

# El diálogo social en el campo mexicano

Federico Novelo Urdanivia

*Los campesinos serán, para el Estado mexicano, lo que los menores que delinquen son para el Ministerio Público: sujetos de tutelaje.*  
Andrés Molina Enríquez ante el pleno del Constituyente de Querétaro (1917).

## Presentación

Profesor e investigador  
de la Universidad Autónoma  
Metropolitana.  
<fjnovelo@correo.xoc.unam.mx>

Existe un cuerpo de circunstancias diversas que dificultan la focalización o el aislamiento de relaciones directas de causalidad entre la firma y operación de los diversos instrumentos de libertad de comercio e inversión suscritos por el gobierno y la penuria del medio rural mexicano, incluida la “falta de voz” y la del “derecho a saber” de los campesinos del país. Una prolongada cadena de disfuncionalidades internas, visibles desde la operación de la etapa de Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI), que van de la dualidad de la sociedad y la producción primarias –con una notable discriminación de la agricultura menos atenta a los llamados del mercado, donde la disponibilidad agraria es escasa y atomizada y donde se concentra el grueso de la producción orientada al consumo interno– hasta una productividad impresentable a la hora de participar en la competencia internacional, pasando por el desvanecimiento del circuito financiero rural (precios, crédito, aseguramiento y subsidios), por la reducción real del presupuesto agropecuario federal y por la desaparición de una parte significativa de las instituciones públicas relacionadas con el sector, aparecen como variables explicativas de la ruina rural, con o sin apertura internacional. Pese a haber suscrito instrumentos de libre comercio con 52 países, México sostiene el grueso de sus relaciones económicas y comerciales, en casi 90%, con uno solo, Estados Unidos, con lo que, al iniciar operaciones en el marco del TLCAN, no sólo inaugura una integración sin precedentes entre un país subdesarrollado y dos desarrollados,<sup>1</sup> también le otorga irreversibilidad a un programa económico basado en el desarrollo preferente del sector externo, en el prioritario combate a la inflación y en la suscripción indiscriminada de instrumentos de libre comercio.

Si a esos hechos se suma un proceso acelerado de integración, no sólo económica, con Estados Unidos, en el que no se prestó la menor atención a las circunstancias y requerimientos de la sociedad rural mexicana ni se mostró el menor compadecimiento por las abismales asimetrías entre los sectores primarios de ambas naciones, a los efectos demográficos y tecnológicos y a los efectos, también, de las políticas públicas especí-

1. El historiador David Kennedy sostiene que “La distancia de renta entre Estados Unidos y México es la mayor del mundo entre dos países contiguos”, citado en S. Huntington, *¿Quiénes somos? Los desafíos a la identidad nacional estadounidense*, Paidós Estado y Sociedad 122, México, 2004, pp. 260-261.



ficas, desde la determinación de las subvenciones hasta la inversión gubernamental en infraestructura y en ciencia e I+D; un proceso de integración con reglas formales que, cuando se interpreten como contrarias a la normatividad económica y comercial estadounidense, habrán de someterse a esta última. Un tratado de libre comercio, en fin, que no puede cumplir con sus iniciales y ambiciosas promesas, entre las que destacó la eventual verificación de la hipótesis de convergencia, mediante la cual el crecimiento de productividad, producto e ingreso per cápita de los mexicanos sería mayor que el de los muy desarrollados nuevos socios comerciales. La recurrencia de las crisis mexicanas y el logro gubernamental, consistente en el estancamiento estabilizado, compiten poco y mal con el tamaño y profundidad de las fases expansivas (y con la relativa brevedad de las depresivas) observables en los ciclos económicos de Canadá, Estados Unidos y, en general, el mundo capitalista maduro.

Frente a estas circunstancias, se ha vuelto extraordinariamente compleja la labor de repartir culpas, entre las causales internas y los efectos rurales de la apertura económica y comercial, a la hora de lograr cierta eficacia explicativa sobre las condiciones del campo mexicano. No escasean las voces que culpan al proceso de apertura de asuntos económicos y sociales que, con mucho, le anteceden en el tiempo; aunque menos numerosas, no faltan las aseveraciones que convierten a los saldos de ese cambio radical en la política económica en una cadena de éxitos sin precedente. El propósito del presente trabajo es arrojar algunas luces sobre los orígenes diversos de la postración del medio rural de México, mayoritariamente visibles en los errores de omisión y de comisión del Estado mexicano y profundizados –sin asomo de duda– por la letra y por las formas de operación de los tratados de libre comercio que ha suscrito el gobierno mexicano, para reconocer la postergación de la indispensable participación social y la debilidad de los productores en su interlocución con el gobierno nacional y con el entorno internacional.

Una clave relevante, en mi opinión, consiste en reconocer que la integración con Estados Unidos no “apareció” con las negociaciones del TLCAN, sino que, como bien informa Sidney Weintraub (1994), se venía cocinando desde mucho tiempo atrás y de manera silenciosa; otra clave, igualmente relevante, se observa en el notable abandono oficial del medio rural, también con anticipación considerable al inicio de negociaciones sobre el tratado, con su saldo añejo de dualidad improductiva, de gasto público menguado y menguante y de pobreza (extrema y a secas) grande y creciente.<sup>2</sup> La hipótesis que se plantea consiste en afirmar que el TLCAN e instrumentos posteriores de apertura económica y comercial no son los culpables fundamentales de la penuria del campo mexicano; aunque, por supuesto, tampoco son inocentes.

En la negociación inicial del primer tratado, se hicieron previsiones y se adoptaron compromisos que no se reflejan en la situación actual. El prolongado periodo de gracia establecido para liberar por completo a la producción agropecuaria habría de servir para fortalecer a los productores mexicanos, por medio de un gasto extraordinario en infraes-

2. “Los niños menores de cinco años con talla baja por desnutrición alcanzaban 17.7% en 1999, pero en las zonas rurales la cifra fue de 31.7%. De la misma forma, los niños campesinos con anemia representaron casi 30% de la población hasta cinco años, y los urbanos 26%. El promedio de estudios de la población campesina de 15 años o más se redujo de 7.2 a 5.7 años entre 1984 y 2000, único caso de retroceso en 18 países latinoamericanos investigados por la cepal” (Ibarra, 2005: 363).





estructura, para experimentar una radical modificación en la estructura productiva agrícola –de granos y leguminosas a frutales y hortalizas– y para presionar por un comercio más justo, sin subsidios y otras prácticas desleales, por parte de los socios comerciales de México. Nada de ello se logró y la situación actual tiende a ser mucho más dramática que en aquel momento; el ajeo corporativismo, el tutelaje al que se sometió a los productores rurales desde la conformación del régimen de la revolución mexicana y las debilidades estructurales de la producción agropecuaria, han jugado y juegan un papel definitivo en la visible postración del campo mexicano.

### **En el origen de la penuria rural**

Decía Octavio Paz que la fuente de nuestras tradiciones es más indígena que española y mucho más rural que urbana. El campo reúne la mayor riqueza de nuestra diversidad cultural y, por muchos años, cumplió una compleja tríada de tareas fundamentales: una oferta de alimentos suficiente y barata, materias primas abundantes y baratas para la industria y captación de divisas, vía exportación, para financiar las importaciones que la industria siempre requiere. Transfirió capital al resto de la economía mediante los instrumentos bancarios, fiscales y de precios y cumplió con la tarea de transferir fuerza de trabajo para las actividades urbanas; en el desempeño de esas funciones y en el marco de una dualidad productiva invencible, el agotamiento del medio rural se acabó haciendo visible al despunte de los años setenta del siglo xx y su exposición a la competencia internacional arroja un saldo de muy pocos ganadores y muy gruesas filas de perdedores.

Los acuerdos corporativos, en deliberada sustitución de los derechos individuales, la atomización de la estructura agraria, con un minifundismo incapaz de acceder a los insumos y ventajas que derivan de las economías de escala y un prolongado tutelaje gubernamental que convirtió en nada la soberanía de productores y les impidió tomar las decisiones fundamentales (qué, cómo, cuánto y para quién producir), no son datos menores a la hora de buscar a las variables explicativas de la crisis del sector.

La incertidumbre sobre los derechos de propiedad, la falta de acceso al crédito, a los mejores insumos, a precios capaces de incentivar la producción, al aseguramiento y a los, ahora juzgados y condenados, subsidios, también desempeñaron su propio e inquietante papel, sin menoscabo de una burocracia incapaz, entrometida y corrupta que históricamente ha mediado y medrado entre los productores y las agencias gubernamentales.

La posposición de una reforma radical –que incentive considerablemente a los productores y le otorgue competitividad internacional al sector–, vale la pena advertirlo, puede representar mucho más que costos materiales y llevarnos a una ingobernable inestabilidad, también social. Las reformas recientes, sin consenso ni suficiencia, resolvieron poco y mal la compleja situación. Percibir al campo como componente de un todo, no sólo económico, nacional, definir y proteger derechos de propiedad, ampliar el espectro de derechos individuales, incentivar la compactación agraria, construir infraestructura de calidad, impulsar las economías de escala y reanimar todo el circuito financiero, son parte esencial de las propuestas institucionales indispensables (Ayala, 2002: 402).



## **La transición deforme**

El sector agropecuario mexicano, en el que conviven muchas agriculturas y varias actividades pecuarias, estuvo sometido a diversas reformas estructurales, desde mediados de la década de los ochenta, que buscaban dismantelar el modelo sustitutivo y establecer otro sobre la base del libre mercado en un entorno de mercado abierto. Se argumentó que las reformas macroeconómicas que apuntaron hacia el dismantelamiento de la estrategia de crecimiento basada en la sustitución de importaciones (SI) eliminarían la discriminación contra el sector agropecuario y estimularían el crecimiento de su productividad. Los programas de ajuste fueron demasiado severos e indujeron recesión económica, afectando así la demanda interna, incluida la agrícola. Por otro lado, a algunas actividades agrícolas o a ciertos productores que se habían beneficiado con la protección y los subsidios del SI, se les concedieron nuevamente apoyos induciendo tasas reales de protección altas. Estos sectores consiguieron conservar algunas de estas políticas de apoyo, lo que trajo como resultado que los efectos de las reformas estructurales sobre la agricultura fueran ambiguos y, en último término, favorecieran una mayor concentración de la riqueza rural, de suyo distribuida con notable inequidad. De otro lado, al final de la década de los ochenta, el sector público contaba con más de cien organismos y empresas involucradas en la regulación o el fomento agropecuario. Al término del siguiente decenio sólo queda un puñado, por efecto de los procesos de desincorporaciones, privatizaciones o simplificaciones administrativas o presupuestarias.

Los programas de ajuste estuvieron enfocados hacia la mejora de los términos de intercambio de la producción agrícola, lo que podría incrementar los ingresos rurales. Al eliminar la reevaluación y los impuestos implícitos a la agricultura, que provienen de la protección efectiva a la industria, se esperaba que se estimularía la producción de transables intensivos en trabajo; en este sentido, estas políticas podrían reducir la pobreza. Esto fue anulado por el empeoramiento de los precios internacionales de bienes importables y exportables, la reducción en los subsidios y en las inversiones, así como por los episodios recurrentes de apreciación cambiaria, relacionados con la trayectoria de los precios de petróleo y la afluencia de capitales golondrinos. Por tanto, los efectos positivos de "establecer los precios correctos" fueron más bajos de lo esperado o nunca se manifestaron.

El crecimiento del sector agrícola resulta de un complejo proceso en el cual los agricultores aumentan el uso de los factores productivos: tierra, trabajo y capital, y modifican la tecnología, en respuesta a cambios en las condiciones de rentabilidad de la actividad agropecuaria, que derivan de la interrelación entre precios, salarios, infraestructura, servicios públicos y desarrollo tecnológico, los cuales determinan, en el corto plazo, una limitada respuesta de la oferta agrícola agregada a los cambios en los precios de los productos y los insumos. Para productos individuales, la capacidad de respuesta es mayor ya que pueden sustituir cultivos usando los mismos factores de producción. Para todo el sector, es menor. En el largo plazo la respuesta de la oferta agregada es mayor, pero está condicionada a la expansión de la frontera agrícola, las características naturales de la tierra y las condiciones climáticas y microclimáticas, la oferta de mano de obra y de capital, la disponibilidad de infraestructura, la dirección del desarrollo técnico y a las inversiones que permiten que sea apropiado por todos los productores.

Por tanto, no es suficiente con abrir los mercados a la competencia externa para hacer más competitivos a los productores nacionales. Es indispensable contar con una infraestructura suficiente que integre los mercados y haga más rentables las inversiones; como puede observarse, este requerimiento está presente, con verdadero sentido de la urgencia, con o sin apertura comercial, y aparece como condición indiscutible de los incrementos en productividad que no dependan de la falta de absorción de empleo y, por tanto, de la viabilidad total del sector.

La agricultura mexicana, en el momento de iniciar las negociaciones conducentes a la firma del TLCAN, estaba afectada –y aún lo está– por un mercado dualismo y por baja productividad. El dualismo es la coexistencia de un gran universo de pequeños propietarios, con parcelas menores a cinco hectáreas y de trabajadores sin tierra y, por el otro lado, de un reducido número de productores que poseen una proporción superior de tierras. A pesar de la reforma agraria en México, el coeficiente de Gini de concentración de la tierra es cercano a 62% (Deininger y Olinto, 2000). La concentración de la propiedad, la fragmentación y los mecanismos que se establecieron durante el modelo sustitutivo, produjeron el modelo dual de desarrollo que discriminó contra el pequeño y mediano productor, especialmente orientado al mercado nacional. Lo anterior indujo un crecimiento sectorial poco productivo. En efecto, la productividad de la agricultura mexicana es menor a la productividad media de la economía nacional, por su limitada capacidad de generar valor agregado. Esta situación se vio agravada por la continua apreciación del peso que se dio a partir de 1954 y que culminó con la devaluación de 1976 y ha continuado en períodos posteriores a la fecha. Estos largos períodos de apreciación cambiaria han tenido profundos impactos sobre la estructura productiva nacional.

La estructura del producto interno bruto mexicano acusa síntomas del proceso de “desagriculturización (y desindustrialización) prematura”, conocidos como enfermedad holandesa; esto es, el retroceso prematuro de los sectores transables, más allá de lo que se justificaría por el grado de desarrollo de la economía. La agricultura participa con 4.9% del PIB, nivel que los países desarrollados alcanzaron cuando arribaron a un PIB per cápita por lo menos cuatro veces superior al actual de México.

Cuadro 1	Concepto	México	Norma Chenery
<b>Índice de enfermedad holandesa en la economía de México 2001 (en dólares de 1999)</b>	PIB per cápita	6018	10555
	Agricultura, silvicultura y pesca (% del total)	4.4	7.0
	Minería (% del total)	1.4	-
	Manufacturas (% del total)	19.4	28.0
	Construcción (% del total)	4.9	7.0
	Servicios (% del total)	71.3	47.0
	Índice de enfermedad	10.9	0

Fuente: Romero y Puyana (2004: 14).

En los dos últimos quinquenios, la productividad de la agricultura mexicana creció más que el sector pecuario y cerró un tanto la distancia con la productividad de toda la economía. Este resultado está relacionado con el crecimiento de actividades con mayor valor

agregado, como la producción de frutas y hortalizas de exportación y con el estancamiento de la generación de empleo en la agricultura, el cual resultó ligeramente inferior en 2002 al registrado en 1990. No obstante, aún si la agricultura hubiera absorbido todo el incremento de la fuerza laboral, el crecimiento de su productividad se habría producido, aunque menor.

A pesar del estancamiento del empleo, y de los aumentos en productividad, los salarios medios agrícolas se redujeron, en mayor proporción que en otras ramas de la economía nacional. En 2001 los salarios promedio en el sector agrícola eran 16% menores que en 1993 y las remuneraciones promedio en el sector pecuario eran 5.1% menores. En contraste, las remuneraciones promedio para el conjunto de la economía en 2001 eran 10% mayores que en 1993.

La nueva mezcla de producción, resultante de los cambios en los precios relativos producidos por la apertura comercial, y la limitada proporción de tierras dedicadas a la producción de frutas y hortalizas, ha reducido la demanda de trabajo por unidad de producto en actividades agropecuarias y esto ha incidido desfavorablemente en los salarios en las zonas rurales. El bajo dinamismo del resto de la economía en la generación de empleos ha imposibilitado la absorción plena del empleo que emigra de las zonas rurales. Esta situación ha favorecido la migración de trabajadores y pequeños productores a las zonas urbanas al subempleo hacia Estados Unidos.

Antes de que se firmara el Tratado, se contemplaba que con la apertura comercial y los cambios en los precios relativos, se produciría una nueva estructura de producción que reduciría la demanda de mano de obra, y que esto comprimiría los salarios, por lo que era necesario un vigoroso programa de inversiones para estimular la demanda de trabajo en las zonas rurales, y también para mejorar la infraestructura y con ello la productividad de estas zonas. Pero esto nunca se realizó. La consistencia con la que los productores persistieron en el desarrollo de los cultivos tradicionales fue, después de más de tres años de operación del TLCAN, la siguiente:

Cuadro 2	Cultivo	Núm. de productores	%
Productores por cultivo en 1997	Granos y oleaginosas	2 872 747	71.8
	Azúcar	149 482	3.7
	Café	282 593	7.1
	Otros	697 372	17.4

Fuente: Rosenzweig (2000: 23).

Las ganancias de eficiencia se han concentrado entre los productores de frutas y hortalizas y de la agroindustria. Ha resultado perjudicado un segmento importante de productores de granos y oleaginosas. Las políticas gubernamentales han compensado a los productores comerciales de granos y oleaginosas, pero la mayor parte de los productores de estos productos, especialmente los semicomerciales y de autoconsumo, no han recibido los suficientes apoyos. También han sido adversamente afectados los trabajadores rurales sin tierra. En la medida en que este último segmento se ocupa como fuerza de trabajo asalariada, el peso de la ocupación de familiares –más ineficiente pero más barato– tiende a desplazarlos del sector:

Dado que la mano de obra familiar es más barata que la asalariada, los pequeños productores la utilizan más, como porcentaje del total de mano de obra empleada, y también utilizan más mano de obra familiar por hectárea de un cultivo particular.

La primera observación es el gran predominio de la mano de obra familiar en la agricultura ejidal: 64.6% de los ejidatarios no utilizaron mano de obra asalariada en ninguna de las tareas relacionadas con el cultivo del maíz. En el caso del frijol, este porcentaje fue mayor aún: 77.2%. Los porcentajes de ejidatarios que utilizaron sólo mano de obra asalariada en estos dos cultivos fueron 5.5 y 3.9% respectivamente.

La segunda observación es que quienes utilizan sólo la mano de obra familiar en el cultivo del maíz emplean más mano de obra por hectárea que quienes sólo utilizan mano de obra asalariada. Así, para el total de las tareas de la producción de maíz, la media de la utilización de mano de obra entre quienes sólo utilizan mano de obra familiar fue de 20 días de trabajo por hectárea, mientras en el caso de quienes sólo utilizan mano de obra asalariada hay una media de 13.3, lo que significa una diferencia de 34 por ciento (Gordillo *et al*, 1999: 90-92).

La menor productividad de la agricultura mexicana se presenta también en términos internacionales, especialmente con sus socios del TLCAN. En efecto, el valor agregado por trabajador en México es casi siete veces inferior al de Estados Unidos, que tiene una agricultura altamente eficiente en términos globales, que ocupa la tercera parte de mano de obra y que es exportadora mundial de granos. La brecha en la productividad existía antes del TLCAN y se ha ampliado desde su entrada en vigencia, no obstante el avance en la productividad mexicana.

Dadas las brechas en productividad sectorial existentes entre México y sus socios en el TLCAN y en el volumen de los apoyos que éstos otorgan para fomentar la producción y las exportaciones agropecuarias, el proceso de ajuste resultó muy intenso. La respuesta de los productores ha sido incrementar los rendimientos y el volumen de la producción de la mayoría de los productos transables, incluidos los granos básicos.

México abrió su sector a la competencia de economías con mayor productividad, buscando elevar la suya, al propiciar la ubicación de los factores productivos en las actividades más eficientes y en línea con las ventajas comparativas, sin recibir un trato recíproco:

<b>Cuadro 3</b>	<b>País</b>	<b>Aranceles medios</b>	<b>Aranceles agropecuarios</b>
<b>Aranceles de algunos países de la OCDE</b>	Canadá	2.0	33.7
	Unión Europea	2.5	41.6
	Japón	1.2	28.3
	Estados Unidos	1.6	14.5
	Otros países	7.4	42.5

Fuente: Ibarra, 2005: 375.

No obstante, han existido varios factores externos e internos que afectan el funcionamiento del mercado. La caída de los precios internacionales de los productos agrícolas en los últimos años se debe en parte a los apoyos que recibe el sector agropecuario en los



países desarrollados sustancialmente mayores a los que México da. Estos países invierten en investigación y desarrollo lo cual contribuye a elevar la productividad y resulta en una mayor oferta. Esta mayor oferta deprime los precios, dado que la demanda no se expande en la misma magnitud que la oferta.

Cuadro 4	México	Estados Unidos	Unión Europea
<b>Transferencias fiscales en 2001 (número de veces y dólares por productor)</b>	1 720 dls	11 veces > 16 000 dls	15 veces Casi 20 000 dls

Fuente: Ibarra, 2005: 374.

Del análisis de la Farm Bill y de otros mecanismos empleados por otros países, realizados por la OCDE, el Banco Mundial y por organismos no gubernamentales especializados en la investigación sobre el sector rural, se puede deducir su impacto directo sobre la producción y los precios internacionales. Si bien las medidas están incluidas en la “Caja ámbar”, pueden encontrarse elementos para negociar o bien su reducción o la aplicación de medidas de protección en México.

La apertura comercial vinculó los precios nacionales con los internacionales y expuso al sector a las fluctuaciones de precios mundiales. Esta vinculación se tornó más estrecha a partir del TLCAN. La caída de los precios internos afectó a los productores pero, en teoría, tal reducción debió beneficiar a los consumidores. No ha sido así: “... Es dudoso que los consumidores hubiesen resultado plenamente beneficiados. Una comprobación parcial de lo anterior puede encontrarse si se observa que el subíndice de precios de los productores agropecuarios en venta en la Ciudad de México subió a razón de 16% anual, entre 1993 y 2000, mientras los precios al productor agrícola se deterioraban.” (Ibarra, 2005: 373).

La apreciación del peso hizo menos competitivas las exportaciones agropecuarias mexicanas y a los productores nacionales de productos que compiten con las importaciones. Asimismo, magnificó el efecto de la caída de los precios internacionales de los productos agropecuarios sobre los precios nacionales.

Las políticas públicas no se desarrollaron ni con la magnitud ni con la cobertura requeridas para enfrentar la competencia externa, elevando la productividad en un mayor grado del que se alcanzó, suficiente para reducir la brecha con Estados Unidos y para consolidar la competitividad mexicana en los mercados interno y externo.

Desde que se iniciaron las reformas y durante el TLCAN, el crédito rural ha sido casi inexistente, lo que ha imposibilitado a los productores agropecuarios la adopción de nuevos métodos de producción y la disposición de capital de trabajo suficiente que les permitiera aumentar la productividad en las actividades tradicionales, así como la reconversión hacia actividades más rentables. El impacto de la insuficiencia de crédito ha sido más agudo para los pequeños y medianos productores.



<b>Cuadro 5</b>	<b>Año</b>	<b>Total nacional (1)</b>	<b>Total agropecuario (2)</b>	<b>Banca comercial</b>	<b>Banca de desarrollo</b>	<b>2/1 (%)</b>
<b>Crédito de la banca comercial y de desarrollo (miles de millones de pesos)</b>	1990	249.0	21.4	13.3	8.1	8.6
	1993	585.5	40.9	30.5	10.4	7.0
	1995	1129.2	55.5	40.2	15.3	4.9
	1996	1231.8	65.6	47.5	18.1	5.3
	1997	1280.9	70.5	50.5	20.0	5.5
	1998	1491.5	61.2	49.9	11.3	4.1
	1999	1427.5	58.6	45.9	12.7	4.1
	2000	1343.1	53.4	39.3	14.1	4.0
	2001	1275	47.9	33.8	14.1	3.8

Fuente: Ibarra, 2005: 383.

También se ha acumulado un déficit de inversión en las zonas rurales durante décadas que impide elevar la productividad e integrar los mercados. El sector agropecuario representó 5.4% del PIB en 2001 y sólo recibió 0.91 de la inversión total. Lo que implicaría en términos teóricos que las inversiones deberían ser por lo menos cinco veces mayores a las realizadas para que la inversión total no discriminara en contra del sector. Esto es, se hubiera requerido en 2001 de una inversión de 17 mil millones de pesos de 1993.

<b>Cuadro 6</b>	<b>Año</b>	<b>Total</b>	<b>Agropecuaria</b>	<b>% PIB</b>	<b>% de la IPT</b>
<b>Inversión pública total (IPT) y agropecuaria (miles de millones de pesos a precios corrientes)</b>	1994	57.6	3.1	0.24	5.4
	1995	55.1	2.7	0.16	4.9
	1996	79.8	3.9	0.17	4.9
	1997	106.3	5.4	0.19	5.1
	1998	106.9	3.0	0.09	2.8
	1999	118.9	3.2	0.08	2.7
	2000	142.7	3.1	0.06	2.2
	2001	148.0	3.2	0.06	2.2

Fuente: Ibarra, 2005: 387.

La reducida participación del sector agropecuario en la generación del PIB y su alta participación en el empleo, la falta de dinamismo de otros sectores para absorber mano de obra, así como la experiencia exitosa de otros países en aumentar la productividad y el empleo en sus sectores agropecuarios, lleva a plantear la conveniencia de una estrategia mexicana encaminada a incrementar la participación de las actividades agropecuarias en el PIB, combinada con la generación de empleo rural en actividades no agropecuarias. Esta estrategia, además de generar empleo e ingresos en las áreas rurales, estimularía la demanda de productos industriales, construcción y servicios con lo que se estimularía el mercado interno y el empleo urbano. Otro efecto que se podría esperar con una estrategia de este tipo, sería la de frenar la caída de los salarios en toda la economía y la reducción del empleo informal en las zonas urbanas.

Si bien se ha registrado un aumento significativo en el monto y valor de las exportaciones agropecuarias y agroalimentarias, también las importaciones han crecido a mayor tasa TLCAN.

La estructura de las exportaciones muestra una menor concentración entre 1993 y 2001, explicada por el retroceso del jitomate y el café y el avance de las exportaciones agroindustriales. Sin embargo, es preocupante la pérdida de fracciones de mercado en las importaciones totales, por producto, de Estados Unidos, que registran algunos de los productos más importantes en la estructura exportadora mexicana agrícola, como el tomate y algunas verduras, lo que podría sugerir pérdidas en competitividad cuyas causas es necesario analizar detenidamente. Una podría ser la apreciación real del peso y otra la erosión de las ventajas arancelarias iniciales del TLCAN, por el otorgamiento unilateral de Estados Unidos de preferencias arancelarias a otros países en desarrollo.

Por otra parte, la estructura de las importaciones ha mostrado una tendencia a concentrarse en granos básicos y carne de bovino. En 2001 doce productos concentraban más de 50% del total de importaciones agroalimentarias, lo que representa niveles de concentración mayores que en 1993.

<b>Cuadro 7</b>	<b>Bien</b>	<b>1990</b>	<b>2001 (b)</b>
<b>México: grado de dependencia alimentaria de algunos granos y carne bovina (a) (%)</b>	Maiz	26.0	18.1
	Arroz limpio	37.9	81.8
	Sorgo	33.5	44.6
	Trigo	31.3	99.9
	Carne bovina	22.4	45.7

(a) Importaciones sobre consumo aparente

(b) Cifras preliminares

Fuente: Ibarra, 2005: 368.

A partir del TLCAN, México estableció varios programas para apoyar a los productores agropecuarios: Alianza para el campo (hoy denominado “Alianza Contigo”), Procampo y Apoyos al Ingreso objetivo/comercialización los cuales presentan algunos problemas. No cubren a la totalidad de los productores y generan efectos regresivos sobre la distribución del ingreso al concentrar los apoyos en los productores con orientación comercial o en función de las superficies sembradas; estos apoyos requieren reestructurarse para eliminar esos efectos regresivos y aumentar la eficiencia productiva, con una visión integral y de largo plazo.

### **El desarrollo social**

En la etapa inicial de la segunda posguerra mundial, algunos destacados economistas creyeron en la existencia de una relación inversa (*tradeoff*) entre democracia y crecimiento, a partir de las evidencias que mostraban un crecimiento más acelerado de la economía soviética que el observable en las de Occidente. Esta suerte de apología por la eficacia



económica del autoritarismo se ha hecho recurrente, en los sesenta y setenta por el éxito enorme de las economías del Este Asiático y, en la actualidad, por la amenazante eficiencia de la producción y el comercio de China. En un artículo trascendente, J. Stiglitz sostiene que los procesos ampliamente participativos (de “dar voz”, apertura y transparencia) promueven un desarrollo a largo plazo verdaderamente exitoso.<sup>3</sup> El argumento se desarrolla con arreglo a las elaboraciones, original y póstuma, de Mancur Olson;<sup>4</sup> para este autor, el éxito de la acción colectiva de los grupos resulta inversamente proporcional a su tamaño, entre otras cosas, por la caracterización convencional del agente económico, cuyos intereses son de corto plazo, excluyentes y maximizadores. Sólo el poder coercitivo del Estado podrá –preferentemente con incentivos adversos– conducir hacia el éxito a la acción colectiva de los grupos grandes; por su parte, los pequeños grupos que coronan regularmente a su acción con el éxito, tienden a representar a los grupos de intereses restringidos, en un juego de suma cero, en el que el triunfo de éstos explica el fracaso de la sociedad. “La racionalidad individual –explica Olson– produce la irracionalidad social” (Olson, 2001:84-106).

Stiglitz, por su parte, nos ofrece su versión del llamado paradigma integral de desarrollo, de la siguiente forma:

El desarrollo representa la transformación de la sociedad, un cambio que va de las tradicionales relaciones, formas de pensar, de abordar las cuestiones de salud y educación, y de los métodos tradicionales de producción, a nuevas formas ‘modernas’. Por ejemplo, una característica de las sociedades tradicionales es la aceptación del mundo tal como es; sin embargo, la perspectiva moderna reconoce el cambio, reconoce que nosotros, como individuos y como sociedad, podemos emprender acciones que, por ejemplo, reduzcan la mortalidad infantil, mejoren las expectativas de vida y aumenten la productividad [...] desde la perspectiva integral del desarrollo podría sostenerse que la participación no se refiere únicamente al hecho de votar. Los procesos participativos deben comprender el diálogo abierto, así como el amplio y activo compromiso ciudadano y requieren que los individuos tengan una voz en las decisiones que les afectan (Stiglitz, 2000: 4).

Para el caso del medio rural de México, y no sólo en la transición desde los años ochenta, resulta notable el volumen de la discrepancia entre las acciones emprendidas por el gobierno y los intereses de aquellos a los que se supone debe defender, muy a pesar de ciertas visibles nostalgias por el autoritarismo paternalista de los tiempos idos: “Y más allá de la esfera económica, ese régimen daba fuerza a las organizaciones campesinas, les daba voz política en la defensa de sus intereses y mantenía diques al descontento social” (Ibarra, 2005: 380-381). Sí, pero esas organizaciones eran corporativas y los intereses que

3. Joseph, Stiglitz, “Participación y desarrollo: perspectivas desde el paradigma integral de desarrollo”, en *A Instituciones y Desarrollo*, Noviembre, 2000, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, España, 27 pp.

4. Consultar: Mancur, Olson, *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de los grupos*, Noriega Editores, México, 1992 (la versión original en inglés es de 1965), 199 pp. Y Olson, Mancur, *Poder y prosperidad. La superación de las dictaduras comunistas y capitalistas*, Siglo XXI de España Editores, Madrid, 2001, 249 pp.





enarbolaban no eran los de sus supuestos representados; sin olvidar que un “dique” recurrente para el descontento social, era la represión violenta y no siempre selectiva.

La simulación del Estado de derecho en México descansa en la construcción permanente de leyes que, por lo menos, adolecen de tres fallas fundamentales:

- a) La confusión permanente entre las reglas del juego y los jugadores, que favorece la permanencia de un sistema de privilegios;
- b) La definición de las leyes como aspiraciones y no como normas, con lo que su cumplimiento se convierte en negociable, y
- c) La percepción colectiva que establece una relación inversa entre libertad y observancia de la ley;
- d) No está de más recordar que la ausencia de un verdadero Estado de derecho y de transparencia debilita la economía y los procesos participativos. En México se tienen leyes, pero se carece de Estado de derecho. “En la jerga de la economía moderna, asegurar procesos participativos y promover el bien público de forma más amplia, es por sí mismo un bien público. Como otros bienes públicos, habría muy poca provisión de tales procesos participativos en ausencia de apoyo público [...] Los ciudadanos tienen el derecho a saber lo que el gobierno está haciendo y por qué” (Stiglitz, 2000: 6).

El problema central radica en la falta de disponibilidad de procesos de desarrollo social, entendido como la capacidad de una sociedad para resolver pacíficamente los conflictos y abordar con ecuanimidad las preocupaciones comunes cuando los intereses difieren, e implica una mayor confianza y responsabilidad sociales y gubernamentales, asumiendo que un gobierno confiable es un gobierno predecible. En esta lógica, no sólo son importantes los resultados; los procesos pueden serlo más aun. No se trata de importar instituciones que han sido exitosas en otras latitudes; se trata de crearlas con arreglo a las tradiciones, a las mores (los hábitos del corazón social), tan relevantes para A. De Tocqueville, a la hora de analizar la democracia en América. La “modernización” de México, desde las decimonónicas pretensiones liberales hasta la fecha, no ha consistido sino en el juicio adverso, la persecución y el intento de liquidación de las más sólidas tradiciones del mundo rural, en imitación recurrente de otras experiencias que identifican modernización con urbanización.

### **A manera de conclusiones**

La agricultura mexicana es o debe de ser un sector viable dentro de un marco de apertura comercial, para que el país también lo sea. Para que esto ocurra se requiere diseñar una estrategia de desarrollo adecuada como lo demuestra la experiencia chilena y la de otros países. En 1993, el valor agregado agrícola por habitante en México y en Chile eran similares, en 2000 el de Chile era el doble. También otros países en desarrollo como Costa Rica y Guatemala han registrado mucho mayores avances que México. Se requiere, por tanto, reestructurar el sector agropecuario mexicano para poder enfrentar eficazmente los retos y oportunidades que presenta el actual contexto internacional de apertura de





mercados y para dar empleo a muchos mexicanos que no pueden ser ocupados en otras actividades.

Por lo anterior, resulta necesaria una política de Estado para el campo, con gran visión de largo plazo que considere, entre otros, los siguientes criterios, con miras a elevar la participación del sector en la generación del PIB, en forma eficiente y competitiva y elevar la productividad sectorial:

- Elevar las inversiones destinadas al sector, de suerte que se cubra el déficit existente y se logre el nivel requerido para catalizar el crecimiento. La provisión de bienes públicos necesarios para fortalecer el sector y para desarrollar los mercados debe ser una prioridad de política.
- Comunitarización de los subsidios, con base en criterios tipológicos (tipología de productores + padrón único de beneficiarios de apoyos, que incluya los de combate a la pobreza).
- Coordinación de todos los programas de apoyo al campo con miras a elevar la productividad de todo el sector, mejorar la distribución del ingreso, y elevar la eficiencia de las transferencias al evitar la duplicación de los apoyos para un mismo fin.
- Generación de una legislación de apoyos de largo plazo que permita dar certidumbre a todos los agentes económicos.

Rediseño de los programas de apoyo de forma tal que contengan incentivos para la compactación de tierras y organización de productores alrededor de proyectos productivos viables.

- Provisión de bienes públicos y servicios para elevar productividad y competitividad de todos los agentes.
- Complementar los programas de combate a la pobreza con acciones que incluyan, además de las acciones para elevar su productividad, la seguridad social (salud, retiro).
- Aplicar plenamente los mecanismos de defensa del sector que contempla el TLCAN y el resto de instrumentos de libre comercio hasta ahora suscritos por el gobierno.
- Promover el establecimiento de mecanismos para facilitar la transición hacia el libre comercio, reducir los costos del ajuste, e impulsar el desarrollo del sector agropecuario.

Esta política de Estado para el campo implica incrementar y reorientar muchos de los recursos que actualmente se aplican en él, también exige una política fiscal que permita financiar los cambios requeridos; en su caso, una posible renegociación del capítulo agropecuario y del correspondiente al tratamiento de controversias del TLCAN, de manera que sus disposiciones no sean ambiguas o se presten a interpretaciones diferentes. En este sentido, la insistencia por negociar otra moratoria sobre los plazos de liberalización u otra redacción del mencionado capítulo, que ha convocado a importantes movilizaciones durante el año 2003, no parece viable, a los efectos del interés de los socios comerciales ni, mucho menos, a los efectos de la voluntad política del actual grupo gobernante.

Una conclusión necesaria, por los efectos que resultan de la combinación de la ocupación preferente de mano de obra familiar en la producción de maíz y frijol con los incrementos en la productividad y la caída de las remuneraciones a los productores tradicionales y a los trabajadores rurales sin tierra, debe incluir la insistencia del gobierno mexicano en la



## Bibliografía

- Ayala Espino, José, *Instituciones para mejorar el desarrollo*, FCE, México, 2003.
- Deininger, K. y Olinto, P., *Asset Distribution, Inequality and Growth*, Banco Mundial, (w. p. no. 2375), 2000.
- Gordillo, G. De Janvry, A. Sadoulet, E., *La segunda reforma agraria en México: respuestas de familias y comunidades*, FCE-Colmex, México, 1999.
- Huntington, S., *¿Quiénes somos? Los desafíos a la identidad nacional estadounidense*, Paidós Estado y Sociedad 122, México, 2004.
- Ibarra, David, *Ensayos sobre economía mexicana*, FCE, México, 2005.
- Low, Patrick, "Prólogo" en Cardero, María Elena (compiladora), *Qué ganamos y qué perdimos con el TLC*, Siglo XXI Editores y UNAM, México, 1996.
- Olson, Mancur, *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de los grupos*, Noriega Editores, México, 1992.
- Poder y prosperidad. La superación de las dictaduras comunistas y capitalistas*, Siglo XXI de España Editores, Madrid, 2001.
- Papademetriou, Demetrios G., "El cambio de expectativas en el libre comercio y migración", en Audley, John Papademetriou, Demetrios, Polaski, Sandra Vaughan, Scott, *La promesa y la realidad del TLCAN*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2003.
- Romero, Jesús y Alicia, Puyana, *Evaluación integral de los impactos e instrumentación del capítulo agropecuario del TLCAN*, Documento maestro, mimeo. México, 2004.
- Rosenzweig Pichardo, Andrés, "Aspectos socio-demográficos en el medio rural", en Andrés Casco y Andrés Rosenzweig (compiladores), *La política sectorial agropecuaria en México: Balance de dos décadas*, IICA, México, 2000.
- Stiglitz, Joseph, "Participación y desarrollo: perspectivas desde el paradigma integral de desarrollo", en la revista *Instituciones y Desarrollo*, noviembre, 2000, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, España.

flexibilización de las normas migratorias de Estados Unidos, compartiendo el realismo que, desde 1993, mostró la entonces procuradora general de aquel país, en relación con el TLCAN:

No reduciremos el flujo de inmigrantes ilegales hasta que estos inmigrantes encuentren trabajos decentes, a jornales decentes, en México. Nuestras mejores perspectivas de reducir la inmigración ilegal son un crecimiento sostenido y robusto de México. El TLCAN creará trabajos en México: empleos para trabajadores mexicanos que de otro modo podrían quizá cruzar ilegalmente la frontera. [Citado en Papademetriou (2003: 45).]

En contra de tales previsiones, la operación del tratado ha multiplicado exponencialmente a los migrantes mexicanos hacia Estados Unidos.

Por supuesto, y en el ánimo de intensificar el proceso de integración regional, debe abrirse un espacio para una cooperación estadounidense para el desarrollo de México, mucho más visible y diversificada que lo hasta hoy alcanzado y que, además, resulta consistente con la machacona magnificación de sus problemas de seguridad nacional.

La promoción del desarrollo social, tal y como se ha definido en el apartado correspondiente, es una tarea de lento desarrollo por lo que debe iniciarse con verdadero sentido de la urgencia. Ahí descansa la viabilidad del medio rural y la de todo el país 