

# Productividad, competitividad y pobreza en el agro mexicano



Luis Ignacio Román Morales\*

▼  
Sin duda, el peso de las Instituciones Financieras Internacionales en México es altamente significativo en la definición tanto de las políticas económicas como de las sociales, y ello no se debe solamente a su importancia como acreedores de la deuda externa pública de México, sino fundamentalmente como diseñadores de esquemas de políticas, basadas en la lógica del ajuste estructural, que inciden de manera determinante en el juego de poder entre los agentes económicos y los actores políticos que operan en México.

En los momentos críticos, el Fondo Monetario Internacional adquiere el papel preponderante, por su incidencia en las políticas de estabilización y en los manejos monetario y de la balanza de pagos de los países afectados. Por su parte, el Banco Mundial es fundamental en la definición de

las políticas productivas y sociales, en especial fuera de los periodos de crisis.

El Banco Mundial elabora, mediante sus analistas más connotados, un diagnóstico general sobre la situación de los países en los periodos de sucesión gubernamental. En México tales estudios eran confidenciales, hasta que en el año 2001 publicó *Mexico: A comprehensive development agenda for the new era*, (editado por Marcelo Giugale, Olivier Lafourcade y Vinh H. Nguyen) que integra un auténtico plan nacional de desarrollo, de 750 cuartillas, y que abarca prácticamente todas las áreas de la problemática económica, social y ambiental del país.

El Banco Mundial aterriza este diagnóstico y planteamiento sobre la situación de los países en otro documento, que también era

\* Profesor-investigador del Departamento de Economía, Administración y Finanzas, ITESO.  
iroman@iteso.mx

confidencial en México, al que se le conocía como CAS (Country Assistance Strategy). Actualmente, este documento de Asistencia Estratégica, correspondiente al periodo 2004-2008, es de libre consulta en internet ([www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)).

En el presente artículo lo que pretendemos efectuar es una lectura crítica sobre las posturas del Banco Mundial, o de sus analistas en las obras citadas, con respecto a la relación entre la problemática del sector rural, la competitividad y la pobreza en México. Consideramos que el Banco mundial presenta de manera acertada y cruda muchos de nuestros problemas, pero para hacerles frente no cuestiona, sino que refuerza, la defensa de una estrategia macroeconómica que en más de 20 años no ha cumplido ni tiende a cumplir los objetivos sociales que se ha propuesto.

## La postura del Banco Mundial

La "Agenda Comprehensiva para el Desarrollo" para México, plantea cinco ejes estratégicos: consolidar los logros macroeconómicos, acelerar el crecimiento y mejorar la competitividad, reducir la pobreza y la desigualdad, proteger los recursos naturales y mejorar la eficiencia, gestión y transparencia del gobierno (accountability).<sup>1</sup>

Aunque esta agenda representa, en estricto sentido, opiniones personales de los autores específicos de cada apartado del estudio, su congruencia interna al igual que el documento de estrategia económica ofrece una buena aproximación a la postura del Banco hacia México. En cuanto al agro, se incluye un

apartado específico en la presentación general de "crecimiento y competitividad" (Richard Clifford), así como un capítulo exclusivo sobre este sector (Adolfo Brizzi). Igualmente existe un apartado sobre desarrollo rural en la presentación de "pobreza y desigualdad" (Wodon y Velez).

Centrándonos en la cuestión de crecimiento y competitividad, el Banco parte de una posición inamovible, la liberalización económica del agro ha sido correcta, y una constatación estadística: no ha habido crecimiento y la pobreza ha aumentado. En ningún momento se plantea, ni siquiera como una lejana posibilidad, que la liberalización haya tenido algo que ver con el estancamiento y la pobreza, por el contrario, se plantea que lo que falta son reformas más intensas.

Grosso modo, el Banco Mundial detecta tres problemas en el campo.

1. El incremento en la pobreza rural, que produce migración a los Estados Unidos, a municipios pequeños y la búsqueda de obtención de ingresos no agropecuarios.
2. La baja de precios agrícolas, producida por los subsidios agrícolas, los malos canales de distribución, los altos intereses y la sobrevaluación monetaria.
3. El pobre funcionamiento de los mercados, derivado del proteccionismo de los países industrializados, de los ineficientes canales de distribución y de los altos costos de transacción (comercialización).

¿Qué hacer?: El Banco Mundial señala que la agricultura puede ser una fuente importante de generación de empleo, pero considera que se requiere:

1. *Mantener el curso de las políticas macro y sectoriales, modificando el tipo de cambio (enfrentando sobrevaluación monetaria) y completando la reforma a los granos básicos (en especial maíz).* Al respecto, cabe cuestionar la posición del Banco: Suponiendo que con el actual entorno de políticas macro se mejorara la competitividad, lo cual no ha sido constatado, nada garantiza el que dicho aumento de competitividad se traduzca en una reducción de la pobreza y la desigualdad. La competitividad refiere capacidades de integración a los mercados de los productos, pero no de la población.

2. *Estimular el crecimiento económico basado en los pobres, aumentando la productividad en los sectores orientados al mercado interno y al café, reduciendo los costos de intermediación y construyendo caminos rurales y cooperativas de comercialización.* Estamos de acuerdo con el Banco, pero con una economía estancada, extremadamente vulnerable a los avatares internacionales (especialmente de EEUU) y con un sector "formal" decreciente, nada garantiza el crecimiento de la demanda interna. Cabe prever una oferta creciente con demanda estancada.

3. *Integrar a las economías locales.*

4. *Fortalecer la competitividad ante la reducción de aranceles en el 2008, diversificando la producción y la articulación con los oferentes de insumos, créditos, compradores, aseguradores, propietarios mayores y organizaciones de productores.* Sí, lo que propone el Banco es correcto, pero las condiciones de negociación entre los diversos actores es sumamente desigual. ¿Cómo garantizar condiciones de negociación equitativas?

5. *Fortalecer los mercados con sistemas de información, aumento de capacidades y el establecimiento de reglas hacia el 2008.* En cuanto a esta postura del Banco, surge

el mismo problema de desigualdad en la negociación, pero ahora a nivel internacional y, en particular, ante los Estados Unidos.

Asimismo, las posibilidades de acercamiento en productividad se enfrentan a la inmensa distancia en términos de la calidad de tierras, uso de tecnologías, dotación de infraestructura de almacenamiento y transporte, por no hablar de los subsidios gubernamentales. En cuanto al aumento de capacidades ¿qué tanto se podrán modificar de manera amplia de aquí al 2008?

*En cuanto a los programas de gobierno, el Banco sugiere la promoción a la diversificación de cultivos así como la descentralización en la administración del agua y el desarrollo de un mercado de la misma. ¿Qué impactos tendría en términos distributivos, según tipo de productores, la formación del "mercado del agua", en particular, sobre los productores pobres?*

En términos generales, este mismo diagnóstico y sugerencias del Banco Mundial se presenta en la sección de pobreza y desigualdad y, de manera más extensa y precisa, en el capítulo sobre desarrollo rural y agricultura.

En el documento de asistencia estratégica para el país (CAS) para México 2004-2008, se plantean como necesidades para el agro el mejorar la calidad de los productos, los procesos de certificación y distribución y la ampliación de la frontera agrícola. Igualmente se pretende un mayor acceso al financiamiento (existe un crédito del BID por 300 Mdd al respecto), la reforma laboral y la reducción de los costos por regulaciones, para ayudar a desarrollar el mercado interno y las exportaciones. Es decir, en todo momento

la prioridad es la orientación del agro hacia los mercados formales, sin la generación de contrapesos productivos-sociales, en función de las posibilidades que tengan la mayoría de los campesinos (sobre todo ejidatarios) de integrarse a las condiciones del mercado y a las estructuras de competencia prevaletentes.

El Banco se plantea ayudar en el establecimiento de reformas para elevar la competitividad y mitigar los costos del ajuste (entonces sí tiene que ver el ajuste con el aumento de la pobreza). El fin planteado es acelerar la transición de una estructura exportadora de bienes con poco valor agregado a una con alto valor agregado. Para mejorar la competitividad se plantea un trabajo analítico sobre granos y competitividad agropecuaria (junto con la medición del clima de inversión), con recomendaciones específicas sobre la agricultura. Cabría definir cuál es el papel de los agricultores del país en la discusión del diseño, proceso y resultados de dicho trabajo.

Me parece que un primer punto a discusión es sobre el tipo de adaptación o protección del agro mexicano ante estas circunstancias y propuestas de política.

## El aumento simultáneo de la productividad y la pobreza

Considerando el largo plazo, particularmente desde 1982, el PIB agropecuario ha crecido a una tasa promedio de 1.23% anual, es decir, la peor después del sector de la construcción. En especial destacan los períodos 1988-1994 en que fue el sector de peor desempeño y el 1994-2000 en que fue el penúltimo. En

contraste, del año 2000 al 2003 ha tenido el mejor comportamiento, al crecer a 2.5% anual.

Para considerar la productividad media, tomemos un balance de 10 años, con datos compatibles de empleo y producción: 1993-2003. Para ese lapso el crecimiento agrícola ha sido de 1.8% anual (INEGI-SCNM) mientras que la población ocupada se ha reducido de 8.84 a 6.81 millones de trabajadores (-2.6% anual). Si producimos más con menos gente, evidentemente estamos ante un aumento de la productividad, lástima que sea expulsando del sector a más de 2 millones de trabajadores en 10 años.

Si a tal caída se le agrega un incremento total de la PEA de alrededor de un millón de trabajadores anuales, el resto de la economía debió generar más de 10 millones de empleos. Sin embargo, la industria y los sectores protegidos (modernos o formales) de la economía no han generado más de tres millones, por lo que la mayor parte de la ocupación se ha trasladado a servicio de baja y decreciente productividad. Para el conjunto de la economía mexicana el producto por trabajador sólo ha aumentado a un ritmo de 0.4% anual entre 1993 y el 2003.

En otras palabras, el crecimiento de la productividad en el sector agropecuario, se ha efectuado a costa de un pobre comportamiento para el conjunto del país. La cuestión entonces es la de cómo plantearnos no sólo un aumento en la productividad, sino que ésta se acompañe de mejoras sociales y distributivas, tanto en el campo como en la economía en general. Me parece que en ese terreno es donde debe entrar la argumentación en defensa de los campesinos.

En efecto, como lo señala el Comité Técnico para la medición de la pobreza en México: “Aunque la pérdida de poder adquisitivo fue generalizada a lo largo de la década (de los noventa), el balance fue de mayor proporción en los sectores primarios que en el resto de la economía, como lo pone de manifiesto el hecho de que los términos de intercambio entre el sector agrícola con el resto de la

economía perdieron 27% a lo largo de la década”<sup>2</sup>.

“Mientras que en 1992 el número de pobres rurales, utilizando la primera línea (pobreza alimentaria) era de 2.7 veces el observado en los contextos urbanos, hacia el final de la década (en el año 2000), la relación aumentó a 3.4 veces.” (Id.)

<b>POBREZA RURAL</b>	<b>1992</b>	<b>2000</b>
Alimentaria (consumo menor a 2220 cal/día)	35.6	42.4
De capacidades ( Considera salud y educación)	41.8	50.0
De patrimonio (Más vestido, calzado, vivienda y transporte público)	65.0	69.3

Fuente: Comité Técnico, Id.

Para la primera línea de pobreza hay una pequeña reducción en las áreas urbanas, en tanto que se registra un incremento en las zonas rurales. El aumento de esta línea de pobreza se debe exclusivamente a lo ocurrido en el campo. En las líneas 2 y 3 aumenta tanto a nivel urbano como rural pero proporcionalmente más en el campo. Además, entre 1996 y 2000 se registró un incremento en la desigualdad del ingreso rural lo que reduce el impacto en la disminución de la pobreza, generado por la recuperación económica.

## Los elementos de discusión

En términos de eficiencia, cabe proponer una búsqueda de crecimiento de la productividad que no necesariamente implique un aumento

de la competitividad (un ejidatario maicero de la sierra de Oaxaca, aunque aumente su productividad en 500% no sería competitivo). Lo importante es una búsqueda de círculos virtuosos productividad-integración productiva (comenzando por lo local, siguiendo por lo regional y nacional y, en última instancia, lo internacional), lo que implica el establecimiento de políticas articuladas agrícola-industrial-de abasto y servicios.

El enfrentar la pobreza por el lado del apoyo al consumo básico, (sobre todo mediante los apoyos para educación, salud y alimentación incluidos en el Progreso y hoy en Oportunidades) permite amortiguarla e incidir sobre diversos factores individuales o familiares que la generan. Sin embargo, si interpretamos a la pobreza en función de sus

causas sociales, ésta estaría determinada por la insuficiente capacidad de generar riqueza y/o de distribuirla equitativamente.

El explicar la pobreza como una insuficiente creación de riqueza, nos conduce a preguntarnos sobre las razones de tal insuficiencia. En el campo es generalmente conocida la falta de recursos para la mayoría de los productores y trabajadores, traducida en el minifundio, no sólo por la exigua superficie de tierra para la mayoría de los productores sino por la enorme escasez de agua, maquinaria y equipo, créditos, capacitación, infraestructura de almacenamiento y transporte, canales de comercialización, etc. En cuanto a la mala distribución del ingreso, tan sólo recuérdese que el 30% más pobre de los hogares es esencialmente rural, en uno de los países con mayor concentración del ingreso a nivel mundial.

Esta interpretación socioeconómica de la pobreza no invalida el que se sigan impulsando procesos de apoyo a productores individuales y al consumo básico de los hogares rurales pobres. Sin embargo, el enfrentamiento a la pobreza no podrá ser sostenido, duradero ni integral, mientras no se ataquen simultáneamente sus causas sociales, es

decir, que no se progrese en el acceso a los recursos productivos ni se generen políticas distributivas en el plano macroeconómico para un sector amplio de la población, no como transferencias de subsidios temporales, sino con una integración plena de los productores a una lógica económica en la que no sean los competidores más débiles en un mercado altamente concentrado.

Dado lo hasta aquí revisado, cabe discutir con respecto a los impactos específicos de las políticas de liberalización económica en el campo mexicano, el tipo de propuestas planteadas por el Banco Mundial y la visión diagnóstica y propositiva desde las organizaciones.

El Banco Mundial no puede entonces ser estigmatizado y negar sus aportes analíticos. Pero tampoco cabe aceptar una lógica macroeconómica sin una participación social auténtica. El análisis crítico a las posturas del Banco Mundial debe profundizar en un conocimiento acucioso de tales posturas y una visión crítica que permita generar alternativas reales que sobrepase la generación de objetivos humanistas y proponga estrategias y mecanismos de validación social para llevarlas a cabo. ◀

#### NOTAS

<sup>1</sup> Gigaule, Marcelo M, Olivier Lafourcade and Nguyen Vinh H, (Edits), *Mexico: A comprehensive development agenda for the new era*, The World Bank, Washington DC, 2001.

<sup>2</sup> Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México. Evolución y características de la pobreza en México durante la última década del siglo XX.