

Inercia estructural, globalización y agricultura. Lecciones del caso mexicano

Fernando Rello

Profesor de la División
de Estudios de Posgrado de
la Facultad de Economía de la
Universidad Nacional
Autónoma de México.
<rello@servidor.unam.mx>

Introducción

El objetivo de este ensayo es analizar los efectos de la globalización sobre la agricultura mexicana. Primeramente, se sugiere una visión de largo plazo para estudiar estos efectos porque existe una inercia estructural bajo la cual han surgido los principales problemas del agro y no sería adecuado atribuirle a la globalización efectos previamente existentes (parte 2). Se pone énfasis en el análisis de Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) por la importancia que éste ha tenido y por el tiempo transcurrido desde su aplicación. Se analizan los efectos sobre las principales variables agregadas del sector agrícola: producción, exportaciones, importaciones e ingresos (parte 3).

La globalización implica una transformación de los mercados domésticos e internacionales, la cual tiene importantes repercusiones sobre los productores y las familias rurales. Se examina en la parte 4 el funcionamiento de los principales mercados rurales y se concluye que no han fomentado el crecimiento de la agricultura más allá de las bajas e insuficientes tasas de crecimiento de las dos décadas anteriores y, en cambio, han reforzado la desigualdad en el campo. La globalización abarca no sólo los tratados que afectan el funcionamiento de los mercados, sino también las reformas económicas y las políticas públicas que la acompañan. Por ello, también se estudian en esta parte las principales reformas rurales y políticas agrícolas que han acompañado el proceso de globalización.

En la parte 5 se sacan las principales lecciones que ofrece el caso mexicano y que podrían ser de interés para otros países que comienzan a profundizar su inserción en los mercados mundiales. Finalmente, se examinan los retos actuales que debe enfrentar la política rural y se hacen algunas recomendaciones.

Inercia estructural y globalización

*Es necesaria una dimensión histórica para analizar
los cambios estructurales agrarios y los efectos de la globalización*

México tiene una historia de varias décadas de cambios rurales y de políticas públicas que han tratado de influir en el desarrollo de la agricultura. En este largo proceso surgió y se consolidó una estructura agraria frente a la cual las políticas aplicadas en esa materia han sido impotentes para transformarla de manera sustancial. Es bastante común atribuirle a la globalización y a la llamada política neoliberal los principales problemas que aquejan a la agricultura. Cabría preguntarse ¿la causa de estos problemas es la globalización o tienen un origen anterior, asociado a las estructuras de la sociedad rural? La pregunta no es retórica. Si prevalece el punto de vista de que la globalización es la causa más importante

entonces lo conducente sería renegociar el TLCAN y otros tratados comerciales que nos ligan con el resto del mundo. Si, por el contrario, nuestros problemas rurales obedecen a razones estructurales internas y sólo han sido agravados por la globalización, entonces la estrategia anterior sería claramente insuficiente y no resolvería los problemas de fondo. Por ello, una visión histórica, de largo plazo, es tan importante y no sólo conceptualmente, sino para la definición de políticas de cambio rural.

Los principales problemas rurales de la actualidad guardan una estrecha relación con una vieja estructura agraria y su causa principal no es la inserción de México en el proceso de mundialización

Esto no significa que este proceso no haya tenido un impacto importante sobre la agricultura, sino que los problemas básicos –insuficiencia de la producción agrícola, dependencia alimentaria, poco dinamismo de empleo rural, pobreza rural, emigración y devastación de los recursos naturales– ya existían antes. Los problemas de la agricultura mexicana y de los pequeños productores son estructurales, profundos, históricos y no pueden ser explicados por una política estatal específica, un tratado comercial como el TLCAN, ni siquiera por un proceso tan vasto como la globalización.

Estos problemas son resultado de procesos complejos, en particular de cómo se hizo la reforma agraria en México y cómo se efectuó la llamada transformación agraria, o sea la transición de la sociedad rural mexicana a otra urbana. En México se hizo una reforma para crear un gran sector de pequeños campesinos a los cuales se les pidió que cultivaran para su propia subsistencia y abastecieran los mercados locales de alimentos, pero no se les encargó que dinamizaran la agricultura, ni la economía del país. Para esta tarea se pensó más bien en los medianos y grandes propietarios, en la nueva agricultura capitalista, orientada a los mercados y que usaba la tecnología agrícola moderna. Así es posible explicar por qué no fueron creadas las instituciones necesarias para impulsar el crecimiento de los pequeños productores, las cuales habrían completado el reparto agrario y dinamizado la agricultura de manera sostenible.

En otras palabras, la reforma agraria mexicana careció de una visión estratégica de transformación de la agricultura y se limitó a ser un esfuerzo redistributivo, parcialmente justiciero y de incorporación política de los campesinos en un régimen de control corporativo. De esta reforma incompleta –pecado original–, acto fundador estructural, se derivan muchos de los más graves problemas rurales del México de hoy: estructura dual, minifundio, atraso productivo de la mayor parte de los productores, pobreza perenne, entre otros.

Un análisis comparativo de los censos de 1970 y 1990 –el último disponible– indica que en estos 20 años los rasgos básicos de la estructura agraria se conservaron sin cambios sustanciales. Se conserva el extenso minifundio, fuente permanente de pobreza: en 1990 más de la tercera parte de los predios tenían menos de dos hectáreas y estaban en manos de familias que son en realidad trabajadores que tienen un pedazo de tierra para sembrar maíz y complementar sus salarios. Los predios con hasta 5 hectáreas –los cuales casi no producen un excedente económico–, representaban 59% de las explotaciones agrícolas y sólo tenían 5.4% de la tierra. En el otro extremo, 84 853 propietarios con más de 100 hectáreas, 2.1% del total, concentraba 68% de la tierra. Esta notable concentración de la propiedad rústica indica que la reforma agraria y las políticas públicas no han podido disminuir la polarización agraria, la cual se mantiene como la característica básica de la estructura agraria en México.

En suma, de esta estructura agraria sólidamente arraigada, se derivan problemas como la insuficiencia del ingreso rural familiar, la búsqueda de empleos fuera del predio, la emigración y la ineficacia de las políticas públicas para hacer frente a estos grandes retos. El problema rural de hoy es doble: resolver los problemas estructurales de la agricultura y avanzar hacia una más favorable inserción en el mundo globalizado de la actualidad. En otras palabras, México llegó a la era de la globalización con una agricultura débil en lo productivo y segmentada y vulnerable en lo social. No debe extrañar que los saldos del Tratado de Libre comercio de América de Norte hayan sido hasta la fecha negativos.

El tratado de libre comercio de américa del norte: principales efectos

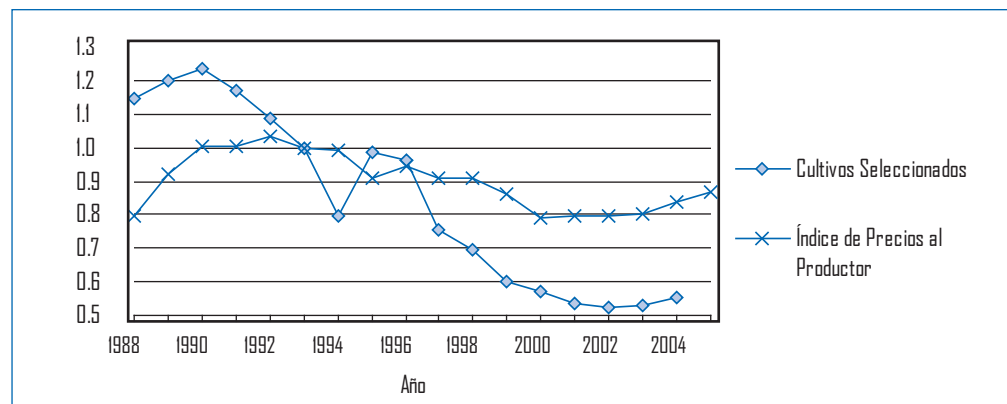
El principal mecanismo de transmisión de los efectos del TLCAN es el de los precios. Los precios relativos agrícolas descendieron, disminuyendo la rentabilidad de la agricultura, en particular, de los alimentos básicos

La explicación teórica de este comportamiento es la operación de la ley de un solo precio en un mercado mundial caracterizado por una sobreoferta global con respecto a la demanda agregada, estimulada por la política de subsidios de Europa y Estados Unidos. La información estadística indica claramente el descenso de los precios relativos agrícolas y un descenso aún más pronunciado de los precios del maíz, frijol y café, productos típicamente campesinos (gráfica 1). Esto representó una disminución del ingreso de los productores rurales, en especial de los pequeños.

Gráfica 1

Precios relativos agrícolas 1988-2004

Fuente: Banco de México e INEGI. El Índice de Precios al Productor Rural fue deflactado con el Índice Nacional de Precios al Consumidor. El Índice de cultivos seleccionados, el cual incluye al maíz, frijol y café, fue deflactado de la misma forma.

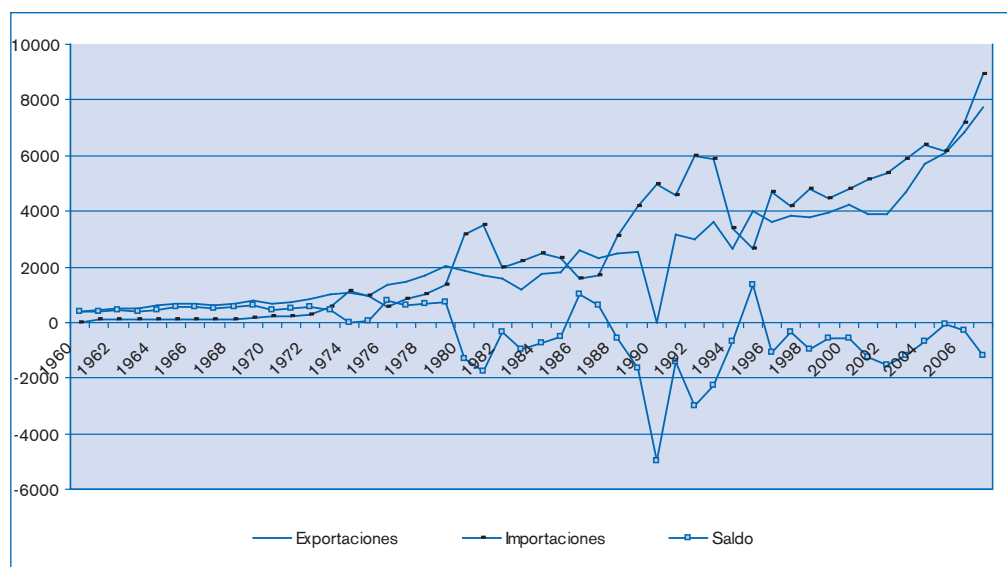


Por otra parte, un hecho interno que ayuda a explicar la disminución de precios internos, son las importaciones libres de aranceles por arriba de los cupos establecidos originalmente en el tratado (el cupo es el monto máximo de tonelaje que entra al país sin arancel, a partir del cual es legítimo aplicar los aranceles pactados). El gobierno mexicano unilateralmente dejó de cobrar aranceles a una parte significativa del maíz importado, lo cual incrementó la oferta local con importaciones baratas y presionó a la baja los precios. Así, otro factor que reduce los precios agrícolas es la política comercial del gobierno, que beneficia al sector agroindustrial y al consumidor urbano a costa del productor rural.

La balanza comercial agropecuaria no mejoró gracias al TLCAN, como se preveía

En la estrategia gubernamental, la apertura comercial y el aprovechamiento de las ventajas comparativas buscaban aumentar las exportaciones y mejorar el saldo de la balanza comercial. Éstas aumentaron pero también lo hicieron las importaciones de alimentos, revelando que la aplicación mecánica del principio de las ventajas comparativas es simplista y no conduce necesariamente a mejorar la posición comercial de un país. Para lograr este objetivo tuvieron que darse cambios en las políticas e instituciones, los cuales no ocurrieron. Obsérvese en la gráfica siguiente que el saldo negativo de la balanza comercial no es el resultado del TLCAN, ni de la apertura comercial iniciada antes, sino de una debilidad estructural de la agricultura mexicana, expresada claramente en las cifras comerciales desde la década de los ochenta. Sin embargo, es claro que el comercio exterior sigue siendo deficitario aún después de la puesta en marcha del TLCAN.

Gráfica 2
Balance comercial
Agropecuario
1961-2007.
Millones de dólares
Fuente: SIAGRO CEPAL



Las exportaciones de hortalizas y frutas hacia EU crecieron rápidamente conforme a todos los pronósticos

La apertura del mercado norteamericano, fruto del tratado, hizo posible un acelerado crecimiento de las exportaciones de productos en los que México tiene ventajas. Las tasas de crecimiento de casi todas las exportaciones hortofrutícolas fueron mayores en el período post-TLCAN que en el período anterior. La importancia relativa de las exportaciones de frutas y hortalizas en el total de las exportaciones agrícolas, pasó de 60% en los años anteriores al TLCAN a 86% en 2004, lo que refleja una alta especialización del sector agro-exportador.

Otra prueba del éxito de este sector es la participación tan grande que las exportaciones de frutas y verduras mexicanas tienen en las importaciones norteamericanas totales de estos productos: 95% de las calabacitas, 89% de los pepinos, 72% de los tomates,

90% de los limones, 90% de las sandías y 75% de las papayas. La importancia del tomate dentro de los casos exitosos de exportación es el más notable, debido al elevado monto del valor de la exportación de este producto y a los efectos internos sobre el volumen del empleo y los ingresos rurales. Regiones enteras y ejércitos de jornaleros temporales viven de este cultivo. Como efecto del TLCAN las exportaciones de tomate son el doble de lo que eran antes del tratado.

Sin embargo, las importaciones de alimentos y materias primas crecieron aún más rápidamente, reflejando la debilidad estructural de la agricultura mexicana

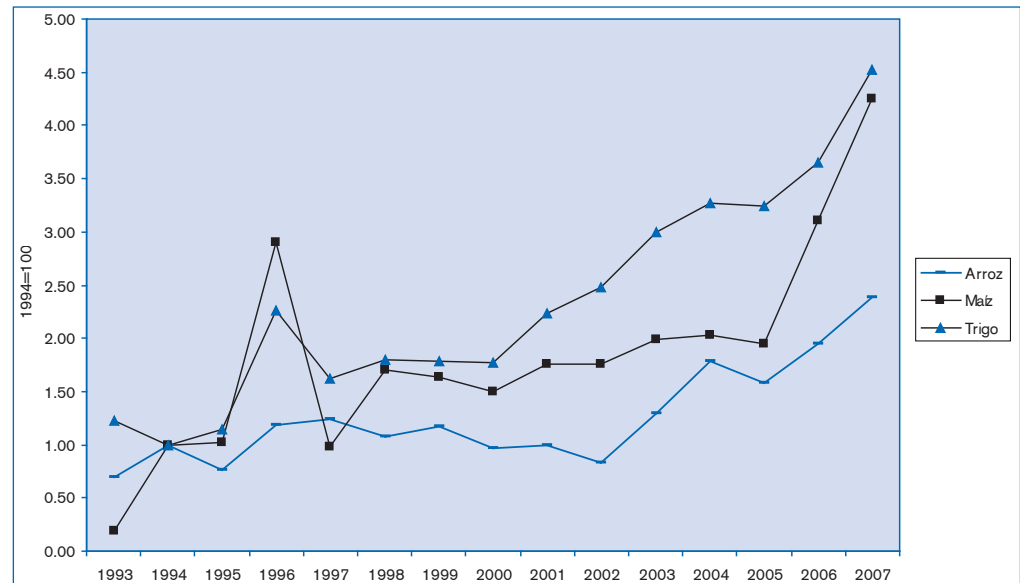
El aumento de las importaciones obedece a un aumento sostenido de la demanda de alimentos de una población creciente, con niveles de ingreso en ascenso y a que la elasticidad-ingreso de la demanda de alimentos es todavía relativamente alta. La oferta interna ha sido incapaz de cubrir la demanda y, por ende, las importaciones son cada vez más importantes. El valor de las importaciones de maíz y trigo han crecido de manera importante (gráfica 3) y la participación de las importaciones en la oferta interna –un indicador de la dependencia alimentaria– es ya muy elevada en el caso de la soya, el trigo, el maíz y el sorgo (gráfica 4). Cabe señalar que la mayor parte de las importaciones son insumos de la industria pecuaria (soya, sorgo y maíz amarillo), la cual se ha expandido con rapidez cubriendo la demanda en ascenso de las clases medias y altas y respondiendo a las posibilidades ofrecidas por el mercado mundial. El hecho de que la industria pecuaria crezca basada en importaciones representa un desperdicio de oportunidades para expandir la producción agrícola y la generación de empleos rurales, una debilidad de la agricultura mexicana.

Gráfica 3

Valor de las principales importaciones. Índice de crecimiento 1993-2007

Fuente: elaborado con datos del *V Informe de Gobierno*, Vicente Fox Quesada, Presidencia de la República, 2005.

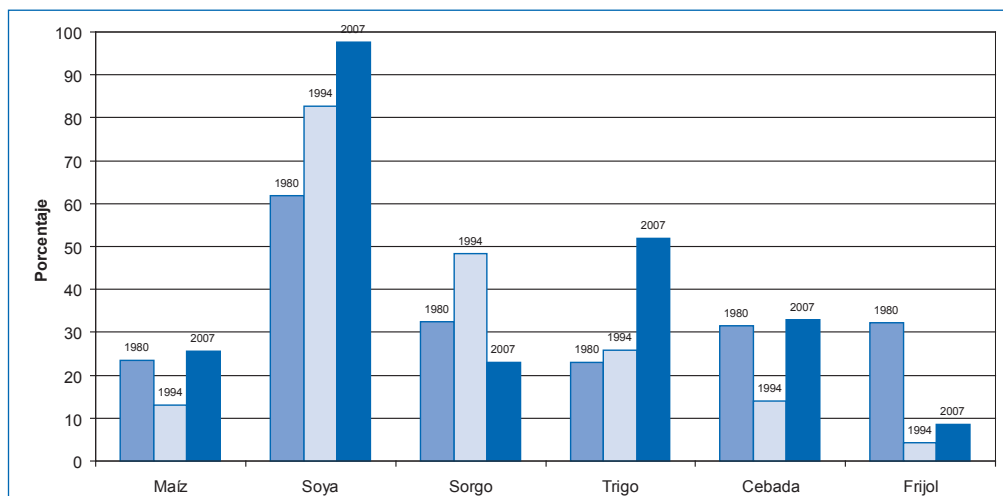
ECONOMÍA vol. 6 núm. 17



Gráfica 4

Participación de importaciones en la oferta total (%) 1980, 1994, 2007

Fuente: elaboración con datos de FAO, FAOSTATS



La producción de maíz no disminuyó, como pronosticaron casi todos los modelos, sino que creció durante el período post-TLCAN. El trigo y el frijol, otros alimentos básicos de la dieta popular, cayeron

La superficie sembrada de maíz, el principal cultivo del campo mexicano y alimento popular básico, ha permanecido constante desde 1970, oscilando alrededor de 7 millones de hectáreas, mientras que el volumen físico de la producción, el cual fue en promedio de 13 millones de toneladas en el período previo a 1990, creció a 20 millones en promedio en el período 2001-2007. Esto se explica por un aumento de los rendimientos por hectárea. A partir de los años noventa, creció la producción de maíz en zonas de riego, donde productores comerciales medios y grandes obtenían rendimientos físicos bastante superiores a la media nacional y, consecuentemente utilidades atractivas, las cuales eran engrosadas por los subsidios dirigidos a la producción y comercialización de este grano. La productividad del maíz en estas zonas dominadas por la agricultura comercial, que usa paquetes tecnológicos intensivos en capital e insumos químicos, que era de 3 toneladas por hectárea en promedio durante el período 1980-1989 creció a 5 toneladas en promedio en el lapso 1995-2007. En cambio, en la agricultura maicera de temporal, donde operan los agricultores comerciales de pequeña escala y los campesinos de autosubsistencia, los rendimientos por hectárea han crecido muy poco, pasando de 2 a 2.6 toneladas por hectárea en un lapso de 15 años.

Este comportamiento de la producción de maíz contradujo el pronóstico pesimista de una caída de la superficie cosechada y la producción. Una explicación de este hecho es que la resiliencia del maíz obedece a que es un cultivo seguro, cuya tecnología de cultivo es ampliamente conocida, a que los costos de transacción de llevar maíz importado a zonas rurales alejadas es alto y, por tanto, el maíz local sigue teniendo ventajas competitivas y a que la siembra de granos ha sido premiada con subsidios por programas como Procampo (Yúnez y Barceinas, 2004).

Además, hay una demanda creciente de maíz, sobre todo de maíz amarillo, el cual es un forraje necesario para responder a la creciente demanda de productos cárnicos. Ante la insuficiencia de la producción nacional, las importaciones de maíz amarillo no han dejado de crecer y representan casi la totalidad de las importaciones de maíz.

La producción de trigo descendió 44% a nivel nacional. La razón principal es la falta de rentabilidad explicada por los altos costos de los insumos (fertilizantes y agua principalmente). Además, los altos costos de transporte entre los centros de producción y los de consumo, son también responsables de la ausencia de ventaja comparativa del grano mexicano frente al de Canadá. Ante este panorama, los ejidatarios decidieron trasladarse hacia el cultivo de trigo duro, que es insumo para la elaboración de pastas comestibles. King (2006) concluye que aún cuando el mercado de trigo duro también presenta algún grado de incertidumbre, los ejidatarios lo prefieren a la reconversión hacia las frutas y hortalizas que requieren de un nivel de inversión alto que no pueden costear.

El frijol es otro cultivo cuya producción descendió debido a la disminución de precios –ocasionada por la caída de la demanda interna– y a los bajos rendimientos por hectárea.

La producción de productos ganaderos mantuvo un gran dinamismo

El volumen de la producción pecuaria (carne de res, leche y carne de pollo) ha tenido una gran expansión desde 1994. El crecimiento notable de la demanda interna de estos productos –impulsada por incrementos en el ingreso por persona y cambios en los hábitos alimenticios– explica gran parte de esta expansión. El aumento de la demanda de productos cárnicos ha sobrepasado a la oferta doméstica y el déficit han tenido que llenarse con importaciones provenientes particularmente de EU.

La creciente competencia de los productos cárnicos norteamericanos, altamente subsidiados, ha contribuido al descenso de los precios de estos productos en el mercado mexicano. Sin embargo, la caída de los precios de los forrajes (maíz, sorgo y soya), resultado del TLCAN, ha compensado el descenso de los precios de los productos cárnicos finales. La política oficial de no aplicar los instrumentos arancelarios permitidos por el propio TLCAN y aceptar la entrada de forrajes a muy bajos precios, ha favorecido a ganaderos y agroindustrias, a expensas de los productores rurales.

No ha ocurrido el esperado salto cualitativo en la eficiencia agrícola e innovación tecnológica, como resultado de la apertura y de una mayor competencia, aunque ha habido algunos avances

Hubo un incremento significativo de los rendimientos por hectárea de los principales cultivos a partir del año 2000, probablemente asociado con la política pública (Turrent, 2006), aunque se requiere de mayor investigación para llegar a conclusiones más sólidas. Además, en el ramo hortofrutícola algunas empresas agroindustriales de punta han introducido técnicas modernas en riego, preparación de tierras, cultivo y presentación de productos que han elevado su competitividad, en el marco de mercados internacionales cada vez más competidos.

Si bien ha habido un crecimiento significativo de la productividad agrícola en los últimos años, su nivel general es notablemente inferior al que se puede observar en otros países con los cuales México comercia, lo que muestra la debilidad de la agricultura mexicana. Con excepción del trigo, el cual se cultiva en México bajo riego, su desventaja es patente en los demás cultivos importantes (cuadro 1).

Cuadro 1
Rendimiento de la producción de los granos básicos, según país de
Estudio. 2005. Toneladas por hectárea

Pais	Arroz	Maíz	Sorgo	Trigo
Argentina	6.0	7.1	5.1	2.6
Brasil	3.3	3.0	2.0	2.1
Canadá	Nd	7.7	Nd	2.5
España	7.2	9.3	3.7	1.6
Estados Unidos	7.4	9.9	4.3	2.8
Francia	5.7	8.0	5.2	6.9
Italia	6.1	10.1	6.3	3.5
México	4.1	2.6	3.3	5.0

Nd: no disponible.

Fuente: FAOSTAT, 2006.

Han sido menos los ganadores y más los perdedores con el TLCAN y el proceso de globalización

A reserva de más adelante presentar conclusiones que incluyan otros elementos como los resultados de la política gubernamental, se puede concluir ahora que el proceso de globalización, acelerado por el TLCAN, ha contribuido a hacer más ancha la desigualdad del campo mexicano. Los principales beneficiarios han sido productores rurales fuertes (exportadores de frutas y hortalizas), las agroindustrias (empacadoras y procesadoras de productos de exportación, grandes empresas pecuarias, compañías procesadoras de maíz y tortillas) y grandes empresas comerciales transnacionales, como Cargill.

En cambio, los perdedores han sido los integrantes del amplio sector de productores comerciales pequeños y medianos que cultivan granos básicos. La tendencia hacia la baja de los precios agrícolas, acelerada por el TLCAN, ha desestimulado la actividad agrícola en general y disminuido los ingresos de los productores. Como veremos más adelante, los salarios rurales reales y el empleo rural disminuyeron, golpeando la economía de las familias que dependen del trabajo rural para sobrevivir, quienes constituyen la mayoría de la población del campo mexicano.

Políticas fallidas, instituciones inadecuadas y fallas de los mercados, talones de aquiles de la agricultura

El gasto público rural se ha orientado a resolver el problema social mediante transferencias a las familias pobres, limitando el crecimiento del gasto productivo, el cual no ha servido para aumentar la capacidad de producción de los productores rurales. Este es el dilema que enfrentan países con sociedades rurales segmentadas y con elevados índices de pobreza

Dentro del debate nacional sobre la política agrícola es frecuente encontrar la opinión de que el Estado ha abandonado al sector rural como resultado de la estrategia neoliberal aplicada al campo. Los hechos no avalan esta interpretación, pues indican que el Estado

ha intervenido profusamente, aunque sus formas de intervención han cambiado sustancialmente durante este período. Las gráficas 5 y 6 muestran las tendencias del gasto total rural y su descomposición de rubros específicos antes y después del TLCAN.¹ La tendencia indica que el gasto público en desarrollo rural descendió de manera importante en los ochenta, años de recesiones económicas y planes de ajuste estructural. Durante los noventa osciló en torno a un nivel bajo pero comenzó a crecer sostenidamente a partir de 2002, alcanzando en 2006 casi el nivel alto de 1982 que permitió el auge petrolero de esos años.

Gráfica 5

Gasto Público en Desarrollo Rural, 1982-2006

Millones de pesos de 1994

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto.



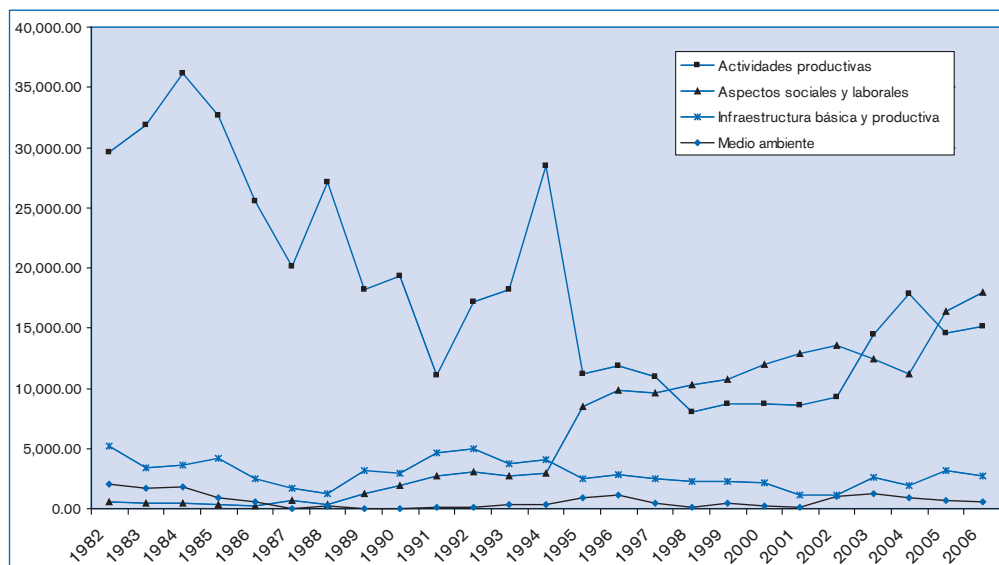
El gasto productivo fue con mucho el más importante de los rubros del gasto público en desarrollo rural durante el período anterior al TLCAN, aunque sus montos en pesos constantes descendieron continuamente como efecto de la inflación y la caída del gasto total. El gasto social rural, que fue poco importante durante los ochenta, comenzó a crecer rápida y sostenidamente a partir de 1994, llegando a superar al gasto productivo en varios años (gráfica 6). Esto indica la decisión gubernamental de usar este instrumento para enfrentar los graves problemas de pobreza y marginación que aquejan al país. Esta decisión es correcta aunque lamentablemente va aparejada de una insuficiente política de fomento productivo. Obsérvese que el gasto en infraestructura básica y productiva se mantiene estancado en un bajo nivel, lo que refleja la poca importancia que el gobierno de México le ha dado al impulso de la capacidad productiva y competitividad agrícola.

1. Estas gráficas fueron elaboradas por Oscar Díaz Santos, quien realizó una acuciosa clasificación de rubros de gasto dispersos en la base de datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Gráfica 6

**Gasto Público en
Desarrollo Rural, por
rubros 1982-2006
Millones de pesos
de 1994**

Fuente: Cuenta de la
Hacienda Pública Federal,
Secretaría de Programación y
Presupuesto.



La política rural mexicana de los años noventa y mediados de la década del 2000 presenta características marcadas de segmentación, con la puesta en marcha de una gran variedad de programas especializados y su focalización hacia categorías específicas de beneficiarios. La orientación de la intervención pública está en perfecta consonancia con las directrices emanadas del nuevo orden comercial internacional bajo la égida de la Organización Mundial de Comercio (OMC): reducir los programas que influyen directamente sobre los precios y aumentar los pagos directos a los agricultores, así como el gasto en investigación e infraestructura y el gasto social para compensar a los excluidos del nuevo modelo.

El TLCAN le dio al gobierno 15 años de plazo para crear instituciones que mejoren la competitividad de los productores rurales, particularmente la de los pequeños. El gobierno no construyó esas instituciones y desaprovechó la oportunidad de impulsar la fortaleza económica de los productores del campo

Existen hechos que validan la afirmación anterior. Por ejemplo, la mayoría de los productores rurales operan sin crédito. La estructura de la oferta de crédito en la economía mexicana está dominada por el sector bancario, el cual otorgó en años anteriores 90% del valor de los préstamos y absorbió 93% del valor de los depósitos. El problema estriba en que una proporción muy baja del crédito bancario total se dedicó a apoyar el sector agrícola (4.5%) y prácticamente nada se canalizó a la población de bajos ingresos. Debido a los altos costos de transacción que implican los préstamos pequeños, a la política de los bancos de no incurrir en riesgos y a la falta de garantías ofrecidas por los productores rurales, particularmente la banca privada evita dar crédito a los productores rurales de ingresos bajos y medios y opera relativamente poco en estados y regiones marginadas.

Banrural fue cerrado y la Financiera Rural que lo sustituyó no ha logrado sustituirlo eficazmente. El número de hectáreas cubiertas con crédito es hoy en día muy inferior a las hectáreas cubiertas en la época de Banrural. Microfinancieras de distinto orden han comenzado a sustituir al Estado en sus funciones financieras en el campo pero todavía en una proporción insuficiente. Las fallas del mercado de crédito son evidentes.

Otro hecho significativo es que no existen instituciones de asistencia técnica que funcionen de manera adecuada. El gobierno desmanteló el sistema oficial de asistencia técnica y después de varios años trató de sustituirlo delegando esta función a los bufetes de profesionistas privados, esquema que ha tropezado con muchas dificultades. No es exagerado decir que los productores cuentan con una asistencia técnica muy deficiente que no está a la altura de los retos del presente.

No existe un mercado de servicios de aseguramiento agrícola, hecho inaudito en un país con elevado riesgo climático. Los productores de temporal, la gran mayoría de los agricultores del país, trabajan sin crédito formal, con asistencia técnica deficiente y sin aseguramiento agrícola. En plena globalización los productores carecen de las instituciones de fomento que los respalden.

Se observa un crecimiento de los poderes comerciales y una subordinación creciente de los productores rurales en los mercados de productos

La transición de un sistema de comercialización agrícola fuertemente intervenido por el Estado a otro regido por los mercados y el capital privado, ha propiciado la concentración y el trato comercial asimétrico entre actores económicos altamente diferenciados en lo que respecta a su poder económico y comercial. En el sistema anterior, instituciones gubernamentales como Conasupo, compraban las cosechas de un gran número de productores, quienes operaban de manera individual y sin ninguna forma de organización comercial. Al retirarse el Estado, su lugar fue ocupado por un capital comercial que ha encontrado terreno fértil para su expansión sin ningún contrapeso, dada la falta de organización de los productores.

Los procesos de concentración dentro de las cadenas agroindustriales no son algo nuevo pues antes de las medidas de reforma liberal las empresas más grandes dentro de cada cadena –frecuentemente empresas transnacionales– realizaban la mayor parte de las compras de materias primas y de venta de los productos agroindustriales finales. Sin embargo, este proceso de concentración ha seguido aumentando. Estas grandes empresas son un poder comprador oligopsónico frente a productores agrícolas atomizados y sin organización. Las situaciones más desventajosas para los productores se presentan cuando la relación comercial se da en los mercados regionales, frente a grandes comerciantes que introducen los alimentos o las materias primas a las grandes ciudades o abastecen a las grandes agroindustrias. En cambio, el sistema de contratos –el cual obedece a las necesidades de las grandes agroindustrias de tener un abasto adecuado en tiempo y calidad– funciona a través de la fijación de reglas del juego que representan una mejoría para el productor, lo cual no elimina la asimetría comercial y los abusos derivados de ella.

El mercado de trabajo rural se caracteriza por una tendencia de largo plazo hacia la contracción del empleo agrícola, en parte importante explicada por el bajo crecimiento de la productividad. Los salarios reales rurales decrecen, perjudicando a la mayoría de las familias rurales

El ingreso de la mayor parte de las familias rurales depende del ingreso generado en empleos no-agrícolas y del nivel de los salarios pagados en estas actividades. Por ello, el mercado de trabajo es tan importante para esas familias, especialmente para las de menor ingreso. Los principales afectados por la falta de empleo y salarios bajos son los más po-

bres del campo: los jornaleros sin tierra y los minifundistas que tienen que alquilarse como trabajadores para complementar sus magras cosechas. El fracaso del nuevo modelo económico se expresa en una falta de dinamismo de la oferta de empleos en las economías regionales. La industria y los servicios no han crecido suficientemente rápido como para absorber los excedentes de mano de obra rural. La vía de salida ha sido la emigración y el trabajo en el sector informal.

En el período post-TLCAN (1995-2003) el sector agrícola dejó de contratar a 500 mil trabajadores de un total de 9.3 millones de trabajadores rurales en 2003, de acuerdo a estimaciones del Banco Mundial (2005) basadas en información de la Encuesta Nacional de Empleo. Otros autores han calculado que el empleo rural se redujo 0.3% promedio anual durante el período post-TLCAN (Puyana y Romero, 2005). Aún cuando el TLCAN y la mundialización no son los responsables directos de la emigración rural, han contribuido a ella al provocar tendencias a la baja de los precios, la producción y los ingresos rurales.

La contracción del mercado de trabajo rural se dio en una sociedad rural que no logra aún su transición demográfica –el punto de inflexión a partir del cual la población del campo comienza a descender en términos absolutos– con la consecuencia de que los jóvenes que se incorporan cada año al mercado de trabajo sigue aumentando rápidamente. La salida a este agudo problema ha sido la emigración rural, la cual ha crecido mucho y modificado el tejido social rural.

Los salarios rurales reales han ido a la baja. La Encuesta Nacional de Empleo capta los salarios pagados por hora en diferentes actividades y en diferentes años. Esta información indica que los salarios reales cayeron como efecto de la crisis económica de 1995-1996 y que tendieron a recuperarse a partir del 2000. Sin embargo, los salarios rurales son los que se recuperan más lentamente. De tal forma que los salarios rurales son crecientemente inferiores a los pagados en otras actividades. Este hecho, aunado a la expansión de la demanda de empleos en la industria manufacturera y los servicios, explican las razones de la emigración y la búsqueda de empleos no-agrícolas.

Conclusiones

A continuación presentamos 6 lecciones derivadas del análisis del caso mexicano:

- La experiencia mexicana sugiere que al analizar los efectos de la globalización no debe cometerse el error de atribuirle a ésta impactos que corresponden a inercias estructurales previas.
- Los efectos perniciosos de la globalización son más amenazantes y dañinos cuando una sociedad arriba a ella con problemas severos y tensiones agudas, en particular con un grado de pobreza y marginación elevado. En este caso, se requieren grandes opciones de salida, sin las cuales la sociedad, rural y urbana, podrían entrar en crisis profundas. En México, la principal salida ha sido la emigración y la búsqueda de empleos no-agrícolas pero estas salidas no están disponibles para muchos países.
- El agravamiento de las tensiones sociales hace que la acción del gobierno se oriente más hacia la política social que a la de fomento productivo, lo cual no ayuda a que la mayoría de los productores pueda integrarse a los circuitos económicos modernos, fortalecidos durante la globalización.

- La globalización y la acrecentada competencia internacional revelan que las instituciones nacionales son inadecuadas para fomentar la competitividad y que deben ser reformadas.
- El paradigma neoliberal sostiene que mediante los mercados los países desarrollados podrían impulsar el desarrollo de sus agriculturas y su economía. El caso mexicano indica que bajo la globalización los mercados rurales no han sido un factor de impulso de la agricultura –salvo el mercado norteamericano de hortalizas– y han agravado las desigualdades regionales y sociales en el campo. Este insatisfactorio funcionamiento de los mercados está asociado a un igualmente insatisfactorio funcionamiento de las instituciones rurales.
- A catorce años de la puesta en marcha del TLCAN, se puede concluir que el tratado no ha cumplido con las expectativas de un crecimiento más dinámico del conjunto de la agricultura mexicana. El tratado ha generado dinámicas reducidas a espacios geográficos limitados, relacionados con la exportación de hortalizas y frutas. La globalización abre nuevas oportunidades de mercados e ingresos pero han sido capturadas por agentes económicos previamente poderosos y relativamente minoritarios. Los perdedores son mucho más numerosos que los ganadores. El proceso conduce a una agudización de las desigualdades en una sociedad ya muy desigual. Otros países similares a México en estructura agraria y con un grado elevado de pobreza y desigualdad económica, podrían esperar resultados parecidos.

La globalización y los difíciles problemas derivados de la inercia estructural de la agricultura mexicana, crean grandes desafíos para la política rural. A continuación exponemos los que nos parecen más importantes.

En una economía rural crecientemente articulada al mercado mundial, la única salida de los pequeños productores como agricultores es elevar su productividad. El reto de la política pública es cómo lograrlo

Para tal efecto, ésta tendría que sufrir cambios de fondo, desde su concepción misma. En la última década, el gobierno optó por una política social que trató de compensar a los perdedores a través de subsidios directos, transferidos a una población objetivo específica. Se trata de una política anti-pobreza que no pasa por el fortalecimiento productivo de las unidades económicas de las familias rurales. Al contrario, esta concepción presupone que este fortalecimiento es muy difícil de lograr y, consecuentemente, se aplican programas sociales destinados a compensar a los excluidos de las oportunidades del progreso.

Esta visión tiene que ser cambiada porque no resuelve el problema de raíz. Sólo ofrece paliativos. La salida es aumentar la capacidad productiva, las oportunidades comerciales y el empleo o, en otras palabras, un crecimiento económico endógeno de la diversas regiones del país, lo que no equivale a sugerir la abolición de los programas contra la pobreza. La base de este crecimiento rural endógeno es el mejoramiento técnico y el aumento de la productividad, aunque tiene que estar complementado con nuevas oportunidades de mercado y un manejo sustentables de los recursos naturales.

La tarea del gobierno es crear las instituciones necesarias para que ello ocurra y tener una estrategia para que todas ellas concurren en el logro de ese objetivo. Los pro-

ductores rurales necesitan, a un mismo tiempo, paquetes tecnológicos, asesoría técnica, financiamiento, aseguramiento agrícola, información de mercado, oportunidades de venta y alianzas estratégicas con otros agentes económicos. Es preciso refundar las instituciones agrarias, en particular las más importantes como las que ofrecen crédito y asistencia técnica, aunque esto no bastaría. De poco serviría mejorar los servicios financieros si no están disponibles nuevos paquetes técnicos y oportunidades rentables de inversión. El problema de la baja competitividad y rentabilidad de los pequeños productores con capacidades de generar un excedente económico debe ser atacado desde varios frentes y ello requiere de una estrategia que refleje una clara decisión gubernamental y de una institucionalidad que permita a todas las dependencias públicas actuar de manera coordinada y no de manera aislada, como sucede hoy en día.

Las disyuntivas que enfrenta la política agrícola pueden ilustrarse mejor analizando la problemática de los productores de frijol y maíz, los principales alimentos de la dieta popular en México. En el caso del frijol ¿subsidios o medidas para aumentar la productividad? El principal problema señalado por los propios productores de frijol es el bajo precio que reciben comparado con sus altos costos de producción y, por ende, los ingresos reducidos que obtienen por sus cosechas. El bajo precio esta relacionado con una disminución de la demanda agregada de frijol. La producción nacional ha podido cubrir la demanda pero en algunos años hay excedentes y en otros déficit que se cubren con importaciones. Los altos costos de producción obedecen a un bajo nivel de productividad –casi no se utilizan semillas mejoradas– y a los elevados precios de los insumos y servicios que pagan los productores.

Las organizaciones de productores de frijol demandan del gobierno la fijación de un precio objetivo que asegure un mínimo nivel de ingreso, lo cual equivale a un subsidio, el cual relajaría una tensión social y política pero no solucionaría el problema de fondo. La mejor manera de solucionarlo sería elevar la productividad mediante la aplicación de un paquete tecnológico más adecuado y reducir los costos de producción. Ambas medidas requieren de políticas específicas y mejoramiento de las instituciones que investigan, dan asistencia y brindan financiamiento. El diseño de una estrategia para apoyar a los productores de frijol no sería complicada porque éstos constituyen un conjunto relativamente homogéneo: son pequeños productores de bajos ingresos que trabajan en zonas de temporal donde es difícil producir otras cosas y el frijol no sufre un proceso de transformación importante. Un hipotético Plan Frijol podría ser un instrumento de reducción de la pobreza en las zonas productoras, mediante una mayor eficiencia productiva y no el subsidio permanente.

En el caso del maíz, ¿políticas universales o diferenciadas?, ¿política centradas en la producción o políticas integrales?

El problema del maíz es mucho más complejo porque los productores son muy heterogéneos. Tenemos a los minifundistas, productores de bajos ingresos, que producen maíz básicamente para el autoconsumo con rendimientos muy bajos (1.3 toneladas por hectárea) y tienen otros ingresos, sobre todo en forma de salarios, quienes representan 67% del total de productores de este grano (Vega y Ramírez, 2004). Para ellos aumentar sus rendimientos mediante paquetes técnicos adecuados a sus condiciones de producción, significaría aumentar su consumo de maíz y avanzar en una seguridad alimentaria familiar y local.

Los productores comerciales son también heterogéneos. Están los pequeños y medianos productores de temporal que aplican paquetes técnicos incompletos con rendimientos de 3 toneladas en promedio y los grandes productores de los distritos de riego de Sinaloa, que aplican tecnología modernas y completas con rendimientos superiores a los obtenidos en EU. Las medidas a adoptar en estos dos casos serían diferentes. En el primero elevar la productividad es prioritario. En Sinaloa no hay problema de producción sino de comercialización, de encontrar las salidas más convenientes para abundantes cosechas.

El maíz y su transformación es un proceso complejo. Se nixtamaliza y se vende como tortilla, grandes empresas lo convierten en harina, aceite y otros productos y ganaderos lo demandan crecientemente como forraje. Intervienen muchos agentes en este proceso de tal forma que lo indicado es tratar los problemas no de forma aislada sino integralmente, es decir, tomar en cuenta todos los enlaces de la cadena agroindustrial del maíz. Sin embargo, hacer bien esta tarea requiere de una institucionalidad compleja que el Estado sólo ha construido de manera parcial. La reciente crisis de la tortilla –elevación abrupta del precio interno del maíz y la tortilla debido a la decisión de EU. de utilizarlo como fuente de energía– mostró lo importante que es contar con una capacidad de interlocución con los principales agentes de dicha cadena agroindustrial.

Sacar del TLCAN al maíz y al frijol no solucionaría el problema de fondo

Renegociar el Capítulo Agropecuario del TLCAN, sacando a estos dos productos del tratado, ha sido una demanda de las organizaciones campesinas y de agrupaciones de izquierda en México. Esta medida, de ser políticamente posible, blindaría temporalmente a los productores de los influjos negativos de una exposición total al mercado mundial, pero no solucionaría los problemas de fondo de la agricultura porque existían ya desde antes del tratado.

La elevación de los precios del maíz, ocasionada por la anunciada fabricación de etanol con base en él, está cambiando todo el mercado futuro de este grano. Se está previendo una escasez relativa en el mercado mundial y, por tanto, el espectro de bajos precios domésticos debido a la liberalización ha quedado superado en el mediano plazo. Serviría de poco sacarlo del TLCAN. El problema de fondo es que la producción nacional no puede cubrir la creciente demanda del grano y que la política agrícola es insuficiente para estimular el crecimiento de la productividad y producción en la medida necesaria. El gobierno de México y las organizaciones de productores tuvieron 15 años como período de transición para impulsar el incremento de la productividad y competitividad agrícolas antes de la apertura completa, prevista para el 2008, y fracasaron en esta tarea esencial.

Es necesaria una política comercial coherente con una estrategia de desarrollo de la pequeña agricultura

Una estrategia de aumento de la producción y la productividad requiere de programas adecuados de fomento agrícola pero también de una política comercial que defienda a los pequeños productores de los efectos negativos de flujos de importaciones excesivos y controlados por empresas e intereses privados que buscan maximizar sus ganancias a expensas de esos productores. En el pasado, el gobierno mexicano se rehusó a utilizar los

Bibliografía

- Banco Mundial (2005), *Income generation and social protection for the poor*, Washington.
- Díaz Santos, O, *Gasto público, multifuncionalidad y desarrollo rural en México*, Tesis de doctorado, Facultad de Economía, UNAM, 2008.
- King, Amanda (2006), *Ten years with NAFTA: a review of the literature and an analysis of farmer responses in Sonora and Veracruz*, México, CIMMYT Special Report 06-01, México D.F. CIMMYT/Congressional Hunger Center.
- Puyana A. y Romero (2005), *Diez años con el TLCAN. Las experiencias del sector agropecuario mexicano*, FLACSO-COLMEX.
- Turrent, 2006, *Plan estratégico para expandir la producción de granos a niveles superiores a la demanda*, Documento preliminar no publicado.
- Vega, D. y Ramírez, P, *Situación y perspectivas del maíz en México*, Universidad Autónoma de Chapingo, marzo de 2004.
- Yunez Naude, Antonio y Fernando Barceinas, "El TLCAN y la agricultura mexicana", en Enrique Casares y Horacio Sobarzo (Comp.), *Diez años del TLCAN en México. Una perspectiva analítica*, *Lecturas del Trimestre Económico*, FCE, México, D. F., 2004.

instrumentos de política que le hubiesen permitido regular el flujo de importaciones de tal forma de no abatir demasiado los precios en desmedro de los productores de maíz. La normatividad de la OMC y del TLCAN permite la utilización de instrumentos para regular las importaciones e impedir que jueguen en contra de los productores. Las medidas compensatorias, aranceles especiales aplicables cuando la seguridad alimentaria esta en riesgo, serían ejemplos de estas medidas, las cuales se justifican dado el elevado monto de los subsidios que reciben los productores de maíz en EU. El principio general sería que la política comercial apoyara los esfuerzos de gobierno y productores para aumentar la producción doméstica y elevar el ingreso rural.

¿Desarrollo sectorial o territorial?

Finalmente, otro reto de la política rural es cómo sacar de la pobreza a la mayor parte de los habitantes del campo, a esa gran masa de minifundistas que son a la vez productores, trabajadores, comerciantes y migrantes. Lo que ellos requieren son empleos mejor remunerados y nuevas oportunidades de ganar un ingreso digno. Se requiere generar procesos de desarrollo regional durables. No basta una estrategia de crecimiento de la agricultura; la mayor parte de los habitantes del campo no vive ya principalmente de la agricultura. Es urgente una estrategia de desarrollo regional con un enfoque territorial, pues este ha probado su eficacia en otros países ya que fomenta la descentralización, la participación de los actores y organizaciones locales y su coordinación en torno a proyectos multisectoriales (y no sólo agropecuarios) y la planificación del territorio, incluyendo el vínculo entre medio rural y ciudades intermedias. Además, al no privilegiar la productividad sectorial sino la competitividad en el territorio, constituye la mejor forma de integración a la economía global.²

2. Para una exposición más completa del enfoque territorial del desarrollo rural consultar a Banco Mundial (2005).