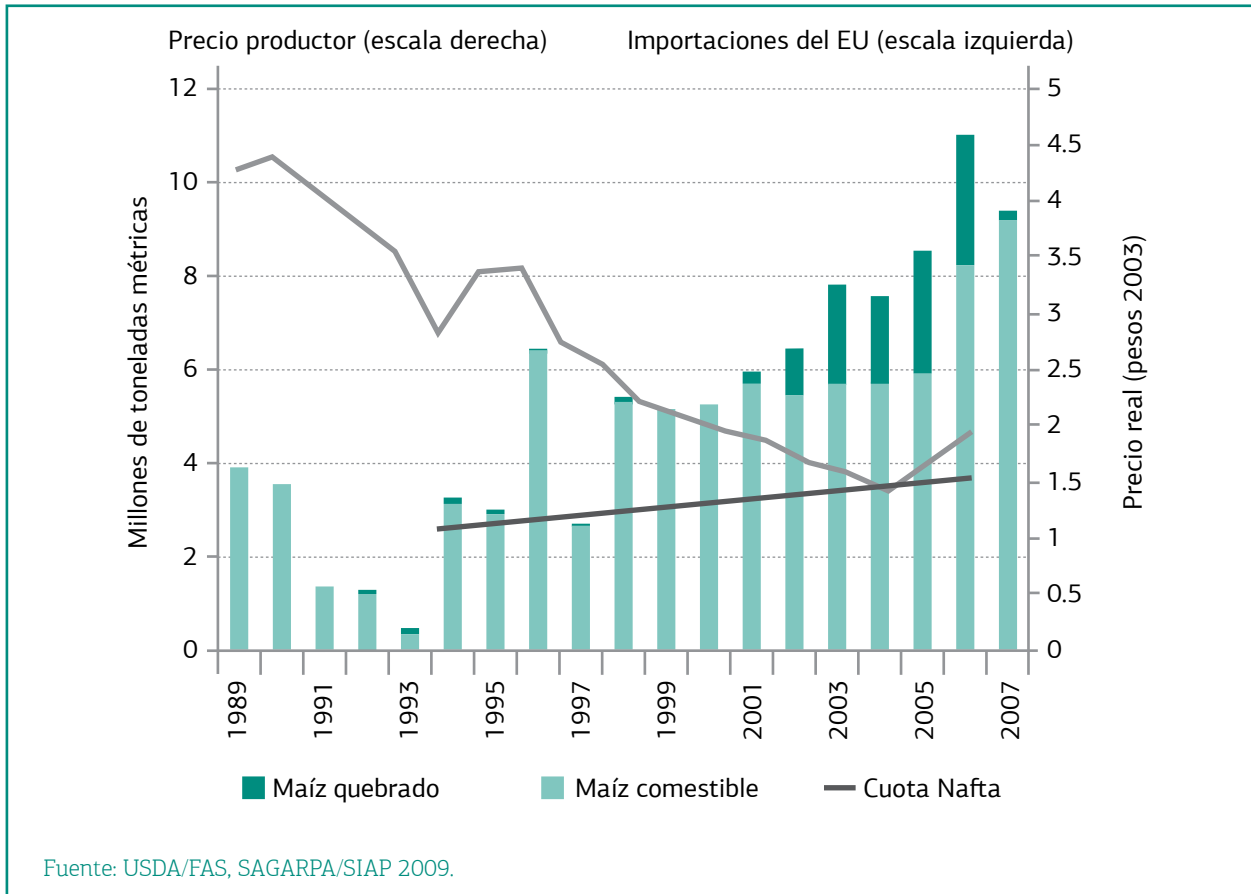
El costo global de las pérdidas para los ocho productos se estima en 12, 800 millones de dólares para el periodo de nueve años, ó 1, 400 millones de dólares cada año. Para contextualizar estas cifras, podemos señalar que las perdidas anuales equivalen a más de 10% del valor de todas las exportaciones agropecuarias de México hacia los Estados Unidos (incluyendo cerveza, producto clasificado, extrañamente, como el producto de exportación agrícola más importante del país). Las pérdidas que ha costado el *dumping* de los Estados Unidos rebasan el valor total de las exportaciones de jitomate a los Estados Unidos, que aumentaron vertiginosamente tras el TLCAN.

3. EL CASO DEL MAÍZ

No es de sorprender que el maíz tuviera las mayores pérdidas, con márgenes de *dumping* de 19% en promedio. Ello contribuyó a un aumento de 413% en las exportaciones de los EU (tomando en cuenta las exportaciones de maíz quebrado, no regulado por el TLCAN), y un decremento real de 66% en los precios al productor de principios de los noventa a 2005. Al menos en parte, por supuesto, estas pérdidas se deben también a la decisión del gobierno de México de no hacer exigibles la mayoría de los aranceles y límites a la importación de maíz que había previsto el TLCAN (el límite por encima del cual se aplicaban aranceles se conoce en inglés como *Tariff Rate Quota* o TRQ). Aunque algunos autores se han enfocado en la pérdida de ingresos por alrededor de 3, 800 millones de dólares por aranceles no cobrados al no hacer exigible el TRQ, éste no es el costo más importante de la acelerada liberalización de México. Las prohibitivas tarifas asociadas al TRQ habrían reducido o incluso detenido las importaciones, de forma que los ingresos por el arancel no cobrado son completamente hipotéticos. El verdadero impacto se dio en los precios en el mercado interno, en la medida en que el gobierno decidió no aplicar el límite o TRQ para aminorar el volumen de importaciones. Con productos importados inundando el mercado a precios de *dumping*, el impacto sobre los productores fue dramático.

Gráfica 2

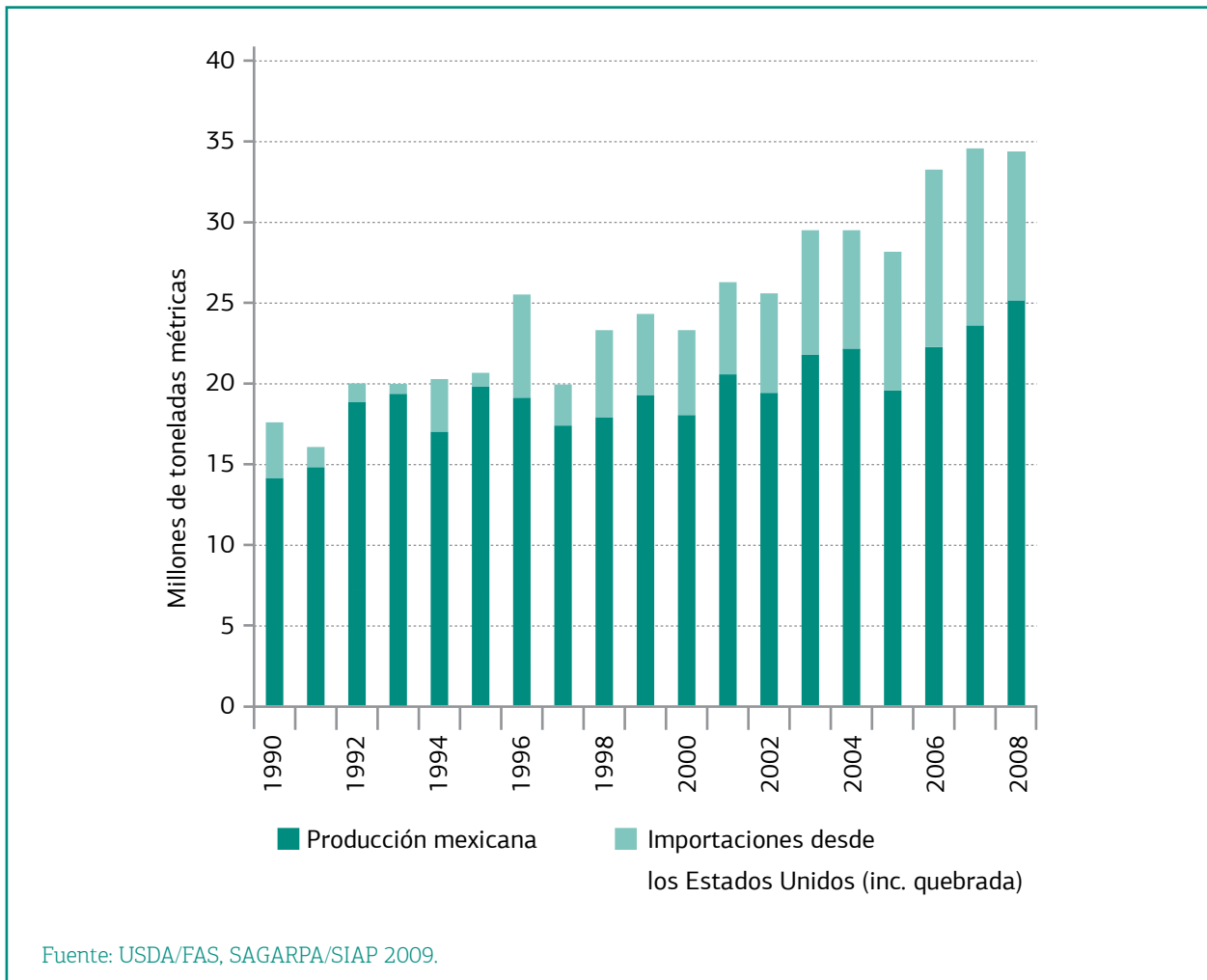
EL MAÍZ MEXICANO: VOLUMEN DE IMPORTACIONES Y PRECIOS REALES AL PRODUCTOR, 1989-2008.



Es de notar que la producción de maíz mexicano aumentó 50% a pesar de la competencia que supuso la importación y la caída en los precios (ver Gráfica 3).

Gráfica 3

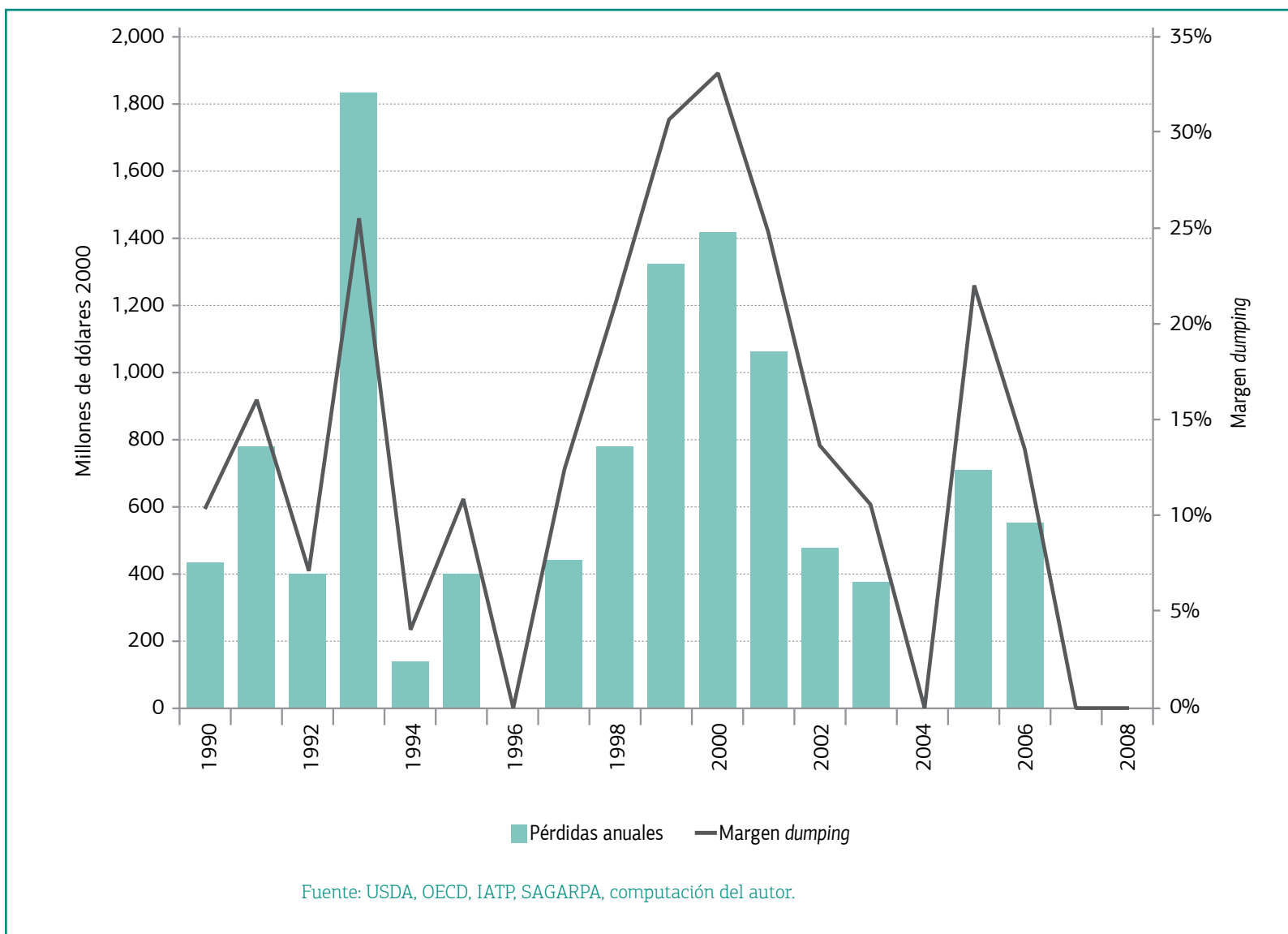
EL MAÍZ MEXICANO: PRODUCCIÓN E IMPORTACIONES 1990-2008



El costo estimado para los productores mexicanos de los precios de *dumping* fue de más de 6 mil millones de dólares a lo largo de los nueve años en el período analizado, ó 730 millones de dólares por año (a precios constantes, en dólares de 2000). Las pérdidas excedieron los 11 mil millones de dólares desde 1990, con las pérdidas más altas registradas en 1993, así como en 1999 y 2000, años en que los márgenes de *dumping* excedieron el 30% (ver Gráfica 4).

Gráfica 4

MAÍZ: MÁRGENES DE DUMPING Y PÉRDIDAS ANUALES 1990-2008.



182

Gráfica 5

MAÍZ: PÉRDIDAS DE PRODUCTORES MEXICANOS POR DUMPING POR HECTÁREA, 1990-2008



¿Qué significó todo esto para los productores mexicanos? Entre 1997 y 2005, cada año los productores perdieron un estimado de 38 dólares por tonelada de maíz, ó 99 dólares por hectárea. Casi todos los años, la pérdida por hectárea fue de entre 50 y 100 dólares. En 1993, 1999 y 2000, las pérdidas excedieron los 175 dólares por hectárea (ver Gráfica 5).

Esta evidencia acentúa el costo humano del *dumping* agropecuario. En pesos reales (2000), representa una pérdida promedio de 958 pesos/ha entre 1997 y 2005, ó 367 pesos por tonelada. Para los pequeños propietarios, con la productividad más baja, esto eliminó la perspectiva de ingreso por la venta de maíz en el mercado. Lo cual ilustra una de las principales causas del ampliamente observado fenómeno de la “vuelta a la agricultura de subsistencia” entre los pequeños propietarios mexicanos: cuando no tiene ningún valor vender tu maíz, mejor usarlo sólo para alimentar a tu familia.

Las pérdidas también acentúan la importancia de los pagos por concepto de Procampo a los agricultores mexicanos, y la ironía de que los subsidios han compensado pérdidas por *dumping* desde EU, en lugar de ayudar a los agricultores a aumentar su productividad. Procampo se instrumentó durante el periodo de transición del TLCAN como programa de apoyo al ingreso, para ayudar a los agricultores a ser más competitivos o cambiar cultivos y formas de sustento. En sus propios términos, Procampo buscaba atajar las asimetrías entre la agricultura en México y los Estados Unidos. Como programa de apoyo al ingreso, Procampo demostró ser un salvavidas fundamental, pero su aportación como estímulo a la producción competitiva de maíz fue adversamente afectada por el *dumping* en los EU. Entre 1994 y 2005, el valor real de los pagos de Procampo declinó 39%. En pesos de 2000, el pago a los productores más pequeños promedió 858 pesos/ha. Esto era insuficiente incluso para compensar a los agricultores de maíz por el impacto del *dumping* sobre el precio, que promedió 958 pesos/ha. No se dispuso de recurso adicional alguno para ayudar a los agricultores a atender las verdaderas causas de la asimetría en el desarrollo de los agricultores de maíz en México y EU.

4. ¿ES EL DUMPING UNA COSA DEL PASADO?

Si bien las tendencias de largo plazo proyectan precios nominales para algunos productos agrícolas ligeramente por encima de sus mínimos anteriores al *boom*, sería un error concluir que los productores mexicanos han visto el final de las prácticas de *dumping* desde los Estados Unidos (OECD-FAO 2009). Los costos de producción, asociados de forma importante al precio de insumos petrolíferos, también están muy por encima de los niveles anteriores a la escalada de precios. En 2009, los costos de producción del maíz en los EU están 17% por encima de los niveles de 2007, mientras los precios siguen a la baja. Información preliminar de precios sugiere que en 2009 los Estados Unidos ya exportan tanto trigo como algodón a precios por debajo del costo de producción.

Desafortunadamente, el TLCAN ha eliminado los instrumentos de política más efectivos para que México haga frente a los precios de *dumping*. Bajo el esquema de aranceles sobre los límites a la importación (TRQ), el gobierno mexicano podría haber aplicado aranceles para compensar por el *dumping*. Ya no es posible. Ahora, el gobierno necesitaría presentar una queja ante la OMC para intentar ganar el derecho a imponer gravámenes de contrapeso que compensen los altos subsidios en los EU. El costo político de una estrategia como ésta es alto, y México tiene malos precedentes en disputas de este tipo.

En tanto no se logre una renegociación del TLCAN, sólo una mayor cooperación de Estados Unidos para limitar las exportaciones de los productos más sensibles –maíz blanco, frijol y leche descremada en polvo, entre otros– podrá ayudar a proteger a los pequeños agricultores mexicanos del *dumping* en el futuro.

BIBLIOGRAFÍA

- de Ita, Ana (2008). "Fourteen Years of NAFTA and the Tortilla Crisis," *Americas Program Special Report*. Washington, DC, Americas Program, Center for International Policy (CIP).
- Dyer, George (2008). "Implicaciones de los cambios en el precio del maíz sobre el uso del suelo en México," *Proyecto de Cooperación Técnica ATN/NP-9677-ME*. Washington, D.C.: Interamerican Development Bank: 66.
- OECD-FAO (2009). *OECD-FAO Agricultural Outlook 2009-2018*. Paris, OECD-FAO.
- Ray, Darell, Daniel De La Torre Ugarte, and Kelly Tiller. (2003). "Rethinking US Agricultural Policy: Changing Course to Secure Farmer Livelihoods Worldwide," Knoxville, Tenn., Agricultural Policy Analysis Center, University of Tennessee: 59.
- Ritchie, Mark, Sophia Murphy, and Mary Beth Lake (2003). "United States Dumping on World Agricultural Markets," *Cancun Series Paper No. 1*, Minneapolis, MN, Institute for Agriculture and Trade Policy.
- Romero, José (2009). "Medición del Impacto de los Acuerdos de Libre Comercio en América Latina: El Caso de México," *Estudios y Perspectivas*. Mexico City, CEPAL: 57.
- Starmer, Elanor and Tim A. Wise (2007). "Feeding at the Trough: Industrial Livestock Firms Saved \$35 Billion from Low Feed Prices," *GDAE Policy Brief No. 07-03*. Medford, MA, Global Development and Environment Institute.
- Starmer, Elanor, Aimee Witteman, et al. (2006). "Feeding the Factory Farm: Implicit Subsidies to the Broiler Chicken Industry," *GDAE Working Paper*, No. 06-03. Medford, MA, Global Development and Environment Institute.
- Wise, Tim A. (2004). "The Paradox of Agricultural Subsidies: Measurement Issues, Agricultural Dumping, and Policy Reform," Medford, Mass., Global Development and Environment Institute: 32.

—— (2007). “Policy Space for Mexican Maize: Protecting Agro-biodiversity by Promoting Rural Livelihoods,” *GDAE Working Paper*, No. 07-01. Medford, MA, Global Development and Environment Institute.

Zahniser, Steven and Zachary Crago (2009). “NAFTA at 15: Building on Free Trade.” Washington, DC, USDA Economic Research Service.