PROGRAMACION Y DESARROLLO AGROPECUARIO EN MEXICO

Por Fernando Rosenzweig Hernández

La agricultura mexicana, con abundancia de mano de obra y escasez de tierra y capital, se encuentra en la actualidad ante una demanda poco dinámica y limitadamente diversificada para sus productos. En estas circunstancias, los defectos de la organización de la actividad, lo mismo en su nivel global que en la escala de sus explotaciones individuales, y la debilidad relativa del sector frente al resto de la economía, conducen a un cuadro que se caracteriza por la presión de los habitantes del campo sobre los recursos naturales, el desperdicio o destrucción de estos últimos, la baja productividad del trabajo y un nivel de vida poco satisfactorio para el grueso de las personas que viven de la agricultura. Esto significa fuertes obstáculos para el desarrollo económico del país, especialmente por cuanto hace al crecimiento del mercado interno, que es esencial para alcanzar más altos niveles de industrialización.

La pérdida de impulso del desarrollo industrial actúa, a su vez, como freno para el avance de la agricultura, al restringir la intensidad de la demanda de productos agrícolas, y reducir considerablemente la posibilidad de que las manufacturas y los servicios absorban a los brazos desocupados o subocupados en el sector agrícola. Podemos hablar de un verdadero círculo vicioso, en el que los problemas que tienden a estancar a la agricultura agravan a los que afectan a la industria, y se ven además agravados por estos últimos. Se manifiesta así un fenómeno acumulativo inverso al proceso de desarrollo, en el que las dificultades de cada sector acentúan a las del otro y a las de toda la economía. ¿Cómo romper el círculo vicioso? ¿Cómo movilizar al sector agropecuario, para lograr de él una contribución favorable al crecimiento?

La demanda externa de productos agropecuarios, regida por factores autónomos respecto a las fuerzas internas de la economía, desempeñó un papel altamente propicio como motor del desarrollo, hasta la segunda mitad de la década de los años cincuenta. Aún entonces, no era aconsejable depender únicamente de ella, afectada por un grado considerable de aleatoriedad, como soporte del progreso de la agricultura. Y si bien importantes recursos agropecuarios todavía encuentran ahora su uso más indicado en la satisfacción de la demanda externa, y ésta puede asociarse incluso con la expansión de nuevas líneas de producción, resulta claro, de todas maneras, que habiendo perdido la misma buena parte de su dinamismo, y siendo además un factor sobre el que prácticamente carecemos de influencia, es necesario que nos valgamos en la mayor medida posible de los medios internos a nuestro alcance para estimular el desarrollo.

Con el fin de explorar las maneras más ventajosas en que podamos emplear esos medios o resortes internos para el fomento de la agricultura, que es el tema principal de esta ponencia, intentaremos primero una descripción de las principales condiciones que guarda en el presente este sector, sin perder de vista algunos aspectos fundamentales de la economía nacional y de sus tendencias a corto y a largo plazo, con los que aquéllas están relacionadas. En seguida, abordaremos las cuestiones más pertinentes de política agrícola, enfocándolas en términos de una programación sectorial que se ubique dentro de una planeación general de la economía. O sea que primero intentaremos un diagnóstico, circunscrito por necesidad a los rasgos más sobresalientes del campo de estudio, para ocuparnos después de las líneas básicas de un plan de acción sectorial, en concordancia con ese diagnóstico y con los objetivos de una política general de desarrollo económico del país.

Algunos Problemas Actuales de la Agricultura en México

El hecho fundamental de que la tierra sea escasa, mientras abunda la fuerza de trabajo, subsiste y perdura incluso después de descontar las bajas en la población del campo por el desplazamiento a las ciudades, los mínimos reacomodos de ésta entre zonas rurales, y las migraciones estacionales de los braceros a los Estados Unidos, que por cierto, han venido perdiendo importancia en los últimos años. Las áreas cultivables aparecen fragmentadas en pequeños valles y mesetas en todo el país, con diversidad de climas en que predominan los relativamente áridos, y con recursos hidráulicos para riego limitados. El costo de agregar nuevas tierras a la agricultura, ya abiertas las más accesibles, va siendo más alto por la necesidad de realizar obras de acondicionamiento más complejas y difíciles, a las cuales deben agregarse en ocasiones los fuertes gastos del traslado de pobladores, que raras veces es espontáneo.

La escasez relativa de tierras implica condiciones en las que, para realizar el esfuerzo de producción en el campo, el factor abundante, o sea la mano de obra, se utiliza en la mayor medida posible, hasta el punto de acortar de manera marcada el margen en el que cabe la utilización de bienes de capital. Esta tendencia al no ahorro de trabajo, acompañado por el mínimo de bienes de capital, se ve afirmada y fortalecida por las características de la demanda a que responde la producción del campo.

Desde luego, una parte de las cosechas no está articulada, en realidad, a la economía de mercados. No obedece a un estímulo externo a las explotaciones agropecuarias, sino que crece, podríamos decir que vegetativamente, a instancias de las necesidades de las familias campesinas. Se trata de una producción para el autoconsumo, orientada a satisfacer las necesidades de los propios productores. Es cierto que incluso en las economías agrícolas más avanzadas está presente un determinado grado de autoconsumo, pero éste es más bien complementario del objetivo principal de la explotación, que consiste en asegurar ingresos monetarios para el sustento familiar, a través de la comercialización de los productos de la tierra. En México todavía tiene importancia una economía rural autoconsuntiva, dentro de la cual producir para el mercado es lo complementario; la relación con la economía de intercambio se origina en la necesidad de obtener en el mercado sólo un mínimo de satisfactores que la unidad familiar no podría procurarse directamente.

Este tipo de arreglo crea por lo general ocupación para los miembros del grupo familiar agricultor, no sólo en las faenas del campo y la crianza de animales, sino en actividades artesanales que en ocasiones se convierten en el único renglón para derivar ingresos en efectivo. En otros casos, la combinación se da entre una agricultura puramente de subsistencia y algún empleo en la industria o los servicios, en el que se obtiene una remuneración en efectivo. La pequeña escala de la explotación, y su insignificante ingreso en dinero hacen prácticamente nula la posibilidad de comprar máquinas o herramientas modernas para el trabajo del campo, de suyo no siempre deseables, por ser competidoras de los brazos familiares, sin contar, además, con que el agricultor no siente presiones de mercado que lo lleven a esforzarse por actuar más productivamente. Por cierto que la suerte de la familia campesina sometida a estas condiciones, no siempre es del todo mala, en términos de bienestar medido por el disfrute de satisfactores reales; por lo menos en algunos lugares del país, el bienestar cambia en razón inversa del grado de autoconsumo prevaleciente en la explotación agrícola.

La producción que sí se encuentra articulada al intercambio resiente el hecho de que los mercados agrícolas se hallen, en lo fundamental, bajo el dominio de estructuras monopolistas. Estas, entretejidas en la gama de las firmas que exportan los productos del campo, las empresas industriales que los transforman, o simplemente los compradores locales o regionales que los acaparan, obstruyen de manera radical la capitalización de las explotaciones agropecuarias y son un factor decisivo para que exista en ellas un bajo nivel de vida. El pesado aparato comercial absorbe la mayor parte de los beneficios en los años de bonanza, y hace incidir sobre los campesinos casi todo el fardo de las dificultades de los años críticos.

El castigo que esto impone al ingreso del agricultor viene como añadidura a la circunstancia de que la demanda comercial de productos del campo se muestre, a la larga, débil y presta a saturarse. Así ha ocurrido con nuestras exportaciones agrícolas, después de la etapa en que aportaron

nportantes recursos para el progreso de la economía. Así curre también con los productos que demandan la pobla-ión urbana y las actividades industriales. Incluso en el trio, una vez traspuesta la fase de sustitución de importaiones, en la cual el crecimiento anual de las cosechas de ste cereal resultó impresionante, nos encontramos cerca del momento en que la capacidad del mercado interno sólo haga posible un avance muy moderado de la producción. El peiro de la sobreabundancia lo refleja, elocuentemente, la vieja frase campirana de nuestro país de que "no hay ranchero que aguante tres años buenos".

Nuestro pueblo sigue alimentándose principalmente de cereales, en primer lugar de maíz, si bien el avance de la economía ha favorecido una cierta diversificación de la dieta. Aún así, es significativo que no haya crecido en forma notable el consumo de aquellos bienes agropecuarios cuya demanda está vinculada sensiblemente a la mejoría del ingreso personal, como la fruta y las verduras, la carne y los productos lácteos. Esto ha limitado y limita las posibilidades de expandir la producción y darle un contenido más variado. La débil demanda interna es responsable, por ejemplo, de que no sea más vigoroso el desarrollo ganadero.

La reforma agraria permitió incorporar a la producción, en manos de los campesinos a quienes se entregaron, extensas superficies de tierras agrícolas que los latifundistas habían mantenido ociosas. El nuevo régimen de tenencia, a base del ejido y la propiedad privada inafectable con extensión máxima definida por la ley, significó un cambio de gran trascendencia política y social, que liberó fuerzas poderosas, las cuales, unidas a la aplicación de las nuevas leyes del trabajo, el programa de obras de riego y caminos y a la abundancia y baratura de los combustibles para uso interno que hizo posible la expropiación petrolera, pusieron las verdaderas bases del desarrollo de la economía nacional, a fines de los años treinta de este siglo en adelante. A ese cuadro se agregaría una etapa de firme demanda externa para nuestros productos primarios, que vino a acelerar y fortalecer un proceso que, sin esas bases internas previas, no habría alterado la fisonomía tradicional del país como productor primario.

A estas alturas, sin embargo, una vez agotado el impacto favorable de la mejor distribución de la riqueza y el ingreso que trajo consigo el reparto de las tierras, nos hallamos ante un nuevo problema, que obstaculiza la modernización de la agricultura, debilita su posición en los mercados y afecta el nivel de vida de los campesinos. Si bien han surgido verdaderas empresas agrícolas modernas de propiedad privada, como consecuencia del desmembramiento de los latifundios, en cambio, al lado de ellas, la tenencia de la tierra, principalmente la ejidal, se encuentra atomizada en pequeñas parcelas sometidas a explotación individual. Sólo excepcionalmente existen formas de organización cooperativa para concertar con eficacia los esfuerzos de los agricultores minifundistas y permitirles alcanzar escalas más apropiadas, por lo menos en algunos aspectos de la producción. Incluso en cosechas especializadas, destinadas en su totalidad a comercializarse, cada productor trabaja prácticamente aislado, a merced de los compradores a los que abastece, con costos elevados y pequeñas ganancias en efectivo.

En estas circunstancias, el crédito de las instituciones financieras para la agricultura se vuelve particularmente expuesto y en muchos casos, dada la magnitud de los riesgos y la poca consistencia de las garantías, el mismo viene a ser imposible, máxime que el dinero es escaso y que, como es explicable, tiende a encauzarse hacia negocios más ventajosos. Los bancos agrícolas del gobierno, a su vez, con medios nada abundantes, se ven obligados a concentrar su esfuerzo en pocos lugares del país y en pocas líneas de producción. Así las cosas, la obtención de fondos de trabajo para la actividad agrícola tiende a quedar atada en muchos casos a los compradores de los productos, que constituyen la fuente más cercana de financiamiento. El crédito resulta de esta manera un medio para asegurar el control anticipado de la cosecha, con una ventaja en el precio, y ejerce incluso funciones reguladoras de la magnitud de la producción anual, de acuerdo con las previsiones de los compradores sobre las tendencias a corto plazo de la demanda. No es extraño, así, que apenas se disponga de financiamiento a largo plazo para la agricultura, incluso por parte de la banca nacional. En pocas palabras, el crédito se amolda a los rasgos de organización de la agricultura y al régimen y comportamiento de los mercados de productos agropecuarios. Más que ser una causa de estos fenómenos, los defectos del sistema crediticio son una consecuencia, un reflejo, que los vuelve más agudos.

La agricultura comercial que floreció en el norte y el noroeste del país a partir de fines de los años cuarenta encontró su base física en los grandes distritos de riego construídos por el gobierno, pero el estímulo más importante para ella provino de las condiciones altamente dinámicas de la demanda, expresadas en particular en la posibilidad de exportar algodón y sustituir importaciones de trigo. Los compradores de los productos, deseosos de sacar el mejor partido de las perspectivas que ofrecían los mercados, brindaron amplios créditos a los agricultores para expandir las cosechas. Estos últimos encontraron grandes facilidades para utilizar insumos productivos más eficientes (semillas seleccionadas, fertilizantes, insecticidas, etc.) que en poco tiempo elevaron de modo sustancial los rendimientos por hectárea. Incluso, mejoró la dotación de bienes de capital, más marcadamente entre los propietarios privados que entre los ejidatarios. Entre estos últimos, sin embargo, se mantuvo, e incluso se acentuó la explotación de la tierra fragmentada en pequeñas parcelas, lo cual, unido al desfavorable reparto del ingreso condicionado por la elevada participación del sector comercial en el mismo, impidió que se contara con recursos para hacer mejoras permanentes en las explotaciones. Se descuidó la construcción de estructuras en los predios para aprovechar mejor el agua, drenar los suelos y conservar la tierra. Ni se contaba con préstamos a largo plazo para estos propósitos, ni los pequeños agricultores alcanzaban a ahorrar para financiar por sí mismos las obras. El hecho de que se mantuvieran bajas las cuotas por el uso del agua en los distritos de riego significaba, en lo inmediato, una ayuda para los agricultores menos fuertes económicamente, pero a la larga se tradujo en el abandono de las obras de conservación, por falta de medios para costearlas. El resultado de esto fue el deterioro de las presas y canales, y la pérdida, por ensalitramiento o erosión, de extensas superficies agrícolas. Un factor más vino a agregarse a este cuadro: ya fuese por la escasez de tierra frente a la población agrícola, o bien por efecto de la presión del mercado en los años de mejores precios del algodón, se incorporaron al cultivo todas las tierras de que podía echarse mano en los distritos de riego, y para disponer de agua para cultivarlas se perforaron pozos profundos no adecuadamente planeados, que han significado con el andar de los años el empobrecimiento o agotamiento de los recursos hidráulicos del subsuelo. Factores que, en esta época en la cual, por añadidura, las perspectivas de la demanda son menos brillantes, comprometen el porvenir de la agricultura comercial de nuestros grandes distritos de riego.

En los cultivos comerciales que se practican en nuestros trópicos, fincados en tierras húmedas relativamente abundantes, ni siquiera se ha observado la mejora de los rendimientos por hectárea. De los dos productos más significativos, la caña de azúcar apenas ha registrado un breve ascenso en los últimos veinte años, y el café ha venido teniendo, de largo tiempo atrás, y hasta hace poco, un monto cada vez menor en su producción por hectárea. Pese a que el primero de estos cultivos nutre de materia prima a una de las grandes industrias del país, y a que el segundo sigue al algodón por su participación en las exportaciones agrícolas del país, en ambos casos el avance en la técnica agrícola ha sido insignificante. El hecho de que no falten la tierra ni brazos dispuestos a trabajarla ha permitido a los compradores de estos productos, compradores prácticamente únicos en cada lugar en que existe este tipo de agricultura, seguir una política que alienta la producción extensiva, en grandes superficies con bajos rendimientos, a base de pagar a los campesinos precios sumamente bajos, e impartirles crédito sólo para los apremios más ineludibles del año agrícola. Por lo demás, el grueso de los cañeros, cafeticultores, tabacaleros, piñeros, etc., son minifundistas incapaces de alcanzar por sí solos mejores niveles de eficiencia. La agricultura comercial extensiva es un activo factor de destrucción del suelo y los recursos forestales en el trópico mexicano.

En la producción de maíz, y casi paralelamente frijol, generalizada a todo el país, y presente en todas las formas de agricultura, es visible el contraste entre la vinculada al consumo de los propios campesinos, estancada en un nivel técnico bajo y con pobres rendimientos, y la que responde a la demanda del resto de la economía, principalmente las ciudades y las manufacturas, bastante más adelantada. La primera persiste por imperativo de las necesidades de la población rural, allí donde ésta se halla asentada; se practica incluso en las tierras más agotadas, y va extendiéndose en perjuicio de los terrenos de pastoreo y los bosques, a lo que acompañan procesos de erosión; no encuentra, en realidad estímulos externos que presionen para hacerla más eficiente.

En cambio, la economía maicera de carácter comercial tiende a concentrarse en los lugares del país donde los suelos y el clima son más satisfactorios y. ha recibido apoyo crediticio y técnico para utilizar mejores insumos productivos, que han elevado sus rendimientos. Sin embargo, factores como el minifundismo, y el hecho de que los mercados agrícolas, sin estar libres de manipulaciones monopolistas, funcionen subordinados a la necesidad de evitar el encarecimiento de las subsistencias en las ciudades, ponen un límite a las posibilidades de aumentar la productividad, por el camino de dotar de más amplios bienes de capital a las explotaciones.

Una última observación. Dentro del cuadro tan someramente descrito, resulta fácilmente explicable que la agricultura no muestre una demanda ni muy pujante ni muy dinámica de insumos químicos y mecánicos, que favoreciera la expansión vigorosa de la producción de éstos en el país. Desde luego, la abundancia de mano de obra y el corto tamaño de las explotaciones restringen las posibilidades de mecanización. El uso de fertilizantes e insecticidas, ajeno a un amplio sector de la producción agrícola, no permite alcanzar escalas para producirlos en que disminuyan sensiblemente los costos, y se logren precios menos altos que los resultantes, por lo pronto, de la política proteccionista del gobierno que persigue como meta la sustitución de importaciones de tales insumos. Finalmente, la investigación y la experimentación con miras al avance técnico de la agricultura, en un país que presenta en esta actividad una gama tan grande en las condiciones naturales y la organización, actualmente sólo pueden progresar despacio y a un alto costo.

Algunas Notas Sobre Política y Programación Agropecuaria

Puede afirmarse, en pocas palabras, que si bien el sector agropecuario todavía no anda muy cerca de los límites que le señalan los recursos físicos aprovechables, y que de hecho aún puede incorporar nuevas reservas a su actividad, se enfrenta de todas maneras, cada vez en mayor medida, a la necesidad de lograr mejores resultados productivos de las tierras y las aguas ya sometidas a explotación. Es decir, que en el desarrollo futuro de la producción habrá de tener una importancia creciente la mejora de la eficiencia, más que la apertura de nuevas áreas a los cultivos, sin desconocer que esto último podrá seguir siendo significativo, aunque ya sólo en algunas regiones del país. Ahora bien, el efecto de los factores llamados a promover la eficiencia (más altos rendimientos y conservación y uso adecuados de los suelos y el agua) se ve obstaculizado o impedido por problemas de organización de las unidades productivas y por el régimen de los mercados a que éstas concurren. En tales términos, el aumento de la producción en respuesta a las necesidades de la población del campo se traduce en una presión sobre los recursos, que lleva a un mal empleo de los mismos.

Es de esperarse, a largo plazo, tal vez para dentro de diez o quince años, que el proceso de urbanización e industrialización de la economía llegue a ser capaz de absorber los excedentes de brazos subocupados o desocupados en la actividad agrícola, y que los que permanezcan en ella puedan combinarse más ventajosamente con la tierra, y con capitales sensiblemente acrecentados, para lograr un régimen de producción de alta eficiencia. Pero a corto plazo no puede contarse con semejante posibilidad para mejorar la organización del sector agropecuario, y los esfuerzos de programación que se acometan deberán partir, por lo pronto, del reconocimiento de este hecho.

Entre los problemas de mayor seriedad que se advierten, conforme a esta perspectiva, figuran los de tenencia de la tierra, o mejor dicho, del régimen conforme al cual se realiza la explotación de las tierras. El más importante consiste en sustituir el trabajo aislado y poco productivo de las pequeñas parcelas por un sistema que agrupe a éstas en unidares mayores, manejadas mediante el esfuerzo cooperativo de los campesinos titulares de las parcelas. Se trataría de realizar la concepción de los ejidos mexicanos no como un simple desmembramiento de los antiguos latifundios, sino como un arreglo más ventajoso de la actividad agrícola, en el que la democratización agraria se aunara a un uso provechoso de la tierra. La actual fragmentación de la tenencia de la tierra está relacionada, por una parte, sin duda alguna, con el crecimiento de la población en el campo, pero por otra lo está también con el régimen de los mercados agrícolas.

Los compradores de productos del campo disfrutan de una ventaja relativa, en su posición para negociar sobre las cosechas, al enfrentarse a muchos productores pequeños y desarticulados, que si tuvieran que hacerlo con grupos más fuertes y compactos. Es apenas natural que los compradores tiendan a mantener esta ventaja, reforzada por el hecho de que en una gran cantidad de casos ellos son prácticamente la única fuente de préstamos para los agricultores. En vez de tratar con ejidos colectivos, propenden a hacerlo con cada ejidatario en lo individual; en vez de habérselas con una unión de agricultores, prefieren entenderse con rancheros por separado. O sea que el problema de minifundismo, entendido no únicamente como el pequeño tamaño de la parcela, sino además como la explotación anárquica de las parcelas de cada ejido, viene en realidad a unirse con la cuestión de las estructuras monopolistas en los mercados agrícolas.

La modificación de esas estructuras, con el objetivo primordial de aumentar la parte que le toca al agricultor en el precio final de venta de sus productos, tendría consecuencias más profundas y perdurables para mejorar la economía agropecuaria que grandes esfuerzos en materia de crédito agrícola institucional o de inversiones públicas. La tarea de modificar los términos desfavorables en que se plantea para los agricultores la comercialización de sus productos abarca simultáneamente acciones en dos campos: 1) por una parte, una franca intervención del estado en los mercados agrícolas, ajustada a diversas modalidades, según los casos (compras reguladoras directamente a los productores, para mantener los precios de garantía en provecho efectivo de éstos; con participación de los agricultores y los compradores, fijación de precios mínimos, adecuada y realmente sancionados, para productos agrícolas con demanda bastante concentrada, como las materias primas, las cosechas tropicales, etc.; facilidades materiales y financieras para almacenamiento y transporte, etc.); 2) por otra parte, dar un primer paso en la organización de los productores, consistente en la unión de éstos para negociar sobre las condiciones de venta de las cosechas, con el efecto, entre otros, de eliminar intermediarios innecesarios.

La organización de los productores para concurrir a los mercados, con el consiguiente aumento de sus ingresos, está llamada a abrir dos vertientes principales en favor de la eficiencia del sector agropecuario: por una parte, la gradual corrección de la explotación minifundista anárquica, en favor de un trabajo más racional en el aprovechamiento común de los recursos, y por otra, la posibilidad de emplear más generalizadamente insumos que acrecienten la producción. La pequeña escala de las explotaciones, y la insuficiencia del ingreso en efectivo, impiden a los agricultores adquirir y utilizar en mayor medida tales insumos.

Sobre la doble base de la mejor organización de las explotaciones, y del logro de un más alto ingreso en ellas mediante una comercialización más conveniente, se facilitará en gran medida la aplicación de los diversos instrumentos de la política de fomento agrícola. Muchos resultados se alcanzarán casi espontáneamente. El aflojamiento de la presión que en la actualidad lleva a los campesinos al monocultivo, ya por razones de abastecimiento familiar, o por el tipo de demanda en el mercado, permitirá que se abran paso prácticas de rotación de cultivos, de abandono de los usos menos aptos y productivos de la tierra, y de cambios en las líneas de producción de las explotaciones. Esto facilitará, además, un crecimiento sano y vigoroso de la agricultura para el intercambio, en detrimento de la de autoconsumo.

Por lo pronto, y mientras las condiciones de abundancia de mano de obra hagan desaconsejable aumentar la capitalización de las explotaciones en términos que acentúen la desocupación rural, tiene preferencia en la política de fomento agrícola la procura de diversos cambios en la economía de las explotaciones: a) los que creen o mejoren estructuras productivas permanentes, tales como embalses, canales para riego y drenes, terrazas, plantaciones de árboles, mejoras en los potreros, etc.; b) los que mejoren la eficiencia en el uso del trabajo rural, abriendo nuevos renglones de actividad en las propias explotaciones y haciendo una utilización intensa y racional de los recursos de éstas; c) los que suministren insumos tales como semillas mejoradas, pies de cría de alto registro, abonos, fertilizantes, insecticidas, implementos de diversos tipos, etc.

Apoyada en las reformas institucionales y de organización que antes se anotan, hay que decirlo una vez más, resultará más fluída y fructífera la acción del estado en materia de crédito a corto y a largo plazo para la agricultura, y en aspectos como la extensión agrícola, la defensa agrícola, la conservación y otros, llamados a hacer posibles los cambios que se acaban de señalar. Una agricultura con un mínimo de bases de organización eficiente, y estimulada por buenos resultados en los mercados, necesitará en menor medida el apoyo del estado y podrá aprovechar mejor el que obtenga.