

Propuesta de gasto público para el campo

• Andrés Casco¹ y José Romero²

¹Subsecretario de Planeación. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR) de México
²El Colegio de México

- El problema de la agricultura no es de eficiencia sino de carácter social. La agricultura es una actividad productiva más y no un instrumento para resolver los problemas sociales del campo.
- La caída de los salarios reales como consecuencia de la apertura comercial implica la necesidad de instrumentar políticas para mitigar este efecto.

En 1990, el sector agropecuario mexicano proporcionó el 26.8% del empleo total y produjo el 6.8% del PIB nacional. En Estados Unidos, este sector empleó solamente el 2.8% de la fuerza de trabajo y produjo el 2.0% del PIB.

La participación del sector agrícola mexicano en el empleo total ha disminuido de 1970 a 1990 en 7.9%. La disparidad de salarios es muy amplia en este sector en relación a los sectores de la construcción y el petrolero; en 1990, el salario medio agrícola representó el 22% con respecto al de la construcción y 6% con respecto al del sector petrolero.

Los trabajadores no ocupados en el sector agrícola han sido asimilados por los sectores de la construcción y de servicios donde la calificación de mano de obra requerida es mínima, aunque los trabajadores poco calificados tienen posibilidades menores de ser empleados en otros sectores.



Esto plantea que el problema de la agricultura no es de eficiencia sino de carácter social. Su solución contempla: a) tratar a la agricultura como una actividad productiva más y no como un instrumento para resolver los problemas sociales del campo y b) utilizar instrumentos directos para resolver problemas sociales. De manera que, en el corto y mediano plazo, el campesino pueda tener un nivel de vida superior al que determina su productividad sin recurrir a distorsiones de precios y subsidios indiscriminados que, generalmente, no llegan a los individuos a los que se desea favorecer.

Esto se podría lograr mediante políticas temporales de empleo, tales como, un programa agresivo de obras públicas. Para

que esto tenga sentido y el programa sea efectivamente temporal, se debe considerar una política de educación y capacitación de la mano de obra que empiece desde ahora con el fin de que, a largo plazo, el trabajador pueda incorporarse a otros sectores de la economía.

El problema de las regiones rurales podría plantearse de la siguiente manera: por un lado, el sector agropecuario continuará generando el 6.8% del PIB nacional (la tendencia indica que el porcentaje será menor) y si, por otro lado, se utilizan las cifras de productividad de Estados Unidos, resulta que el sector agrícola mexicano no podrá emplear eficientemente a más del 10% de la fuerza de trabajo -esta cifra se obtiene de dividir 2.8% (participación del sector agrícola de los Estados Unidos en el empleo total) entre 2% (contribución del sector agrícola de los Estados Unidos en el PIB total) y el resultado de esta división multiplicado por 6.8% (contribución del sector agrícola de México en el PIB Nacional). En el largo plazo, la mano de obra excedente deberá buscar empleo en otra parte. Para ello, se requiere de la instrumentación de políticas educativas agresivas que permitan su movilidad.

Costo en eficiencia de los sistemas de apoyo al precio

En esta sección, se presentan estimaciones del costo eficiencia de mantener una política de apoyo al precio del maíz, utilizando la metodología estándar de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), para calcular la relación existente entre los beneficios netos que reciben los productores, a través de un apoyo vía precios, y los costos para el contribuyente de un programa de este tipo.

Los datos de las estimaciones de eficiencia en transferencia del subsidio vía precios, se interpretan como el aumento en el ingreso del productor al incrementarse en un peso gastado en el subsidio vía precio. A nivel nacional, la eficiencia en transferencia promedio es de 50 centavos, y más reducida entre menor sea la superficie del predio.

Para el caso de la participación de las ventas de maíz y frijol en el ingreso total, la eficiencia del subsidio es menor 16.73 centavos en promedio a nivel nacional, y menos que esto para los productores hasta con 5 hectáreas (9.65 centavos para los productores de 0-2 has. y 15.15 para productores de 2-5 has.). La eficiencia máxima se obtiene de los productores con predios de entre 10 y 18 has. (25.29 centavos) y ésta es baja con respecto a la del total de los ingresos agrícolas.

Para el cálculo de estas estimaciones, se utilizó una elasticidad precio de oferta del maíz de .58. Si existieran cálculos para los diferentes tamaños de predio, los resultados posiblemente serían otros, donde la elasticidad de los predios más grandes sería mayor a la de los predios más pequeños.

Adicionalmente, los subsidios vía precios conllevan un costo adicional en términos de equidad, ya que el número de productores beneficiados es reducido. De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), alrededor del 60% de los productores agropecuarios se concentra en estratos con tenencia de 5 hectáreas, donde la transferencia vía precios es más baja.

El modelo de equilibrio general aplicado

Aquí se analiza el impacto económico sobre la agricultura mexicana a partir de dos cambios en materia de política económica:

- a. la liberación comercial y
- b. una política complementaria de obras públicas en las regiones rurales en México.

Se utilizó como metodología la elaboración de un modelo de equilibrio general aplicado y las modificaciones que surgen en él cuando existe liberación comercial y cuando se da un programa de obras públicas. El modelo se construyó en dos partes.

Este modelo maneja los siguientes supuestos:

- a. En la primera parte se utiliza un modelo agregado en el que el sector agropecuario es uno de los doce sectores analizados.
- b. Se conoce la mano de obra y capital asignado al sector agropecuario en cada período y se utiliza el segundo modelo para calcular la distribución óptima de los recursos en las doce actividades del sector agropecuario.
- c. El modelo general supone una economía pequeña que considera dada la tasa de interés y el precio de cada bien comerciable.

El modelo cuenta con varios aspectos que lo hacen apropiado para el análisis del impacto de la liberación comercial y de una expansión en el sector de la construcción.

a) Liberación comercial

El análisis en el modelo agropecuario, indica que, con la asignación óptima de recursos (empleo y capital), para el estado estable (año 2008), el PIB agrícola a precios mundiales será, sin liberación, de 39.7 millones de pesos de 1980 y, con liberación, de 41.5 millones de pesos a precios de 1980. De acuerdo con lo anterior, se observa que la liberación comercial eleva el valor del producto nacional agrícola en un 4.5%. En un principio, esto constituye una ganancia potencial para la población dedicada a las actividades agrícolas, sin embargo, ésta no se distribuye en forma uniforme entre los agentes económicos y los salarios se reducen en términos reales en 17.0%.

Los salarios caen porque la mano de obra no puede salir de la agricultura, y con la apertura, tiende a reducirse el peso del maíz de temporal sin crédito, que es una actividad intensiva en trabajo. Los salarios tienden a caer para restablecer el pleno empleo, pero al bajar los salarios, paradójicamente se expanden las actividades intensivas en trabajo como el maíz.

La caída de los salarios reales como consecuencia de la apertura comercial implica la necesidad de instrumentar políticas para mitigar este efecto.

b) Obras públicas

En esta sección, se analiza el impacto económico sobre la agricultura mexicana de un agresivo programa de obras públicas rurales. Las obras que se sugieren son: drenaje, escuelas, vivienda, hospitales, caminos, sistemas de riego, presas, etc. La intención es

calcular cuánta fuerza de trabajo tiene que ser retirada de las actividades agropecuarias para lograr que se eleven los salarios en estas zonas.

En este ejercicio, se retiró el 30% de la población empleada en las actividades agropecuarias para ser ocupadas en obras públicas. Como consecuencia, el valor del producto agropecuario a precios mundiales se reduce en un 23.3%, sin embargo, el salario real aumenta en el sector 12.0%.

Presupuesto para el programa de obras públicas

El programa propuesto busca emplear al 30% de la mano de obra empleada actualmente en la agricultura en obras públicas en zonas rurales lo que representa un gasto equivalente al 1.55% del PIB, que lograría elevar el salario real en 12% a 6 millones de mexicanos, además de crear una serie de servicios públicos e infraestructura generadora de ganancias adicionales.

A estos beneficios, habría que restarle el costo de la caída del 23% del PIB agropecuario (equivalente al 1.58% del PIB nacional) y sumar el 3% de aumento del PIB nacional, que traería como consecuencia la expansión del gasto propuesto en construcción.

Siendo este programa de carácter temporal, en el momento en que se suspenda los salarios se irían a la baja, por lo que sólo con políticas educativas decididas se va permitir la movilidad del trabajador rural de actividades agropecuarias poco remuneradas hacia otras actividades mejor pagadas, sin que ello implique necesariamente su traslado a zonas urbanas.



Reflexiones sobre el gasto público

Para que México eleve sus tasas de ahorro e inversión, se requiere que la economía del país crezca más rápido, a través de la inversión pública que genera un mayor ingreso nacional, el cual permite ahorrar y consumir más. El mayor consumo, a su vez, estimula la inversión privada y genera un crecimiento en el corto y largo plazo.

Es responsabilidad del gobierno gastar en obras públicas y educación y convertir estos gastos en motor del crecimiento. México no va a poder competir favorablemente en el mundo ni registrar altos niveles de inversión privada, crecimiento y ahorro, si buena parte del territorio está incomunicado, o si no existen presas o energía suficiente, o si el promedio de educación en México continúa siendo de cinco años.

Cuando vemos que la inversión en infraestructura y educación, ya sea está pública o privada, va a dar frutos en el futuro, podremos entender lo absurdo de los intentos de prohibirle al gobierno pedir prestado para invertir en ello.