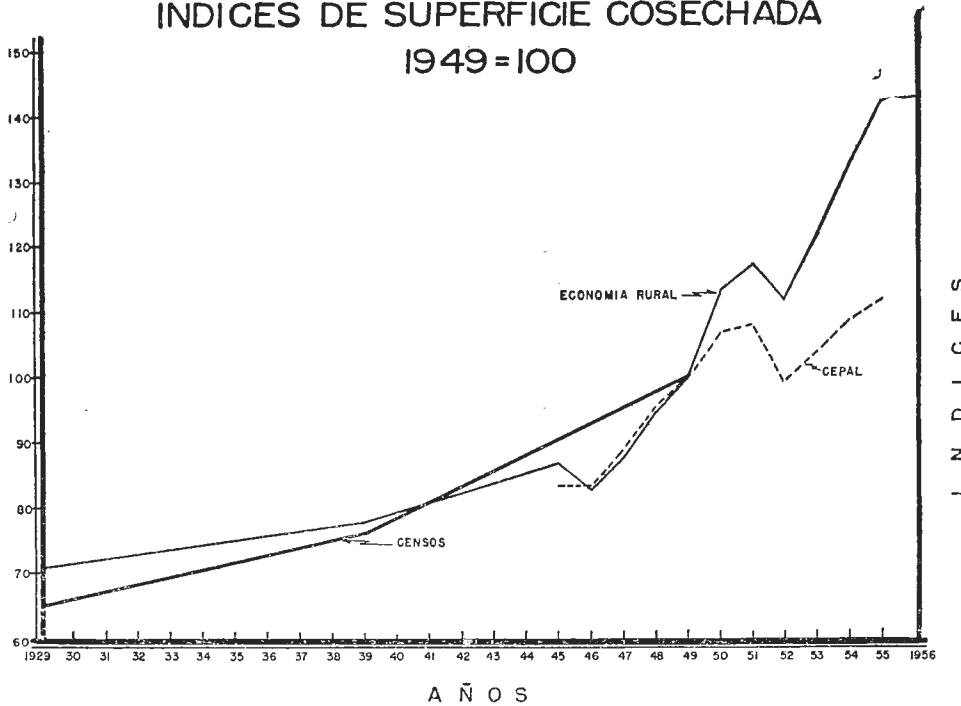


En torno al esta
"El caso de Mé:

INDICES DE SUPERFICIE COSECHADA 1949 = 100



La Agru Mex

Por RAMÓN FERNÁ

La Investigación Económica y la Estadística

ES general consenso que la investigación científica es una labor fructífera. En particular respecto a la investigación agrícola, Theodore W. Schultz le asigna beneficios tales que lo hacen considerarla la más productiva de las inversiones que una sociedad puede hacer, y aboga porque se aumenten los fondos dedicados a tal fin, en la creencia de que está aun muy lejano el momento de que tales inversiones produzcan "rendimientos decrecientes". Si lo anterior lo enfocamos limitadamente al campo de la economía, es probable que la unanimidad de opiniones (exceptuada la de economistas) se debilite, o el énfasis tome un tono más bajo. Las ciencias sociales —la economía entre ellas— no tienen un carácter experimental, y aun como ciencias puras no poseen el acabado y perfección de las naturales; así, es comprensible que en la investigación en este campo se cifren esperanzas menores y se prevean resultados menos tangibles. Además, la política interfiere. A muchos políticos no les place que se esclarezcan por completo los fenómenos económico sociales y se desnuden los problemas —uno de los resultados primarios de la investigación— y por su parte los economistas se han quejado siempre de que, como el gobierno lo ejercen los políticos, éstos ignoran los resultados de sus estudios y sus orientaciones son desatendidas. A pesar de esta situación, lo cierto es que la utilidad efectiva e inmediata de la investigación económica podría ser igual o mayor que la de otras investigaciones, y muchas veces los problemas económicos hacen inaplicables cambios técnicos derivados de esas otras investigaciones.

En México, como en muchos otros países, las motivaciones políticas de las medidas de gobierno son con frecuencia preponderantes. Los estudios económicos mantienen un nivel raquítico, en lo que mucho influye la falta de personal preparado para hacerlos.

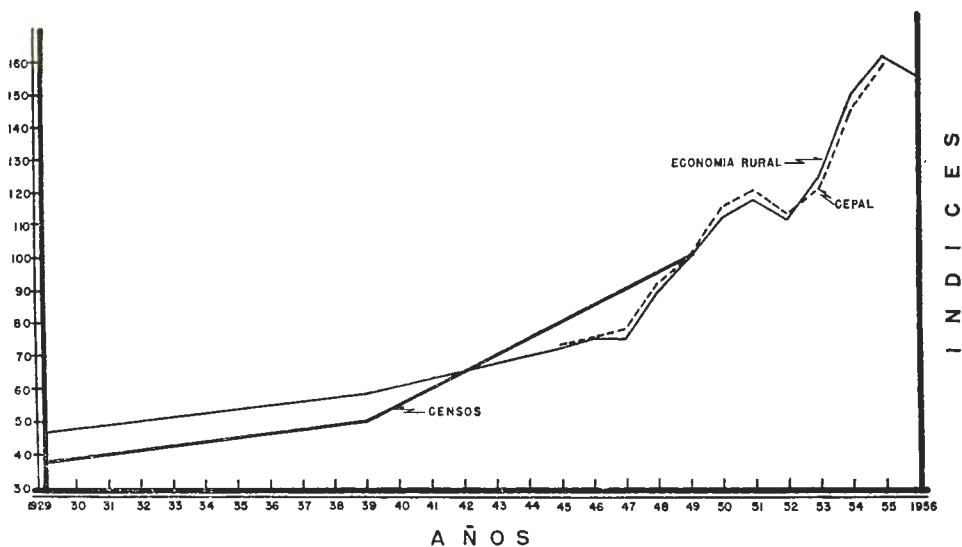
Las investigaciones que llegan a hacerse son, con frecuencia, tan deficientes que reafirman la idea de quienes piensan que esos trabajos no sirven para nada. Ha sido la presencia y actividades de los organismos internacionales —la CEPAL sobre todo— lo que nos ha salvado de carecer casi por completo de adecuados análisis de nuestra realidad, que vayan permitiendo alumbrar racionalmente el camino y den pie a disposiciones oficiales con rumbo seguro.

La CEPAL columbra entre los pocos organismos dedicados a la investigación económica, porque concurren ahí factores singulares. No tiene vinculaciones con la política interna; conscribe su personal en un ámbito más amplio que el nacional, y lo remunera en forma de posibilitarse para disponer prácticamente de lo mejor del material humano en la especialidad.

Sin embargo, no todo es miel sobre hojuelas. Los investigadores económicos requieren usualmente, como instrumento básico, de la estadística. En general no pueden elaborarla (excepto en los llamados estudios microeconómicos), si no han de tomarla de los organismos oficiales nacionales que la producen. Y son muchos los datos estadísticos que se echan de menos para los estudios macroeconómicos, y han de ser substituídos, so pena de estancar la labor, por estimaciones más o menos arbitrarias. Y no es esto lo más grave. Lo desalentador es que las estadísticas que sí se producen carecen con mucha frecuencia del grado de exactitud requerido, porque se han elaborado con mala técnica, porque se ha incurrido en errores, o, en el peor de los casos, porque los datos han sido conscientemente falseados. Después, sobre esta mala base, el investigador levanta un edificio de lógica, establece hipótesis, saca trabajosamente conclusiones, y se desespera pensando que toda esa construcción, a veces de rasgos monumentales, quizá carezca de otro valor que el del ejemplo metodológico y del ejercicio mental.

cultura
cana

INDICES DE VOLUMEN FISICO DE LA PRODUCCION AGRICOLA 1949=100



EZ Y FERNÁNDEZ

No se pretende restar validez, con lo anterior, al estudio que se comenta. Se cree que, al final de cuentas, hay puntales suficientes para que la construcción se sostenga, y que el diseño del desarrollo económico de México que la CEPAL presenta es certero. Pero se ha requerido hacer el esbozo de una indudable dificultad, y se sabe que mucho del esfuerzo de la CEPAL se emplea en afrontarla, tratando, laboriosamente, de asegurarse de la validez, siquiera aproximada, de las cifras antes de emplearlas.

Conviene ilustrar lo dicho con un ejemplo. Hay en México dos fuentes, absurdamente inconexas, de datos sobre la producción agrícola: la Dirección de Estadística, con sus censos decenales, y la Dirección de Economía Rural con sus datos anuales. No se critica que haya dos fuentes, sino que no haya conexión o coordinación entre ellas. Ambas son fuentes oficiales, y discrepan. Las discrepancias de detalle, en productos individuales, son muy importantes y sería prolijo referirse aquí a todas ellas; pero van algunos ejemplos. La superficie cosechada de arroz fue de 88 mil hectáreas en 1949 según el censo y de 108 mil según Economía Rural; la de copra de 43 mil y 19 mil; la de maíz de 5.7 y 3.7 millones; la de uva de 10 mil y 6 mil, etc. Discrepancias similares hay en los datos de producción y de valor de la producción. Sin embargo, queda la esperanza de que el movimiento de los datos de ambas fuentes sea aproximadamente paralelo, aunque en niveles distintos. Así es, en efecto, aunque el paralelismo no sea completo, lo que se constata, para el conjunto, observando los índices generales derivados de los datos de ambas fuentes. En este caso aparece, como tercero en discordia, el estudio de la CEPAL que aquí se comenta, cuyas series de índices generales son distintas de las que se derivan de las otras dos fuentes señaladas. A riesgo de hacer este comentario farragoso, se incluye el cuadro número 1, y las gráficas 1 y 2 porque se considera que ilustran bien el problema de

la situación actual de nuestra estadística agrícola. Respecto a las superficies, con base igual a 100 en 1949 (único año con dato de las tres fuentes) entre 1945 y 1955 el ascenso es de 34% según la CEPAL y de 64% según Economía Rural. En cambio, en el movimiento de la producción hay sólo 4 puntos de diferencia, en el mismo sentido. La superficie, según los censos, crece más rápidamente que según Economía Rural, y lo mismo la producción; pero esto se refiere al lapso 1930-1950 que es el cubierto por los datos censales. Los índices de la CEPAL y de Economía Rural divergen para años recientes, lo que acusa que ha habido un esfuerzo de la primera por corregir las cifras antes de utilizarlas, aunque realmente no se comprende que la discrepancia se concentre en las superficies.

CUADRO 1

INDICES DE SUPERFICIE COSECHADA Y DEL VOLUMEN DE LA PRODUCCION AGRICOLA, 1949 = 100

Años	SUPERFICIE			PRODUCCION		
	Economía Rural	Cepal	Censos	Economía Rural	Cepal	Censos
1929	70.9	—	65.0	47.1	—	38.0
1939	78.1	—	76.3	58.7	—	50.4
1945	87.2	83.5	—	72.4	73.2	—
1946	83.0	83.4	—	75.0	75.3	—
1947	88.2	88.9	—	75.2	78.1	—
1948	94.8	95.4	—	89.5	92.0	—
1949	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1950	113.6	107.0	—	112.3	115.2	—
1951	117.4	108.0	—	117.6	120.5	—
1952	112.3	99.5	—	111.7	113.5	—
1953	122.4	104.1	—	124.8	121.3	—
1954	133.2	109.0	—	149.9	145.5	—
1955	142.6	112.2	—	161.4	159.2	—
1956 ^a	143.1	—	—	156.0	—	—

^a Preliminares.

NOTA: Los índices de Economía Rural y Censos se basan en 63 artículos y los de la CEPAL en 27. Esta última ha hecho ajustes a cifras referentes a maíz, frijol y tomate.

Hubo muchas quejas en el pasado acerca de que la utilización de las estadísticas estaba en México en desequilibrio con su elaboración, pues la primera era raquítica, y abundante y satisfactoria la segunda. Ya no podría sostenerse este punto de vista de hace 10 o 20 años. Ahora el déficit, en cuanto a cantidad y calidad, está en la elaboración, que se ha estancado, mientras la utilización registra progresos, una de cuyas muestras es el estudio de referencia de la CEPAL.

El Mecanismo del Desarrollo Económico

La CEPAL trata de explicar el mecanismo del desarrollo económico de México y en particular la tendencia al desequilibrio exterior (de la balanza de pagos) en el curso de dicho desarrollo, tendencia que, por lo demás, se ha presentado en la mayoría de los países latinoamericanos. El interés consiste en encontrar la forma de que el desarrollo prosiga sin tener que afrontar ese crónico desequilibrio. Esto requiere, a juicio de la CEPAL, modificaciones de estructura en la economía mexicana, tanto más profundas cuanto más alta sea la tasa de desarrollo que se persiga. Pero como dichas modificaciones de estructura no pueden ser sino parte del desarrollo mismo, nos encontramos frente a una tautología. O sea que la tendencia al desequilibrio externo es una condición inherente del desarrollo, que sólo desaparece con la madurez del mismo, es decir, cuando dicho desarrollo ha alcanzado un grado elevado de autonomía. La autonomía indicada concierne principalmente a la industrialización, que debe adquirir vuelos propios y dejar de descansar en el ahorro forzado de las clases de ingresos fijos, en la extracción de un excedente del ingreso agrícola, y en la necesidad de importaciones masivas de bienes de capital; circunstancias, las tres, relacionadas entre sí. Y faltaría señalar una más que preocupa justificadamente a muchos: la industrialización se ha basado en buena parte en inversiones extranjeras directas, con grandes inconvenientes, sin contar que ha ayudado el crédito exterior, porque ésta sí es propiamente una ayuda, que no deteriora lo orgánico ni lo nacional del desarrollo. Otro aspecto lamentable —desde un punto de vista humanitario— es que, pese al acrisolado pacifismo de México, su desarrollo se ha favorecido por los conflictos bélicos y estados de tensión entre las grandes potencias.

A pesar de esas bases —indeseables, pero al parecer ineludibles, cuando menos en una primera etapa— el desarrollo económico de México ha tenido lugar, y en una forma espectacular. Estamos todavía lejos, sin embargo, del punto crítico en que el desarrollo se hace automático. De todos modos, ha quedado demostrado que hay un camino y que ese camino puede recorrerse. Es más —y en este sentido los bucólicos “agricultoristas” han recibido un mentís severo— el desarrollo sobre esas bases se ha conseguido sin grandes sacrificios,

porque éstos se neutralizan con los beneficios inmediatos del propio desarrollo.

Pero al parecer nos encontramos ahora en un punto crítico, en que aparece el peligro de que el desarrollo se estanque. Ha llegado la hora en que el mecanismo tiene que cambiar y en que la inflación y las devaluaciones ya no surtirán el efecto respectivamente promotor y equilibrador que tuvieron. La base futura para la prosecución del desarrollo parece ser el robustecimiento del mercado interno. Además, “los desequilibrios se acentúan cuando el desarrollo va asociado a la concentración del ingreso”, que es lo que provocan las devaluaciones, de manera que éstas son un arbitrio de equilibrio y una fuente de desequilibrio.

Papel de la Agricultura

Ahora bien ¿qué papel ha jugado la agricultura en el desarrollo mexicano? Ciertamente un papel airoso. Aparte de ceder ingreso para las inversiones en la industria, ha tenido su propio desarrollo y a pasos firmes. En algunas regiones —el mejor ejemplo es la costa noroccidental— la agricultura ha sido la vanguardia del desarrollo y ha tomado claramente el papel rector. En otras partes la agricultura ha progresado más bien como actividad inducida por la industria. En conjunto, la actividad agrícola ha crecido todavía más que la industria. Así ha contribuido al desarrollo económico general.

En dicha contribución ha operado un factor no buscado, y lo cierto es que por mucho tiempo rehuído. Mientras la política oficial trataba de estimular sobre todo el aumento de la producción de artículos básicos para el consumo interno, en los hechos la estructura de la producción experimentaba cambios en sentido contrario. La fiebre algodонера trató de restringirse, y de hecho tomó ímpetu mientras subsistió el estímulo de los precios internacionales. Y esta desviación de los hechos respecto a la política oficial resultó en una contribución de lo más valiosa de la agricultura al desarrollo. El ritmo de éste hubiera sido mucho menor si la estructura de la producción se hubiera mantenido, y si en vez de parte del aumento de las exportaciones agrícolas se hubiera logrado suprimir en mayor escala importaciones. Esto no quiere decir que la sustitución de importaciones por producción interna no sea un desideratum, pero las importaciones que han de substituirse son de preferencia aquellas cuyo aumento tiende a ir aparejado al desarrollo, y no a aquellas que pudiéramos llamar orgánicas, o sea las que provienen de la traslación beneficiosa de recursos de la producción para el consumo interno a la producción para la exportación. Estas últimas representan para el país la ventaja de comprar barato, como una alternativa de producir caro.

La contribución de la agricultura al desarrollo parece que decaerá a partir de 1956. Ya bajó la produc-

ción de algodón, de 2,211 millares de pacas en 1955 a 1,800 millares en 1956, y el valor de \$3,283 millones a \$2,880 millones, y el algodón ha sido el producto clave en la exportación agrícola mexicana.¹ El quantum de la exportación agropecuaria también baja. El índice de volumen físico de la producción agrícola experimenta, por primera vez en muchos años, un descenso. El año de 1957, por la grave sequía, parece que será también de cosechas bajas. Las importaciones agrícolas aumentan en 1956 y 1957. Además de estos hechos, meramente incidentales, no es creíble que de aquí en adelante puedan seguirse logrando incrementos en la superficie y en los rendimientos y mejoramientos en la estructura de la producción agrícola análogos a los del decenio pasado. Esto quiere decir que la industria, para seguir progresando, deberá atenerse en escala creciente a sí misma, y que el país, para seguirse desarrollando, deberá atenerse en forma creciente a la industria. Se subrayará de aquí en adelante el papel rector de la industria en el desarrollo.

Se relaciona lo anterior con la creciente pérdida de eficacia de las exportaciones, ante la disminución constante de la relación de intercambio. Estamos frente a una tendencia secular a la baja de dicha relación, que constituye el problema más desesperante para los países que se están desarrollando. En el pasado había ocurrido lo mismo y las devaluaciones son las que han permitido al quantum de las exportaciones seguir creciendo, porque mejoraba la relación *interna* de intercambio de los exportadores, lo que compensaba el deterioro de la relación *externa*. Entonces dicho deterioro no afectaba la cantidad exportada, que se mantenía a costa de una aplicación más que proporcional de recursos al sector exportador. Este mecanismo no puede proseguir indefinidamente, y a la larga la baja de la relación externa de intercambio en el comercio internacional reducirá las exportaciones (en cantidad y valor), y por consiguiente la capacidad para importar, y frenará el desarrollo en tanto no haya adquirido un carácter autónomo, o provocará desequilibrios externos. Si, por falta de alternativas, la cantidad exportada no se reduce, de todos modos se provoca el desequilibrio por disminución del valor percibido.

El estudio de la CEPAL concluye que la función importación (tasas de crecimiento de las importaciones en relación con las tasas de crecimiento del producto bruto) "es un elemento más grande de inestabilidad a tasas relativamente bajas de crecimiento, o mejor dicho, al tratar de acelerar el desarrollo partiendo de una situación próxima al estancamiento"; quizá pueda ampliarse lo anterior diciendo que la inestabilidad derivada de la función importación es mayor en una primera etapa, todavía lejana del desarrollo automático, que en otras etapas más cercanas a éste, o sea

que las importaciones como elemento perturbador van perdiendo importancia, en tendencia, a medida que el desarrollo prosigue y madura. Claro que lo anterior implica dilucidar una cuestión teórica: ¿Existe la etapa del desarrollo automático? Creemos que, para fines prácticos, sí existe, aunque esto no niegue la permanente dependencia de unos países a otros. Se logra esa etapa precisamente cuando el impacto del desarrollo sobre las importaciones puede ser fácilmente contrarrestado con las exportaciones procedentes del mismo desarrollo. Lo que sí parece claro es que dicha etapa de madurez nunca se alcanza en un país de la periferia cuando, a pesar de su desarrollo, la diferencia de niveles evolutivos entre dicho país y los del centro se va ampliando en vez de disminuir.

No sólo creció la producción agrícola exportable, sino también, en forma más moderada, la de consumo interior. Influyó en ambos aumentos la orientación de recursos públicos hacia el sector agrícola, para la construcción de caminos, obras de riego, expansión del crédito agrícola, e investigación y divulgación. El ritmo de este renglón de la inversión pública se aceleró en el decenio estudiado, sobre todo a partir de 1953, contrariando tendencias anteriores a dejar este campo de la inversión pública en un lugar secundario frente al fomento industrial. Esto parece haber resultado certero, pues se aprovechó una coyuntura tal que el avance agrícola pudo aumentar notablemente la capacidad para importar y así favoreció el crecimiento de la industria.

De todos modos, surge una cuestión que tiene que preocupar. La productividad de buena parte de las inversiones públicas en la infraestructura agrícola es baja, y largo su período de maduración, y esto se acentúa conforme desaparece la coyuntura favorable a que se hizo referencia. Además la productividad *directa* de esas inversiones (recuperación por el inversionista) es prácticamente nula y ha de confiarse en su productividad indirecta, cuyo nivel adecuado se acepta tácitamente; pero nadie mide. Este aspecto difuso de la productividad de las inversiones públicas en la agricultura, combinado con conocidos errores y baja eficiencia en su manejo, hace que se esté siempre ante el peligro de no jerarquizar adecuadamente las inversiones, de no dar preferencia a las de mayor rentabilidad; es decir, de aumentar a todo trance el producto bruto sin que esto signifique un aumento correlativo del ingreso, y aun a costa de disminuciones del ingreso. La única salida de este peligro de desperdicios es un cuidado sumo y un estudio organizado de las inversiones agrícolas y sus efectos, tanto más cuanto que es creíble que en la apertura de nuevas áreas al cultivo se opere en adelante a rendimientos decrecientes, por agotamiento de las mejores posibilidades. Todo esto significa la necesidad de un programa agrícola de desarrollo bien estructurado, del cual prácticamente se ha carecido.

¹ En 1957 la producción algodonera vuelve a subir, sin llegar al nivel de 1955.

Dentro de la producción agrícola, el algodón jugó un papel de tanta importancia que, sin hipérbole, puede considerársele el eje del desarrollo económico logrado. Es pues, singular la atención que este producto merece de parte del poder público. El aumento de las exportaciones de café también cuenta, aunque en grado inferior. Y es dudosa o pequeña la contribución de la sustitución de importaciones, cuyo caso más notorio es el aumento logrado en la producción de trigo. Está implícita en el juicio anterior la consideración de que México no puede, por causas ecológicas, llegar a ser un país exportador de trigo, ni producirlo con una aceptable relación de costos con los países trigueros. Si los avances técnicos cambian esta situación, el trigo sí puede desempeñar un papel más importante.

Dentro de la agricultura nacional han surgido centros del desarrollo en tanto que el movimiento apenas toca a una extensa periferia. Esta está constituida por las zonas más pobladas del país, y el único factor que las ha salvado del estancamiento agrícola ha sido la vigorización del mercado de sus productos y factores por la industria, que es en estas zonas donde se ha ido asentando en forma creciente. Sin embargo, la presión de la población sobre la tierra ha crecido en las zonas Centro y Golfo. Esto lo mide el estudio calculando los cambios en la superficie media de labor por habitante (población rural) entre 1940 y 1950. El aumento relativo mayor de dicha superficie media se presentó en el Pacífico Sur (27%), luego en el Norte (16%) y después en el Pacífico Norte (11%). En términos absolutos, en 1950 la superficie por habitante rural es mayor en el Norte y Pacífico Norte y menor en el Centro, como ocurría también en 1940. La comparación con población rural no parece la más justa. Rehecho el cálculo a base de la fuerza de trabajo dedicada a la agricultura ² se obtiene:

CUADRO 2

ZONAS	POBLACION AGRICOLA		SUPERFICIE DE LABOR POR PERSONA (POBLACION AGRICOLA)		SUPERFICIE POR PERSONA EN 1950 (1940 = 100)	
	Miles		Hectáreas		Población Rural Población Agrícola	
	1940	1950	1940	1950	Rural	Agrícola
TODO EL PAÍS..	3,831	4,824	3.88	3.78	105.1	97.4
Pacífico Nor-						
te	239	330	4.79	4.69	111.2	97.9
Norte	731	952	4.87	5.15	116.3	105.7
Centro	1,701	2,063	3.19	2.87	96.0	90.0
Golfo	507	643	5.06	4.18	90.3	82.6
Pacífico Sur.	653	836	3.33	3.80	126.8	114.1

Mientras la comparación de la superficie de labor con población rural indica un alivio de la presión de-

² No pudo segregarse, porque no lo hace la Dirección de Estadística, la población propiamente agrícola, que sería la estrictamente comparable con la superficie de labor, sino que se tomó toda la "primera división", que comprende agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca. Y esta no es la única dificultad de tales comparaciones: la proporción utilizada anualmente de la superficie de labor varía de unas zonas a otras y el propio dato de superficie de labor es poco exacto.

mográfica sobre la tierra, la comparación con población agrícola señala que dicha presión no obstante la industrialización, ha aumentado, si se considera el país en su conjunto, es decir, que disminuye la cantidad de tierra de labor *per capita*. Aumenta dicha cantidad solamente en las zonas Norte y Pacífico Sur y disminuye en las tres restantes, inclusive en la Pacífico Norte, que acusó aumento cuando el término de comparación era la población rural. El problema presentado queda pues ratificado, y se ve todavía más serio con la nueva comparación. Así, la "revolución técnica" de la agricultura no puede extenderse a amplias zonas, ni mejorar la suerte de la gran mayoría de los campesinos del país mientras la industria no absorba más brazos tomados de la agricultura. Con uno de los coeficientes de natalidad mayores del mundo (46.5 por 1,000 habitantes en 1956) y un coeficiente de mortalidad muy disminuido (11.7 en 1956), el crecimiento de la población se ha vuelto tan impetuoso que existe el peligro cierto de que el desarrollo se estanque en un molde malthusiano o cuando menos de que se frene.

En el programa de desarrollo de la agricultura uno de los puntos más serios y espinosos será el referente al crédito agrícola. Hasta ahora ha desempeñado su papel promotor con bastante eficacia; pero a un costo demasiado elevado. Junto a sus efectos positivos hay otros negativos. Implica subsidio (la parte irrecuperable de los créditos de la banca nacional), o sea traslado de ingreso hacia la agricultura. Esto en sí no sería objetable (a pesar de que la característica del desarrollo, mientras el movimiento industrial no se hace autónomo, es más bien el traslado de ingreso de la agricultura a la industria, y así ha sucedido de hecho en México) si ese subsidio se distribuyera de tal modo que constituyera un eficaz estimulante. Pero va a dar a los sectores menos capacitados para el progreso, o a los de ética más baja. Entonces, en mucho sólo sostiene y no promueve, y tiene claros efectos inflacionarios, lo que es grave cuando el problema total del desarrollo consiste en eliminar esta clase de efectos. Parece que los términos generales del programa conveniente a este respecto consistirían en alentar el crédito agrícola privado, y las palancas son tres: el seguro del crédito, que a esto equivale el Fondo de Garantía del Crédito Agrícola; el seguro agrícola sano; y la elevación a un segundo piso de la banca agrícola nacional, para que paulatinamente vaya ocupando el lugar de banca central del ramo y se dedique a financiar las operaciones con agricultores de bancos privados y mixtos y de uniones de crédito.

Hay un factor más: la estructura de la tenencia de la tierra. En este campo hay quizá problemas graves, que apenas se sospechan pues no han sido debidamente estudiados. Quizá en la remoción de esas trabas se encuentre un filón eficaz para que el desarrollo agrícola prosiga y se acelere. Se parte del supuesto de que la estructura de la tenencia de la tierra que prevalece en México no es —ni ha sido nunca— la más adecuada para favorecer el progreso de la agricultura. Su sistemática revisión y corrección por regiones podría tener resultados muy apreciables.