

204
18



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

ESTRATEGIA CORPORATIVA ESTATAL
PARA EL DESARROLLO RURAL

Tesis Profesional

Que para obtener el título de
Licenciado en Economía

presenta

JORGE CASAS COMADURAN

México, D.F.

1986



Universidad Nacional
Autónoma de México

UNAM



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Indice

C O N T E N I D O Página

INTRODUCCION 1

Capítulo 1

LA RENOVACION DE LA POLITICA RURAL

- | | |
|--|-----------|
| 1.1 La crisis agropecuaria y el análisis de la política rural | 25 |
| 1.2 Desarrollo técnico y desarrollo político | 32 |
| 1.3 Política económica rural y administración pública
al campo : Elementos críticos | 35 |
| 1.4 Subdesarrollo político: Subdesarrollo técnico | 38 |
| 1.5 La política económica rural tradicional y
la acumulación de capital en el campo | 40 |
| 1.6 Los límites del crecimiento extensivo | 45 |
| 1.7 Objetivo del trabajo : Instrumentos para una
Nueva Política Rural | 47 |

Capitulo 2

DOS CONDICIONES INTERNAS PARA UNA NUEVA POLITICA AL CAMPO

	58
2.1 Primera condición: Armonización política	59
2.2 La política del crédito rural	62
2.3 El demérito de los programas coordinados	69
2.4 Segunda condición: Desarrollo institucional	71
2.5 Una estrategia corporativa estatal para el sector agropecuario	75

Capitulo 3

OBJETIVOS E INSTRUMENTOS PRINCIPALES DE UNA ESTRATEGIA CORPORATIVA ESTATAL

	87
3.1 Vieja y nueva etapas de la política rural mexicana	92
3.2 Confluencia de objetivos sectoriales y unificación de instrumentos	98
3.3 Importancia de los Sistemas de Información Rural Estatal	105
3.4 Descripción del Sistema de Información Rural Estatal (SIRE)	119

Capítulo 4

CAPITALIZACION RURAL CON SENTIDO SOCIAL

- | | |
|---|-----|
| 4.1 La reforma agraria y la modulación de los procesos de acumulación capitalista | 143 |
| 4.2 La organización campesina es la solución... pero ha faltado voluntad política | 158 |
| 4.3 Armonización de la estructura para el desarrollo rural | 177 |

Capítulo 5

APUNTES METODOLOGIICA PARA UN PLAN DE CAPITALIZACION RURAL

198

(En revisión)

RESUMEN DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Prólogo

En la década de los años setenta se inició en el sector agropecuario una auténtica escalada para reciclar a las instituciones sectoriales y procurar su eficiencia. Se reestructuraron las viejas organizaciones que fueron el Departamento Agrario, la Banca Oficial Agropecuaria y las Secretarías de Agricultura y Ganadería y de Recursos Hidráulicos, para dar paso a la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), el Sistema Banrural y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), al tiempo que se incrementaban substantivamente los recursos públicos asignados.

En menos de diez años se presentó un crecimiento impresionante del volumen operativo de las organizaciones citadas. Por ejemplo, la cobertura crediticia aumentó de 2.2 millones de hectáreas apoyadas por los ex-bancos oficiales del agro en 1970 para llegar a 6.5 millones atendidas por el Sistema Banrural en 1981 ^{1/}. En forma semejante crecieron otras instituciones.

El incremento cuantitativo de recursos presupuestales no ha significado un cambio paralelo equivalente en la calidad de los servicios públicos. Esto implica una preocupación para una amplia corriente de opinión que me permito compartir tras quince años de observación directa dentro del servicio público rural. Más aún, me permito afirmar que hay factores retardarios institucionales internos que tratan de conservar un *status quo* burocrático tradicional y que ésta es la peor de las facetas de la crisis

sectorial, en donde campean el pragmatismo llano, la corrupción, el desinterés de empleados y funcionarios respecto a los verdaderos problemas campesinos, el escepticismo, la apatía y otros problemas que han caracterizado el medio de trabajo burocrático. La peor cara de la crisis es la que se encuentra dentro de las propias instituciones, a transformar ésta se dirige el presente esfuerzo.

En las siguientes páginas se sostiene que el desarrollo interno de las instituciones agropecuarias en los últimos tres lustros ha sido muy importante para la historia de la administración pública, pese a ser lamentable que la misma acción haya conllevado un alto gasto inflacionario. Ahora existen condiciones para dar una mejor respuesta a la crisis, gracias a los avances anteriores. Prueba de ello son los buenos resultados agrícolas obtenidos en 1961, 1964 y más o menos en 1965. En 1966 parece confirmarse lo dicho, conforme a las declaraciones del IV Informe Presidencial: se ha logrado hacer crecer el producto agropecuario a una ritmo superior al crecimiento de la población. Todo ello relacionado también con buenas circunstancias climáticas.

Pese a que se ha incrementado la capacidad institucional para atender los problemas de desarrollo rural, los logros obtenidos pueden quedarse en el pasado si no hay una evolución congruente de la administración pública y la política económica al campo.

Las circunstancias del presente han vuelto obsoletas las instituciones agropecuarias. Es grave que en el sector oficial subsistan prácticas viciadas heredadas y se conserven actitudes propias de un orden burocrático tradicional, tal como son el encerramiento institucional, la desinformación, el celo de funcionarios, el culto a la personalidad y otros particulares que se abordarán en páginas siguientes.

"Feudalismo administrativo" es un concepto parcialmente aplicable al caso, estamos en un estadio semi-primitivo dentro del proceso de desarrollo de las organizaciones administrativas. En México la administración pública remonta el origen de sus vicios al siglo pasado, y aún antes, en tanto que la administración privada se desenvuelve dentro de una economía mixta altamente burocratizada.

Empieza apenas a llegar una etapa en la que existen condiciones para un nuevo tipo de administración rural mediante el florecimiento de técnicas nuevas y superiores. Los recientes golpes a la conciencia social -efectos de la crisis- deben de hacer reaccionar factores de cambio.

Por lo que respecta al incremento de recursos institucionales en la década anterior, ha resultado principalmente un crecimiento por agregación al interior de cada una de las organizaciones gubernamentales del sector rural, pero se han quedado en el papel la mayoría de los buenos propósitos de transformar el nivel de funcionalidad, así como los planteamientos de coordinación interinstitucional. El desarrollo organizacional del sector oficial sigue muy rezagado en relación a las necesidades.

La propuesta esencial del presente estudio es que: la utilización de técnicas de comunicación, de planeación y control corporativos estatales, -armónicamente interrelacionadas para apoyar a la dirección *estatal* del sector rural-, sería apoyo fundamental en la renovación de la administración pública y de la política económica aplicada en el campo.

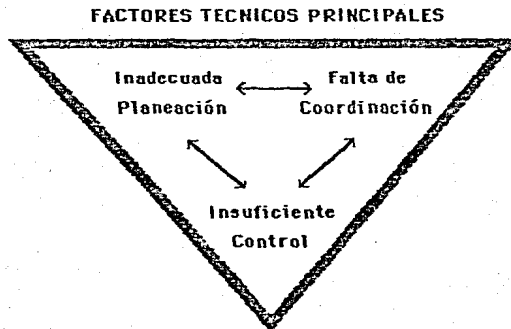
Esta idea significa un planteamiento teórico sencillo, técnicamente complejo, en el que se resume la posibilidad de aplicar en el sector rural mexicano algunos de los principios que han venido produciendo una *revolu*

ción administrativa en otras organizaciones masivas contemporáneas, como infraestructura para recibir y producir nuevas fuerzas sociales a través de las instituciones del campo.

El orden internacional ha llegado a la etapa histórica de las grandes corporaciones, en tanto las dependencias del Gobierno Federal han demostrado incapacidad para coordinarse eficientemente en los estados. Esto es grave y sumamente notorio en el sector rural. Es observable en el terreno de los hechos la pobreza de las relaciones interinstitucionales.

La falta de coordinación entre las instituciones del sector oficial es una de sus tres principales fallos de organización interna. Otros dos problemas principales son la insuficiente planeación y la corrupción, que componen un triángulo con efectos interalimentadores actuantes en forma de círculo vicioso.

CIRCULO VICIOSO EN LA ADMINISTRACION DE LA POLITICA RURAL



La inadecuada planeación es una de las causas importantes de una deficiente coordinación y viceversa. A su vez ambos factores propician la falta de control y por ende la corrupción, que es la principal resultante favorecida por el desorden así determinado. Estas son fallas que imposibilitan el desarrollo de la vida corporativa y frenan logros institucionales. En pocas palabras, impiden el funcionamiento de una guía eficiente y provocan control insuficiente.

Este es el espectro de factores entre los cuales se pierden o se merman la buena disposición, el incremento de recursos presupuestales, el aumento de los recursos técnicos profesionales al servicio público y gran parte de la honestidad individual. El llamado "instinto de trabajo eficaz" ^{2/} ha sido derrotado dentro de la burocracia mexicana y ese es el principal problema.

Para que el Gobierno en México tenga la capacidad de cambio que exige el devenir histórico mundial es necesario desarrollar la vida corporativa estatal. Se entiende por ello *la integración interinstitucional para mejorar los sistemas de trabajo y el reforzamiento de autoridades coordinadoras estatales (órganos corporativos sectoriales), suficientemente facultadas y capacitadas para que hacer que las organizaciones federales y locales funcionen como una sola corporación y que las responsabilidades y decisiones del Gobierno Federal descansan dentro de cada entidad federativa, que cada vez confluyan menos al centro del país.*

Esto significa que cada dependencia actúe armónicamente como parte de un sistema mayor a nivel local, mediante la asignación de la óptima

prioridad al apoyo de las acciones mutuas dentro de un alto grado de autonomía administrativa estatal.

La vida corporativa es relevante en los círculos político-administrativos del centro del país y en menor grado lo es también en las capitales de los estados. Pero, por debajo de estos niveles existe casi la mera inercia de las cosas burocráticas. En el terreno de los hechos, con frecuencia, son más importantes los intereses individuales de los empleados y funcionarios públicos, en detrimento muchas veces del bien común.

La falta de vida corporativa significa la inexistencia de una orquestación eficaz en la política económica rural y la pobreza de un espíritu común, que provocan la vulnerabilidad de las instituciones.

La estrategia de cambio de la organización administrativa del sector público en México debe de proyectarse para los estados y subregiones. Uno de los medios *sine qua non* para lograrlo es el desarrollo de la vida corporativa de las instituciones rurales a nivel estatal y en los distritos agropecuarios; porque, sin un orden estatal adecuado, la descentralización del poder significaría un riesgo adicional.

El desarrollo descentralizado de la vida corporativa significa el acceso a un grado mayor de autogestión regional, a través de la coordinación intergubernamental e interinstitucional, mediante un régimen de planeación estatal vigoroso, ampliamente fundamentado en la legislación local y federal. Además, exige la distribución equitativa de los recursos públicos entre la Federación y los Estados.

Sólo un nuevo enfoque regional puede optimizar los esfuerzos para hacer una planeación actuante en el sector rural, con la cual se supere la etapa de los "planes de papel" 3/ que ha sido tónica en el pasado. No hay

otra opción para hacer una planeación adecuada a la necesidad de cambio.

Las limitantes para el desarrollo de un régimen planificado eficiente son de dos tipos principales: técnicas y políticas. Las más graves son las propias limitaciones técnicas de los responsables de hacer las labores de planeación, porque ello merma las posibilidades al tratar de aprovechar las oportunidades que las coyunturas políticas han propiciado. De tal manera que en México pudiera llegar el día en que se aleje la oportunidad de hacer un cambio estructural en forma planeada y pacífica por falta de eficiencia técnica del mediano ejército de planificadores que el país requiere, entre otras cosas importantes.

Entre eso y la violencia en los cambios políticos, económicos y sociales sólo hay un paso.

A continuación, en el capítulo introductorio se presenta una definición de conceptos y situaciones que delimitan la problemática sectorial. Empezando por el abismo que separa a la política económica conceptual acuñada en el centro del país y la política aplicada en el terreno de los hechos. También se trata de ubicar la situación política rural actual como una etapa de cambio dentro de una serie secuencial de modificaciones al pacto político entre el campesinado, el Estado y la burguesía.

En el capítulo 1, titulado "La Renovación de la Política Económica Rural", se bosqueja un diagnóstico general de la situación de la política

económica tradicional al campo y se define el objetivo del presente estudio como viable instrumento de la política económica rural del futuro.

En el capítulo 2 se plantean "Dos Condiciones Internas para una Nueva Política al Campo", éstas son: 1) La armonización entre las políticas sectoriales y los sistemas de tenencia de la tierra y 2) El desarrollo institucional a través de una estrategia corporativa estatal para el sector agropecuario.

En el capítulo 3, "Objetivos e instrumentos principales de una estrategia corporativa estatal", se aborda el tema de la posible evolución de la política rural para hacer un planteamiento básico:

Así como en la etapa agrarista el instrumento principal de la política rural ha sido el crecimiento territorial de los recursos agropecuarios a través de las políticas de reparto agrario, colonización, apertura de tierras al cultivo, etc, *en la Nueva Política Rural las estrategias centrales serán aquellas orientadas a la capitalización de las predios en funcionamiento;* tratando de compensar con crecimiento intensivo de la producción las limitaciones al crecimiento extensivo que sobrevinieron en lustros recientes por el agotamiento relativo de recursos agropecuarios nuevos por explotar.

Las políticas de las diversas instituciones del sector rural deberían enfocarse a impulsar prioritariamente procesos de capitalización en el campo, como vehículo para mejores sistemas productivos dentro de formas de organización rural con sentido social.

Se requiere la integración de objetivos y políticas institucionales, pero también en el nivel operativo de las organizaciones es indispensable la confluencia funcional de instrumentos de registro, información, planeación y control, con el fin de proporcionar elementos para dirigir las actividades públicas como partes de una sola gran corporación estatal eficiente.

Un instrumento clave de aproximación a esos fines sería el establecimiento de un poderoso sistema de información rural. En la segunda mitad del capítulo tercero se expone en síntesis lo que podrían ser los Sistemas de Información Rural Estatal, como infraestructura de apoyo a las actividades de comunicación, planeación y control interinstitucionales de las acciones de campo.

En el capítulo 4, "Capitalización Rural con Sentido Social", se plantea que:

1) La estructura de la propiedad en el campo se opone en diversas formas a la capitalización rural, ya que la acumulación individual capitalista clásica es limitada por la ley, en tanto que el sistema ejidal no ha representado una mejor opción económica. Este último se encuentra enredado entre las complejidades de la legislación relativa al campo y las realidades del caciquismo desarrollado a través de las propias estructuras ejidales.

2) Las estructuras de poder rural tradicionales frecuentemente son obstáculos al desarrollo de nuevas formas de organización económica campesina, porque podrían resultar afectadas por cambios en el estado de cosas.

3) Para vencer estos obstáculos... sólo una decidida política rural sólidamente instrumentada. Entre otras medidas, es necesario desarrollar un plan de capitalización rural mediante la asociación de productores, con comitante con un proceso de racionalización de la tenencia de la tierra. Ambos serían objetivos de política económica a realizar dentro de una estrategia de acción corporativa estatal.

En el capítulo 5, se incluyen algunos "Apuntes metodológicos para un Plan de Capitalización Rural":

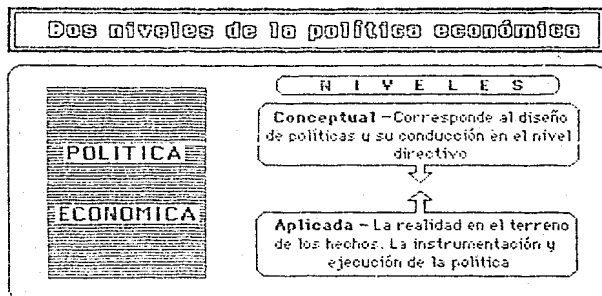
En los cuales se compendian principios básicos de acción tendientes al funcionamiento de dispositivos técnicos de apoyo a la Dirección estatal del sector rural. Comprendiendo cinco principios para transformar el marco institucional e instrumental de la política al campo y cinco fundamentos técnicos operativos para un método de planeación actuante a nivel regional.

Introducción

POLITICA ECONOMICA CONCEPTUAL Y APLICADA

Es relativamente fácil demostrar que la política rural, cerebralmente concebida en las esferas superiores del poder, llevada a efecto a través de los grandes "dinosaurios" de la administración central mexicana, se tergiversa en la práctica y se transforma en un fenómeno distinto a lo diseñado al llegar al terreno de los hechos.

Hay un abismo considerable entre la política económica conceptual acuñada en el Centro del país y la política económica aplicada. Por ejemplo: lo que en el alto nivel es política para el desarrollo económico y social se transforma también en instrumento y soporte de formas contemporáneas de caciquismo burocrático y rural en las regiones. Este tema se aborda más adelante (capítulo 4, inciso 2) Se alude al hecho en esta introducción para esquematizar la realidad de la política económica al campo y su necesidad vital de renovación:



La diferencia entre lo dicho y lo hecho es clara en el sector rural, debido a la crisis de crecimiento agropecuario iniciada desde 1965, como preámbulo a la crisis política, económica y social que sería general en los siguientes años.

Durante veinte años la crisis agropecuaria ha sido el fenómeno campeante en el panorama rural, con mejorías cortas provocadas en años climáticamente favorables. Lo cual ha puesto en evidencia las fallas estructurales provocadas en la economía rural por las políticas oficiales en las décadas anteriores, así como los rezagos institucionales ante los tiempos cambiantes.

El planteamiento básico de las siguientes páginas es que sí existen soluciones a la problemática del campo, pero no han sido asequibles dentro de las condiciones de la política burocrática tradicional.

En la perspectiva de la década, la solución se encuentra en: 1) la racionalización de los recursos públicos aplicados al campo, 2) la reestructuración paulatina pero certera de la realidad agraria y 3) otras medidas para realizar un plan de capitalización rural con sentido social. Tal como se expone más adelante (capítulos 4 y 5).

Se necesita renovar la política económica al campo y revolucionar la administración pública para lograr la estabilidad rural y el desarrollo agropecuario durante un plazo amplio; porque sí hay capacidad de respuesta en el campo mexicano, gracias a la amplia base social creada por la distribución democrática de la tierra durante una prolongada reforma agraria, además de la reserva de recursos agropecuarios subaprovechados que se pueden dinamizar. Si es que somos capaces de cambiar internamente.

Si ante los nuevos retos de la historia no hay la capacidad de respuesta suficiente del sector público y de los gremios profesionales, podrían ser

ciertas las interpretaciones muy pesimistas respecto al futuro nacional.

CENTRALISMO FEDERAL Y CACIQUISMO REGIONAL

La administración pública en los estados permanece rezagada, en términos generales, porque están mal compartidas las responsabilidades y recursos entre el Gobierno Federal y los estados, y por tanto se depende del Centro para la toma de decisiones estratégicas. Además de que tampoco se han podido del todo delegar éstas, sin temor a que se tornen decisiones regionales diferentes a las consideradas convenientes para la estrategia nacional.

La administración pública ha estado políticamente presionada entre el centralismo federal y el caciquismo regional. Hay un círculo vicioso entre estos dos factores que tiende a mantener un orden burocrático tradicional.

El poder federal en México ha crecido imponiéndose a los intereses de los grupos regionales, desplazando a los viejos caudillos, conciliándolos, negociando con los cacicazgos provinciales.

El poder central se ha robustecido para asegurar el seguimiento de la filosofía política nacional y de las prioridades del desarrollo, pero ha crecido demasiado. Es necesario para mantener el equilibrio de fuerzas resultante de las regiones, aunque se ha extralimitado en sus facultades hasta llegar a constituir un centralismo absurdo.

Las grandes organizaciones ministeriales, centralizadas en una región dominante del país, presentan un desarrollo deformante característico de la enfermedad macrocefálica.

Los excesos del poder central significan deficiencias en las provincias. Por esta razón, en la administración pública de los estados ha prevalecido el subdesarrollo permanente, con excepciones. De tal manera que la influencia del caciquismo regional ha tendido a ser perpetuada por el centro

lismo, debido a que el mantenimiento del subdesarrollo regional limita la modernización administrativa en los estados.

En otras palabras: los gobiernos estatales han venido siendo débiles ante influencias de grupos locales, debido a que, entre otros motivos, la macrocefalia absorbe y ejerce recursos regionales que podrían dar fuerza política y ejecutiva a la provincia.

e

En el caso de la política rural son más palpables los atavismos del pasado, en la medida de que en el agro está el corazón tradicional y más auténtico de la población mexicana. En relación al campo se manifiesta, en pleno el tradicionalismo en la política económica y en la administración pública.

En el campo se encuentra la mayor resistencia al cambio, porque el liderazgo ha venido asumiendo las formas del caciquismo dentro de las zonas rurales y dentro de las instituciones públicas agropecuarias. La política al campo tradicional y la burocracia han venido propiciando la confusión entre líder y cacique. Por ello es de temerse que una descentralización pudiera significar una regresión, con la cual se apoye preferentemente a grupos de poder tradicionales otorgándoles más capacidad económica y de mando.

Una política efectiva de descentralización del Gobierno Federal significa generar nuevas energías políticas en provincia y/o fortalecer las tradicionales, no hay otra opción. El desarrollo de la administración pública regional debe llenar este nuevo espacio para seguir una pauta saludable. Es urgente modificar en varios sectores el esquema tradicional de la política económica provincial atendida a los dictados y las acciones del gobierno central.

Dentro de el marco de un nuevo regionalismo mexicano, con espíritu

renovador y mejores técnicas de mando regional, es posible replantear las soluciones a problemas que el gobierno central no ha podido resolver. Por ejemplo: la crisis de crecimiento de la economía rural.

En substitución a la política burocrática tradicional se propone una política corporativa estatal. Es la forma concreta de llenar el nuevo espacio administrativo que se está generando en los estados.

RENOVACION GENERACIONAL

Las únicas razones para esperar cambios positivos en la política económica al campo son: 1) la demostración hasta la saciedad de los errores y debilidades de las políticas tradicionales; 2) la generación de fuerzas sociales que están impulsando actitudes regionalistas nuevas, combinadas con; 3) una renovación generacional producida por cambios de las décadas recientes en la ciencia, la técnica y la conciencia social, que llegarán en los próximos años a nuevas fases de su desarrollo y maduración.

Sorpresas producidas por la ciencia y la técnica nos esperan en los siguientes años y quizá cambios sociales importantes. En estos momentos es posible especular con bases acerca de algunos de los avances sociales, políticos y administrativos que se pueden esperar como resultado de la generación de logros tecnológicos en la etapa histórica que nos ha tocado en suerte vivir.

Se plantea que es posible esperar efectos de cambio equivalentes a una mutación generacional, que es un fenómeno histórico producido cuando nuevas energías sociales acumuladas irrumpen en el panorama político, exigiendo nuevas formas de trabajo y el saneamiento de los objetivos que se persiguen.

En la biología como en la historia, "...el material básico de la evolución son las mutaciones, es decir, los cambios hereditarios..."^{4/}; que se producen como respuesta al medio que modifica en forma permanente las pautas de comportamiento de los organismos y de las organizaciones, respectivamente.

Se han venido dando cambios en las condiciones ambientales en las últimas décadas —crisis económica internacional de largo plazo, aunada al florecimiento de técnicas y al crecimiento demográfico, etc.— que deben de generar una respuesta social importante en los siguientes decenios. Cuando una sociedad no tiene la capacidad suficiente para predominar sobre las circunstancias cambiantes se produce una regresión civilizatoria, pero al imponerse ante situaciones contrarias adversas se genera una evolución interna.

Sobre este tópico trate el presente trabajo. Se busca profundizar en el posible desarrollo de técnicas dentro del ámbito de gobierno, con una perspectiva temporal de dos a diez años. Este es un estudio orientado a la definición de estrategias de desarrollo de las instituciones públicas.

EYOLUCION DE LAS ORGANIZACIONES PUBLICAS

Los grandes personajes de la historia viva son las corporaciones. Por una parte, las organizaciones ministeriales y los monopolios de Estado para la explotación de ramas económicas específicas, y por su cuenta las organizaciones oligopólicas privadas posesionadas de los más grandes mercados de la historia. La economía y la política de los países dependen del funcionamiento de sus grandes organizaciones.

Para la historia económica y política mundial, las gigantescas organi

zaciones actuales han venido cobrando un significado parecido al de los dinosaurios en el desarrollo de las especies. Por lo menos en cuatro características hay una gran semejanza: 1) nunca antes habían existido organismos de su tamaño, 2) han venido creciendo por su alimentación a costa de otros organismos de menor monta, 3) viven en cruenta competencia, y 4) debido a sus dimensiones son especialmente vulnerables a los cambios en las condiciones ambientales.

Una administración pública con las dimensiones actuales no tiene par con lo observado en etapas históricas anteriores. Es la forma que devino el pasado histórico para determinar las estructuras leviatánicas del presente. Es un fenómeno de crecimiento relativamente reciente, con un impactante desarrollo.

Un impresionante crecimiento reciente se encuentra en los gobiernos de los grandes estados nacionales, que absorben y centralizan recursos generados en las regiones de su territorio.

La misma exacerbación del poder centralista genera como reacción fuerzas contrarias destinadas a contenerlos, porque, además de que afectan el desarrollo de los gobiernos regionales, por su gigantismo acumulan un rezago en eficiencia que crece con el paso del tiempo.

Los cambios en las condiciones ambientales han obligado a buscar alternativas, provocando una etapa de cambios organizacionales caracterizada por la intensa actividad de estrategias corporativas para adaptarse a nuevas circunstancias. Tanto en el sector público como en el privado, pues es una cuestión de sobrevivencia. En este contexto, el mejoramiento de las instituciones es el camino a la renovación de la vida nacional.

En el caso de los gobiernos centralistas la alternativa parece ser

regionalizarse *s fortiori*, pese a la fuerza del centralismo; salir de su enajenación para convertirse al tamaño real de la dimensión humana.

EL TAMAÑO IDEAL

"La biología se parece más a la historia que a la física" 5/ En muchos aspectos ésta es cierto:

En el campo de la biología la evolución de los seres se mide por su complejidad, más que por su tamaño 6/. Un principio semejante es aplicable a la evolución política, de tal manera que no necesariamente el país más grande es el más evolucionado. Igual es al caso de las organizaciones administrativas.

Volviendo al terreno de la biología, afirma Carl Sagan que "los organismos más perfeccionados hoy existentes en la Tierra contienen un caudal de información, tanto genética como extragenética, mucho mayor que la de los más complejos organismos de, pongamos por caso, doscientos millones de años atrás".

En otras palabras: "El grado de perfeccionamiento de un organismo depende de su complejidad; ésta se mide por "...el número de funciones que está llamado a ejecutar en el curso de la vida..." y también "...puede determinarse atendiendo al mínimo caudal de información que contiene el material genético del organismo de que se trate..." 4/

Estos principios son también aplicables a las grandes organizaciones sociales y su historia, incluyendo dentro de ellas a las organizaciones administrativas. El número de funciones que realicen determina su complejidad, la cual depende también de la capacidad funcional de cada una de sus partes.

Siguiendo con el símil, en las organizaciones administrativas su grado de perfeccionamiento se determina por el caudal de información acumulada y la información procesable para convertirla en decisiones de calidad.

En este sentido se debe orientar la evolución de las organizaciones públicas: a) perfeccionar la capacidad de captar información del medio ambiente, b) afinar la sensibilidad necesaria para su interpretación, c) agilizar la velocidad y mejorar la precisión en las respuestas, y d) fortalecer las estructuras que garantizan el crecimiento del acervo institucional.

Las organizaciones públicas estatales tienen condiciones superiores a la administración federal en todos y cada uno de estos requerimientos de la evolución institucional. No hay un tamaño ideal fijo o único para las organizaciones públicas, simplemente que dentro de la sociedad actual las regiones tienen una nueva densidad, que supera en sus posibilidades administrativas a los gigantescos gobiernos nacionales. Cada nuevo día de poder centralista es un error y un mayor costo histórico.

PRINCIPALES PROBLEMAS DEL DESARROLLO RURAL

En 1985, el Presidente de México, Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, afirmó que la ley penaliza la productividad en el campo ∇ . Esto significa que un productor al mejorar su predio podría llegar a convertirse en objeto de una invasión, una solicitud de afectación o una afectación legal —por ejemplo, al convertir tierras de temporal en riego en una superficie mayor a las 100 has. o al incrementar la capacidad ganadera de un predio por encima de las 500 cabezas.

La afirmación del Señor Presidente es el reconocimiento de uno de los problemas estructurales provocados por una legislación con sentido técnico limitado y anacrónico. Es sólo uno de los puntos críticos de la realidad del campo mexicano, entre los cuales se encuentran los que se incluyen en el siguiente cuadro:

PRINCIPALES PROBLEMAS DEL DESARROLLO RURAL	
1. Atonización de la propiedad rural	Es un mal endémico provocado por la misma reforma agraria, como consecuencia de sus incongruencias técnicas al repartir minifundios críticos.
2. Falta de organización rural	Hay dificultades importantes para la organización y tecnificación en el minifundio y en general en el medio ejidal. Además hay descuidos, omisiones y hasta sabotaje a la misma.
3. Ignorancia	Los pequeños productores son los más abundantes, los menos capitalizados, los menos organizados y con menos conocimientos técnicos y visión para el desarrollo.
4. Inseguridad parcial en la tenencia de la tierra	Se origina por los cambios en la calidad de los recursos territoriales en un ambiente de antagonización política en el campo y por la lenta expedición de certificados de inafectabilidad.
5. Situaciones ilegales	Consisten en la existencia de latifundios de viejo y nuevo cuño, mediante simulación y/o solapamiento oficial.
6. Insolvencia moral propiciada en el medio rural	El apoyo oficial indiscriminado al sistema ejidal ha prohibido el desarrollo de un tipo de insolvencia moral que antes no existía entre el campesinado.

Para completar el cuadro hay un séptimo punto: la corrupción generalizada dentro del mismo servicio público y la ineficiencia concomitante. En este ambiente, muchas buenas intenciones tienen opciones mínimas o nulas para prosperar. El medio burocrático rural es tan lacerante que termina por obstaculizar muchos de los mejores propósitos de cambio interno. En consecuencia, prevalece el pragmatismo con sus virtudes y defectos.

Cuando hay una diferencia amplia entre la teoría contenida en la ley y la práctica cotidiana, normalmente, es porque: a) la legislación necesita un cambio, y b) alguien se está beneficiando de ello. En la situación actual, la legislación relativa a la propiedad, el crédito y el desarrollo rurales está limitada ante la realidad, se queda corta en sus efectos.

La transformación económica y social en el campo necesita políticas con profunda intención y medidas concretas de cambio con fondo técnico y social de mayor orden.

Para ejemplificar la diferencia entre la política y la realidad tradicionales citaré a continuación tres tipos de situaciones: las dos primeras ubicadas en el medio rural y la tercera dentro del ámbito oficial:

•

En el medio rural mexicano, en el transcurso de setenta años, se ha pasado de la concentración latifundista a la atomización de la propiedad. Se ha recorrido el camino entre dos males opuestos, como resultado de un complejo proceso político y social con incongruencias en lo económico. Algo así como: "saltar de las brazas para caer en la sartén".

Para profundizar en el problema creado, es preciso ubicarse en el papel de un ejidatario parvifundista, como hay muchos, que encuentre en su parcela una fuente de poco empleo y mal vivir, debido a la insuficiencia de la dotación de la que ha sido beneficiario. Además está condenado a la descapitalización permanente, pues no tiene recursos productivos suficientes

para la generación de utilidades que permitan un proceso de acumulación.

En esta circunstancia, una de las opciones económicas para el individuo es la renta de la parcela y la emigración temporal en busca de trabajo, pese a que la ley pretenda lo contrario. Es bastante lógico que un productor con más recursos y/o más ímpetu tome esa parcela en renta y la ponga a trabajar. Mediante esta forma de proceder:

1) El ejidatario pudiera concretar mayor ingreso personal, pues combina el ingreso de la renta de la tierra con la percepción de salarios por la venta de su mano de obra (en muchas parcelas campesinas trabajadas por su propio dueño no se gana siquiera para auto-pagar el valor de la mano de obra aportada por el propietario), y

2) En la parcela rentada se logra mayor productividad, normalmente, pues el que la toma en arrendamiento lo hace porque tiene capital y porque sabe trabajarla. Está obligado a producir lo suficiente para pagar los costos normales, el costo adicional de la renta y además obtener una utilidad.

En otras palabras: la realidad es contraria a la ley, pues el rentismo es un vehículo para pasar la tenencia de la tierra a manos de mejores productores, es vía para el progreso individual dentro de la estructura rural actual. Más que una excepción, es una tendencia económica predominante, que cuestiona los planteamientos tradicionales de la organización ejidal.

El rentismo ejidal es una forma espontánea de organización de la producción, económicamente recomendable, a veces, para el agricultor que quiere progresar, pero es clandestina. Hay en esto una contradicción entre la conveniencia económica individual y las pretensiones sociales que representa la ley. Es lógico que predomine la primera.

Otra forma de clandestinaje económico es el caso citado por el Presidente de la Madrid, que engloba a pequeños propietarios que dentro de las

condiciones naturales de su predio se mantienen dentro del margen legal de tenencia de la tierra, pero que al tecnificarse lo rebasarían o parecerían rebasarlo, haciéndose afectables o simplemente codiciosos.

Una vez más, la ley se enfrenta a la racionalidad económica simple. Desde luego que existe la opción de no tecnificarse y no progresar, para mantenerse dentro de la legalidad o al margen de mayores codicias, lo cual es frecuente. Esta situación es un motivo de estancamiento ocasionado por la misma legislación. Es la realidad en la que viven algunos propietarios individuales.

Cambiando el foco de atención, quisiera analizar un poco la situación de los empleados públicos de las instituciones agropecuarias que se enfrentan a situaciones como las descritas:

Por una parte, han sido medio 'empapados' de una filosofía oficial del desarrollo social en el campo que en la práctica no ha dado los resultados enunciados. Además, existen actitudes políticas muy poderosas en contra de tal filosofía social y frecuentemente los mismos funcionarios públicos son los detentadores de esa corriente adversa.

Se comprenderá entonces que en este medio de trabajo se gravita mentalmente entre la ideología oficial y la realidad en el terreno de los hechos, la cual es dominada por los intereses de los propios elementos de gobierno.

Esta dualidad genera una actitud plagada de ambigüedad y escepticismo entre los empleados y funcionarios normales —pragmatismo llaman a la adaptación al medio—, lo cual deriva en el predominio de una inclinación individualista, pues, para el empleado público común la racionalidad al alcance es tratar de "jalar agua para su molino", ya que las corrientes de pensamiento en el medio rural han sido contradictorias entre sí.

Dicho en otros términos, lo descrito es condicionante principal de la estructura mental dentro del sector oficial, es una conjuntura por la cual se da entrada franca al escepticismo, la apatía, el burocratismo y la corrupción en múltiples expresiones, en contra de los intereses sociales. Una parte importante de la filosofía política se ha quedado en el campo de la teoría, lejos de la práctica cotidiana del servicio público.

EL PRINCIPAL PROBLEMA ES POLITICO

El contenido esencial de la política mexicana al campo consiste en la pretensión de lograr el desarrollo económico con base en los propios campesinos y para beneficio de ellos.

Pese a que en todos los países capitalistas desarrollados el proceso ha sido en sentido contrario: progresaron descampesinando.

Es evidente que existe en México un alto grado de complejidad para llevar adelante una filosofía política social a contracorriente con las fuerzas predominantes del sistema en su conjunto.

Hay dos razones principales que limitan la política de desarrollo social en el campo y hacen que en el camino se vuelva confusa: 1) la propia fuerza del desarrollo capitalista, que determina la imposición de sus intereses a través de leyes económicas espontáneas, y 2) la debilidad del campesinado como clase social.

La política rural mexicana está plagada de contradicciones, complejidades y desviaciones que se originaron desde la conformación de su base política inicial. El campesinado constituyó la fuerza armada principal que

llevó adelante la revolución mexicana, sin embargo no fue capaz de retener el poder para sí y terminó apoyando a otras facciones.

"El campesinado no es capaz de controlar el poder, ni de dirigir una alianza de clases de la que eventualmente forme parte"²/. Un hecho altamente simbólico fue la toma de la Ciudad de México por las fuerzas campesinas de Zapata y Villa y la ocupación sólo momentánea de la silla presidencial. Al final de cuentas, el triunfo político correspondió a la facción de la burguesía carrancista primero y después a la obregonista.

Sin embargo, la debilidad de la incipiente burguesía triunfante en la revolución conlleva la necesidad de establecer una alianza con el campesinado para poder estabilizar el país y gobernar. Se establece así un pacto cifrado públicamente en términos de la letra constitucional, pero llevado a efecto de acuerdo con las fuerzas reales y las posibilidades políticas cambiantes en cada momento del devenir histórico a continuación.

"La revolución mexicana es la historia de la lucha y las alianzas entre la burguesía y el campesinado, historia que transcurre en medio de las agustiasas contradicciones entre un campesinado impotente políticamente y un sector de la burguesía que no encuentra fácilmente una nueva y diferente alternativa política a la de la burguesía terrateniente porfirista que acaba de ser derrocada. El bloque de clases y el pacto reformista que logra Lázaro Cárdenas, veinte años después de la terminación oficial de la Revolución, constituyen la solución política de las contradicciones y el punto de partida del actual sistema mexicano"³/.

Los propósitos revolucionarios del campesinado están insertos en la estructura de poder, supeditados a la acción de otras instancias que se ubican en la organización del Estado.

La base de poder en la que se asienta la política rural es un triángulo:



Es adecuado para dar cabida a una gama inmensa de posiciones, pero permite márgenes de maniobra que van desde el populismo abierto hasta el neolatifundismo solapado. Se presta para actitudes revolucionarias, ambiguas o francamente reaccionarias, conforme a las acciones del régimen en turno y/o las inclinaciones y habilidades de cada funcionario en su ámbito de autoridad.

Esta alianza es una mezcla variante, inestable y contradictoria, que se manifiesta así en múltiples expresiones. Por ejemplo, en la situación del común de los dirigentes de las organizaciones públicas al servicio del campo, donde encontramos, normalmente, una formación ideológica de aspiraciones burguesas individualistas francas y sin vacilaciones, pero obligada a contemporizar con la realidad campesina y a ceder a parte de sus demandas, sin que exista una verdadera identificación de intereses ni el conocimiento de cómo promover el desarrollo campesino.

La política económica al campo se funda sobre una base de poder compleja y variable, la cual provoca modificaciones, con fusiones y desviaciones que impiden transmitir mayor rigor científico y técnico a las acciones institucionales.

El vaivén de políticas sexenales es prueba de ello. Pero, mejor evidencia es la antagonización tradicional entre los sectores de la tenencia de la

tierra, que se ha prolongado mediante artificios, que *han convertido a la reforma agraria en algo así como una herida abierta a la que no se permite cicatrizar*, producto de una gran operación social que parece inacabable por el mismo encono de las partes en conflicto y por la intervención oficial, a veces parcial, en uno u otro sentido.

La parte derecha del triángulo, la alianza del Estado con la burguesía, provoca actitudes liberales entendidas en su más pura acepción: *dejar hacer, dejar pasar*. Es muy fácil de activar, las fuerzas espontáneas de la acumulación capitalista clásica se bastan por sí solas. El apoyo del Estado a la burguesía rural es algo relativamente sencillo, a la vez que remunerativo para los funcionarios públicos con estas inclinaciones.

El atractivo económico y la facilidad para apoyar el capitalismo "a la clásica" en el campo propicia una gran afición del grueso de los funcionarios públicos por esta corriente. La predominancia de estas actitudes vienen a ser la muerte del ejido a largo plazo. Hay otras corrientes de pensamiento entre la oficialidad del sector rural, pero han sido minoritarias.

La alianza entre el Estado y los campesinos es un compromiso histórico ubicado en el centro mismo de la economía mixta, por el cual se apoya el desarrollo del sector social a través de recursos públicos. Pero, cuando se lleva mal este propósito, los programas de desarrollo social se convierten en un simple "barril sin fondo", un lastre que frena a la economía en su conjunto.

El desarrollo campesino requiere la aplicación de técnicas específicas de acción social, que empiezan por un reparto agrario bien hecho y deben de continuarse con metodologías adecuadas sin las cuales no hay los resultados positivos factibles.

te décadas por la reforma agraria, ni transforman la mentalidad de negociante que hay entre el ejército de funcionarios y empleados del servicio público rural, ni modifica todavía lo suficiente la inequitativa distribución de responsabilidades y recursos para el desarrollo rural entre la Federación y los gobiernos estatales. Estos problemas siguen esperando su resolución. Además, hay otros escollos por superar.

a

Los mecanismos de la conciencia social son lentos en sus respuestas ante hechos complejos. Sin embargo, ha transcurrido suficiente tiempo para empezar a quedar claro que: el afán redistributivo de la riqueza en el campo ha sido llevado casi hasta su sociedad, de hecho ya se ha transferido en su totalidad la estructura rural, directa o indirectamente.

Se han rebasado incluso algunos límites de la racionalidad económica con ese propósito. A ojos vistas, la pobreza del ejidatario minifundista es irresoluble en demasiados casos. Se ha venido siguiendo una desviación en el camino.

Pero todavía no ha sido entendido del todo que: continuar el reparto *en su forma tradicional* significa un atentado contra principios del desarrollo productivo.

Por ejemplo, con la legislación actual, un grupo de veinte personas en edad de trabajar, llenando ciertos requisitos, puede solicitar la adjudicación de un predio supuestamente afectable, iniciando así un litigio prolongado cuyo resultado puede muy bien ser negativo, por diversas causas. 10/ Entretanto, dicho predio no puede ser sujeto de crédito, ni base para la tranquilidad económica en las inversiones. Todo lo cual significa una traba al crecimiento de la producción.

El fantasma de los viejos agraristas todavía recorre parajes mexicanos. Esto es cierto, por más que se pretenda esconder que existe cierta inseguridad en la tenencia de la tierra. ¿Hasta que grado es peligroso? Sólo

te décadas por la reforma agraria, ni transforman la mentalidad de neoguerrillero que hay entre el ejército de funcionarios y empleados del servicio público rural, ni modifica todavía lo suficiente la inequitativa distribución de responsabilidades y recursos para el desarrollo rural entre la Federación y los gobiernos estatales. Estos problemas siguen esperando su resolución. Además, hay otros escollos por superar.

o

Los mecanismos de la conciencia social son lentos en sus respuestas ante hechos complejos. Sin embargo, ha transcurrido suficiente tiempo para empezar a quedar claro que: el afán redistributivo de la riqueza en el campo ha sido llevado casi hasta su sociedad, de hecho ya se ha transformado en su totalidad la estructura rural, directa o indirectamente.

Se han rebasado incluso algunos límites de la racionalidad económica con ese propósito. A ojos vistas, la pobreza del ejidatario minifundista es irresoluble en demasiados casos. Se ha venido siguiendo una desviación en el camino.

Pero todavía no ha sido entendido del todo que: continuar el reparto *en su forma tradicional* significa un atentado contra principios del desarrollo productivo.

Por ejemplo, con la legislación actual, un grupo de veinte personas en edad de trabajar, llenando ciertos requisitos, puede solicitar la adjudicación de un predio supuestamente afectable, iniciando así un litigio prolongado cuyo resultado puede muy bien ser negativo, por diversas causas. 10/ Entretanto, dicho predio no puede ser sujeto de crédito, ni base para la tranquilidad económica en las inversiones. Todo lo cual significa una traba al crecimiento de la producción.

El fantasma de los viejos agraristas todavía recorre parajes mexicanos. Esto es cierto, por más que se pretenda esconder que existe cierta inseguridad en la tenencia de la tierra. ¿Hasta que grado es peligroso? Sólo

los latifundistas lo pueden saber.

Pero, al haber en la manipulación campesina un oficio se acendran los antagonismos sociales en el medio rural, esto convirtió a la reforma agraria en una acción persecutoria que rebasó al control oficial, porque propicia la movilización artificiosa de la miseria del campo y la ciudad en contra de empresas constituidas. A la par, o más, que contra latifundios.

Más todavía, la continuación del reparto agrario en su forma tradicional es nociva, ya que su existencia misma sigue alentando muchas esperanzas falsas en los hijos del campesinado. Los predios susceptibles de afectación no son significativos en comparación con los ya afectados. Apenas serán, quizá, equivalentes a la superficie necesaria para racionalizar algunas de las dotaciones insuficientes en ejidos ya constituidos. No hacen falta más solicitantes de tierra, por lo pronto.

Corrientes políticas de alto nivel han venido reiterando la idea de poner fin al reparto agrario. Han estado insistiendo y se han iniciado bases instrumentales para abrir el camino técnico que pueda hacer factible este propósito más adelante, como es el Catastro Rural. Mediante el cual se podría hacer, por primera vez, un inventario real de los resultados del reparto agrario y una demostración de lo poco que faltare por hacer.

Terminar con prácticas tradicionales es una idea razonable, pero no sería correcto plantear el fin del reparto agrario como solución aislada, ni como término definitivo y sin excepciones, ya que es indudable la existencia de la espontánea tendencia presente y futura a la acumulación de tierras, aún corriendo riesgos. En comportamientos humanos no existen esenciales absolutas, todo es relativo a las circunstancias.

Se requiere una estrategia más completa, que incluya el cambio de los procedimientos operativos de la reforma agraria y la reorientación de la política rural en su conjunto, poniendo fin a la acción agraria como falsa salida a la presión demográfica.

CAPITALIZACION RURAL CON SENTIDO SOCIAL

La reforma agraria y la apertura de nuevas áreas al cultivo tuvieron efectos iniciales satisfactorios en producción y reivindicación social, sólo que surtieron otros efectos laterales que obstaculizan la capitalización rural y por tanto limitan el desarrollo de mejores sistemas productivos. Esta es una de las causas principales de la crisis de crecimiento agropecuario que inicia en 1965.

La inversión de los ejidatarios es limitada porque muchos de ellos están estructuralmente negados a la capitalización, así como casi todos los minifundistas. En tanto que los propietarios individuales de mayor tamaño invierten con tiento excesivo y hasta cierto límite conservador, más allá del cual su propiedad o su tranquilidad pudiese peligrar.

Como la ley agraria pone límites a la acumulación territorial individual —en ello radica parte de su espíritu democrático—, a partir de cierto tamaño se merma la motivación al crecimiento para la mayoría de los mejores líderes productivos del campo.

Por esa y varias otras razones, gran parte del capital rural emigra a las ciudades buscando una actividad más cómoda.

Otra gran porción del producto rural se traspasa a los sectores industrial y de servicios a través de los mecanismos de intercambio desigual, de tal manera que con los productos del campo capitalizan más los comerciantes y los industriales grandes, las transnacionales entre otras empresas.

La capitalización en el campo mexicano es un problema crítico en extensas áreas del país, lo cual explica la limitada respuesta de la oferta agropecuaria. No hay ganancias suficientes para los productores del campo. En consecuencia, no hay reinversión ni acumulación de capital adecuadas, ni tecnificación bastante, ni desarrollo de sistemas de producción superior

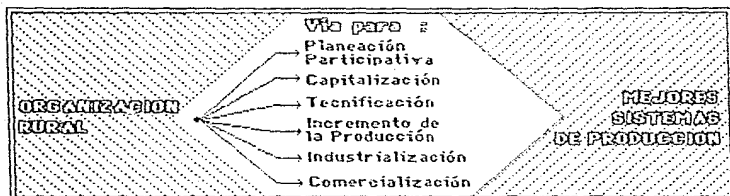
res. Por estas razones, el funcionamiento y transformación del sector rural depende del capital de Estado.

El capitalismo privado está limitado en el campo mexicano. Por otra parte, el capital del sector social tiene una perspectiva abierta, limitada por sus propias dificultades de organización.

Por su minifundismo, el ejido es una forma irracional de tenencia de la tierra si no se instrumentan sistemas de organización de la producción, mediante los cuales se logre capitalizar las actividades rurales en forma social, con la participación y beneficio de la comunidad.

Una empresa que no logra capitalizarse es económicamente irracional en nuestro siglo, porque significa que no puede tecnificarse, ni crecer, ni mejorar, ni ser competitiva, ni viable a largo plazo. Así también lo es la tenencia de la tierra que no deja para reinvertirle.

La organización es la vía para la capitalización ejidal. Aparte de ser la forma idónea para resolver una serie de condiciones económicas ante las cuales los pequeños productores del campo son insuficientes en lo individual.



La estructura rural mexicana está concebida para pequeños y medianos productores. Para los pequeños no es viable satisfacer condiciones elementales de tecnificación dentro de su predio. Actualmente no es posi

ble tener y mantener un tractor bien equipado con menos de 60 a 80 hectáreas. En tanto que para los medianos productores no es dable convertirse en industriales individualmente.

El campo mexicano es una economía fragmentada. Es necesario reconstituirla para hacerla competitiva dentro de los niveles de capitalización y tecnificación impuestos por nuestro tiempo.

Tradicionalmente se ha practicado la organización rural como recurso político, pero no se ha tenido el mismo grado de éxito como vía de acceso a sistemas más productivos y rentables. Hace falta un enfoque económico que sustituya el tradicional comportamiento político.

En este momento parece muy difícil convencer a los productores rurales de trabajar en forma organizada, porque significa otro tipo de disciplina y otra idiosincrasia —que sí hay en pueblos varios del planeta—. Sin embargo, las exigencias de los nuevos tiempos van desarrollando un sentido social que antes no existía y las nuevas generaciones vienen armados con otras formas de entender la convivencia y la colaboración.

El sentido social del comportamiento individual está en función de la densidad de la población, del desarrollo económico y de la conciencia ciudadana. Es la ley del presente y del futuro.

Para los productores rurales de mayor tamaño llega un momento en que capitalizarse significa industrializarse o comercializar sus propios productos. En tanto que para los pequeños oferentes la capitalización significa tecnificarse para sobrevivir y para algunos poder crecer.

En todos los estratos de productores y todas las formas de propiedad rural, la capitalización con sentido social es solución para crecer en lo económico y también solidariamente. Es el factor central de la estrategia de desarrollo rural adecuada al presente y al futuro.

Sin embargo, su efectiva realización requiere la transformación

previa del marco institucional en el cual se desenvuelven las actividades rurales.

Un eficiente plan de capitalización rural, desarrollado dentro de un marco de trabajo corporativo estatal, puede ser un buen inductor oficial para la superación del clima político de antagonización social, que fue la marca de las décadas anteriores. Sería un impulsor de mejores sistemas de producción para el bienestar de la población del campo y de la sociedad en su conjunto.

Las dos vertientes políticas principales del medio rural mexicano; el agrarismo campesinista y el capitalismo neoliberal, son suficientemente fuertes e influyentes para proponer esquemas de desarrollo rural y presionar indefinidamente para que se cumplan. La resultante de ambas fuerzas no será la terminación o derrota de ninguna de las partes, ambas prevalecerán porque corresponden a valores auténticos que caben dentro de una sociedad democrática. La sociedad rural mexicana es amplia precisamente por ser democrática y en ello estriba su principal virtud.

La construcción del sistema agropecuario y forestal que necesita el país reclama todas las fuerzas existentes del sector rural, porque las exigencias de la gran sociedad de masas han venido rebasando la respuesta productiva en el campo.

Los recursos agropecuarios subutilizados en México son ahora más importantes que antes, porque en ellos se encuentra el potencial de respuesta necesario. Este debe de ser el foco de atención principal... tanto en el ejido como en la pequeña propiedad

No hay lugar para viejos antagonismos, ni descuidos u omisiones. Se necesita el sistema que permita atender todos los puntos claves del desarrollo rural. Hasta donde los recursos alcancen.

Capítulo 1

La Renovación de la Política Económica Rural

—Objetivo del presente trabajo—

1.1 La crisis agropecuaria y el análisis de la política rural

La crisis de crecimiento agropecuario empezó en 1965. "...aunque en entonces nadie lo percibiera, la nueva estructura productiva alcanzó su máximo desarrollo y..." 11/ se inició una etapa prolongada de crecimiento de la producción de alimentos por abajo del índice de crecimiento poblacional que llega hasta la década de los ochentas. Los primeros indicios se manifestaron a través de aumentos en las importaciones y en los precios, debido a una oferta por abajo de las necesidades de consumo nacional 12/. Los niveles de desempleo y subempleo alcanzaron cifras sin precedentes presionando sobre el crecimiento urbano industrial 13/, engrosando rápidamente los llamados 'cinturones de miseria' que llevarían a la crisis política en las ciudades a fines de los años sesenta y principios de la siguiente década.

Ahora, la crisis agropecuaria es el punto de partida obligado para el

análisis de la política al campo, así como antes lo fueron las apologías a la "revolución verde", a la "época de oro" de la agricultura mexicana (1940-1965) y a los efectos socioeconómicos de la Reforma Agraria.

La conciencia de la crisis se generalizó hasta los años setenta, después de 1973 llegó a ser del dominio público; desde la misma Presidencia de la República se emprendieron críticas contra las políticas predecesoras al campo. A partir de aquel momento los elogios se han hecho menos y la crítica es el tono más usual.

Dos décadas después del inicio de la crisis hay un malestar en aumento, al mismo tiempo que dentro del gobierno se producen cambios de políticas y de nombres de los programas que atacan diversos aspectos de la misma, sin que los resultados sean satisfactorios, excepto en algunos años singulares. Existe la creencia de que no se está atacando la raíz del problema. La realidad es que la cuestión rural en México es un asunto escabroso y complejo.

En la página 26 se incluye una simplificación esquemática del desarrollo agropecuario y la política al campo, visto en una panorámica histórica general dentro del período de los gobiernos de la Revolución. Con esta presentación se pretende dar una primera imagen global con un enfoque crítico, a fin de tomarlo como marco del tema principal del presente escrito. Nos interesa la visión de conjunto, más que la definición detallada de los conceptos.

Hay un gran número de factores que contribuyen a la crisis agropecuaria pero pueden resumirse en tres principales grupos de fenómenos técnicos y políticos que se enumeran:

1) Crecimiento con fallas estructurales

El desarrollo económico y social basado en una economía capitalista mixta* tiene la principal virtud de fundarse en una amplia base social.

En México se logró un crecimiento acelerado del aparato de producción agropecuario desde la tercera década del siglo, cimentado en un impetuoso proceso de apropiación territorial de un país semi-virgen, incentivado políticamente mediante el reparto agrario, colonización, apertura de áreas agrícolas nuevas, etcétera, y apoyado por la introducción de técnicas importadas en muchas de las áreas agrícolas.

Han predominado las políticas de crecimiento extensivo, con efectos suficientes hasta 1965. Pero el desarrollo de sistemas de trabajo más tecnificados ha sido desigual, limitado en la mayoría del territorio hasta hace un decenio. En general, el crecimiento intensivo en los predios ocupados por la amplia base campesina de pequeños productores es deficiente.

En el mismo proceso de reestructuración de la propiedad rural —Reforma Agraria— se engendraron fallas estructurales que dan vulnerabilidad a la economía rural y con el tiempo generan efectos críticos, que se analizan más adelante. Valga aquí la siguiente cita: 14/

"La reforma agraria mexicana creó un nuevo problema agrario: el problema agrario actual. A éste no se le ha encontrado una solución satisfactoria. Ni siquiera se le ha planteado rigurosamente. **No se le reconoce como nuevo problema**, sino que se le confunde con los residuos del problema agrario prerrevolucionario."

"El problema del campo consiste principalmente en el problema agrario actual, con lo cual se quiere decir una estructura de la tenencia de la tierra desfavorable al desarrollo de la agricultura y aun al bienestar social."

* Una economía capitalista mixta, como la mexicana, consiste en una estructura compleja en la cual interactúan dos polos o sectores principales: el capitalismo privado, con la inspiración tradicional decimonónica y el capitalismo de estado, hijo del liberalismo mexicano y de las fuertes corrientes sociales del siglo XIX. En las últimas seis décadas el capital social ha venido creciendo como complemento y síntesis de las dos corrientes anteriores.

PANORAMA HISTORICO GENERAL SIMPLIFICADO DEL DESARROLLO Y LA POLITICA RURALES

1 Crecimiento con fallas estructurales

Desarrollo económico y social basado en una economía capitalista mixta, que ha beneficiado a una gran base social campesina, pero sobre fallas estructurales importantes que producen vulnerabilidad y efectos críticos

Rápido crecimiento del aparato de producción rural hasta la década de 1970

Crisis de crecimiento: 1965 - ?

PREDOMINIO DE LAS POLITICAS DE CRECIMIENTO EXTENSIVO

2 Limitado desarrollo técnico

Improvisación técnica y acumulación de errores en el reparto agrario

Fallas estructurales, minifundio, desorganización de la producción

Deterioro de las políticas tradicionales

Limitado desarrollo técnico de la política económica aplicada

Mermada capacidad de transformación social

Manipulación política de los campesinos

Antagonización social en el campo

Inseguridad parcial en la tenencia. Inhibición de inversiones. Divorcio industria-campo

Amalgama de vertientes políticas contrarias: 1) Agrarismo y 2) un capitalismo 'criollo' con esquemas técnicos y socioeconómicos importados

Dualidad política interna

Vaivén de políticas sexenales

3

Macrocefalia y

Subdesarrollo Regional

MACROCEFALIA CRECIENTE

OLIGOCRACIA EN DESARROLLO

Política de grupos en el alto nivel

Concentración creciente del poder en grupos centristas

Administración de élite

LA CORRUPCIÓN-INSTITUCION

Proyección de grupos centristas a provincia a través de cadenas de poder burocrático = Política-burocracia local

SUBDESARROLLO REGIONAL

2) Limitado desarrollo técnico de la política aplicada

Desde el arranque se tuvieron serias limitaciones de recursos técnicos para realizar la magna obra de desarrollo económico y social planteada por los revolucionarios, esto llevó a la improvisación y se acumularon innumerables errores de ejecución y otras fallas.

La Reforma Agraria se distingue por su enfoque político que ocasiona gran parte de sus incongruencias técnicas y económicas, con una enfermiza tendencia al minifundio, una terrible desorganización de la producción y, por consecuencia, serias dificultades estructurales para la capitalización la tecnificación y el desarrollo.

El apoyo de los campesinos se convirtió en parte principal de la base política del régimen y su movilización se estableció como elemento de una fórmula de poder, produciendo un clima de antagonización social dentro de la población del campo durante décadas. Con un movimiento mediante el cual uno de los dos sectores de tenencia de la tierra pareciera que "va devorando fatalmente al otro" 14/.

Todo lo cual deriva en: 1) un ambiente de inseguridad parcial en la propiedad rural, 2) la inhibición parcial de inversiones y 3) un distanciamiento en el desarrollo de los sectores industrial y rural. Duros golpes al desarrollo nacional con efectos retardados.

En resumen, la acción revolucionaria adoptó un subido tono político con limitado nivel técnico; lo cual, con el tiempo, las desviaciones y los errores, ha determinado el deterioro de las políticas tradicionales, cuando no su agotamiento, y se ha visto mermada su capacidad de transformación social poco a poco.

3) Desarrollo macrocefálico nacional que conforma la estructura de poder centralista y relega al subdesarrollo regional

La macrocefalia nacional facilita una incontenible tendencia a la conformación de un régimen oligocrático, en el que la política de grupos en los altos niveles propende a tomar mayor peso específico, llegando a la concentración del poder federal en manos de grupos centristas, lo cual propicia una administración de élite. Este matiz político se proyecta a provincia a través de la política burocrática, que establece 'cadenas' de poder dependientes del centro en forma casi unilateral.

El sector rural es particularmente proclive a la confusión de valores políticos y económicos, institucionales e individuales, debido a que las acciones públicas tejen una red organizacional compleja y dispersa que vincula todas las regiones, subregiones y microrregiones del país, a través de la cual se norman conductas agropecuarias y forestales y se arreglan jerarquías de poder al mismo tiempo.

Al 'calor de las acciones' se conforman grupos cuyo acceso puede ser flexible, pero internamente las 'reglas del juego' se tornan rígidas. En este medio la carrera burocrática se utiliza a veces como una de las vías de acumulación de capital particular, ocasionando patrones de comportamiento desviado que se convierten en parte del mismo crecimiento de los individuos o de los grupos de poder, de tal manera que la corrupción se inmiscuye en el funcionamiento de la organización y el comportamiento individual desviado se traduce en deterioro institucional a plazo.

La política rural tradicional engloba a dos principales vertientes en el seno de la población rural que han sido parcialmente antagónicas. Esto

significa una amalgama contradictoria entre dos polos: 1) el agrarismo mexicano campesinista, por una parte, y 2) un capitalismo 'nativo' apoyado en la importación de tecnología y de esquemas socio-económicos de desarrollo.

Ambas vertientes con gran arraigo e influencia, de tal manera que la conformación de los grupos político-burocráticos refleja en todos los niveles esta dualidad interna, lo que se traduce en un vaivén de cambios de políticas sexenales y en una operación institucional errítmica.

Este es el contexto de la problemática rural, expresado en forma muy general. Para los efectos del presente estudio es un punto de partida y una causa a la cual transformar.

1.2 Desarrollo técnico y desarrollo político

La superación de la crisis agropecuaria en México exige renovar la política y revolucionar la técnica, interactivamente. El presente trabajo es de tipo eminentemente técnico, pero sus planteamientos se engloban dentro de un ambiente densamente político.

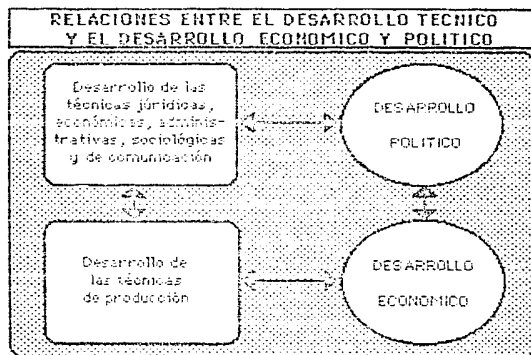
En ocasiones la política limita el desarrollo de la técnica, eso es lo que está sucediendo. Hay un círculo vicioso entre la macrocetalia político-burocrática y el subdesarrollo técnico de la administración pública y de la política rural aplicada. Lo que el centralismo tiene de más, la provincia lo tiene de menos; sobran planes y direcciones en el Centro, falta coordinación y control en la práctica directa.

Las viejas políticas ya resultan insuficientes ante los nuevos problemas, pero las nuevas políticas concebibles no son factibles con las viejas técnicas de gobierno. Las nuevas soluciones exigen métodos que dentro de la mentalidad actual de la burocracia no se pueden concretar y una capacidad de acción social que dentro de una administración de élite no es factible.

La nueva tecnología y la renovación política generacional son condiciones de éxito para la acción pública. Hay la necesidad, hay los recursos, hay salidas a los problemas del país, pero las condiciones políticas en lo rural no han estado a la altura de las circunstancias.

El progreso técnico como pivote del desarrollo social actúa en distintas formas y niveles. Así como la economía real progresa por efecto de las innovaciones de las técnicas productivas, en forma semejante, el desarrollo político se ve impactado directamente por los cambios en las técnicas jurídicas, económicas, administrativas, sociológicas y de comunicación; lo

cual se expresa esquemáticamente para mayor claridad de exposición.



En ocasiones no existe un flujo saludable entre los elementos contenidos en el diagrama debido a situaciones socialmente viciadas, lo cual provoca desequilibrios en el proceso de desarrollo nacional y/o regional.

En las instituciones agropecuarias los recursos técnicos han sido subutilizados por la política-burocracia y existen fuerzas importantes que provocan la conservación de esa situación.

En su origen, la política al campo se conformó y se aplicó con un déficit permanente de recursos técnicos, situación que permaneció durante décadas, cayéndose en la improvisación y errores que provocaron problemas nuevos y correcciones sobre la marcha, así como el predominio del empirismo y de actitudes netamente pragmáticas.

Tal como afirma el Doctor Edmundo Flores: entre las generaciones que fincaron las instituciones de la Revolución existió una marcada anti-intelectualidad, con una "venturosa indiferencia" respecto a las ideas y doctrinas.

nas económicas a la sazón en boga en el exterior y una "postura de pasividad y aislacionismo" en relación a lo que acontecía en el resto del mundo. Con "sorprendente éxito de las medidas iniciales más importantes de política económica". Más todo ha cambiado y estas mismas actitudes "no son ya posibles ni benéficas. En las últimas décadas han ocurrido prodigiosos cambios políticos, económicos, tecnológicos e ideológicos a la luz de los cuales es necesario interpretar los problemas del México contemporáneo." 15/

Ahora los recursos humanos especializados y los instrumentos técnicos y científicos siguen siendo relativamente escasos, pero se han registrado incrementos significativos que crean condiciones objetivas para esperar una renovación del medio público agropecuario. De hecho hay suficientes recursos capacitados para substituir a los representantes de estilos políticos individualistas obsoletos y para hacer un replanteamiento cabal de la problemática agropecuaria y la forma de resolverla.

Si se desea hacer un verdadero cambio en la política rural es necesario transformar el tipo de dirigentes de la administración pública y la convivencia de intereses creados que se esparcen en cascada.

Un proceso de renovación nacional en términos pacíficos y civilizados debe de empezar por transformar el factor dirigente en todo el país. En el sector agropecuario se requiere el tipo de políticos que sepan combinar una inclinación a la productividad con la prioridad al desarrollo social; y con menor afán de enriquecimiento individual.

1.3 Política económica rural y administración pública al campo : Elementos críticos

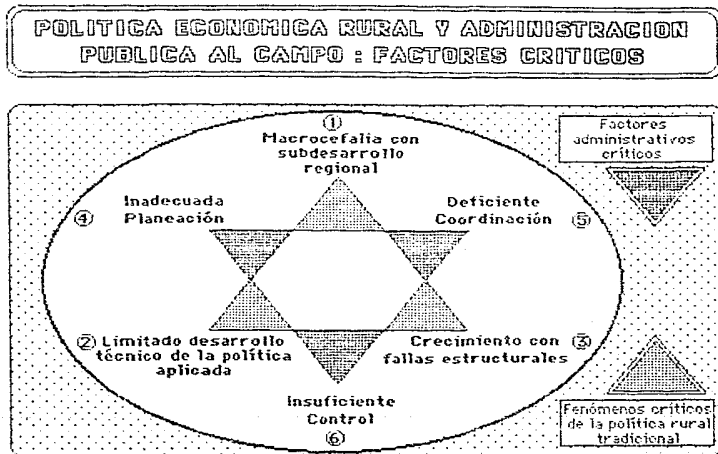
Los problemas de crecimiento agropecuario de los últimos veinte años han llamado la atención sobre los factores críticos que se encuentran en su raíz. En páginas anteriores se ha hecho énfasis en algunos de sus aspectos centrales.

En el primer inciso de este capítulo primero se presentó una panorámica histórica general de los más relevantes hechos críticos en el desarrollo agropecuario y la política al campo. Se les agrupó en tres grandes fenómenos: 1) crecimiento con fallas estructurales; 2) limitado desarrollo técnico de la política aplicada; y 3) desarrollo macrocefálico nacional que conforma la estructura de poder centralista y retrasa al subdesarrollo regional.

Por otra parte, en el prólogo se mencionó el grupo de tres principales factores que componen el círculo vicioso dentro de la administración pública rural, los cuales componen el triángulo de: 4) la inadecuada planeación; 5) la falta de coordinación; y 6) el insuficiente control. Cada uno de ellos vinculados con los otros dos como causas interalimentadoras. Son las principales fallas de tipo técnico-administrativo localizables en la actuación institucional, con una grave resultante: un ambiente que propicia la corrupción y la ineficiencia.

Los dos grupos de fenómenos se interrelacionan entre sí, actuando en distintos niveles: el primer grupo se refiere al nivel de actuación de los instrumentos técnicos de la administración pública, en tanto que el segundo grupo se ubica en el nivel político-económico y de la organización burocrática global.

En el siguiente esquema se plantea la forma en que se interrelacionan los dos niveles para componer la problemática central de la política rural y la administración pública al campo.



Cada grupo de tres factores ha sido arreglado en forma de triángulo, de tal manera que el triángulo de tono claro se refiere al nivel de la política económica rural tradicional y el de tono oscuro corresponde al círculo vicioso interno del nivel técnico-institucional.

Este conjunto de factores componen un complejo crítico fuertemente arraigado y consolidado. Se le presenta en forma de dos triángulos que embonan entre sí porque así actúan en la realidad: cada uno de los factores del triángulo de tono claro se interrelaciona especialmente con el factor diametralmente opuesto del triángulo de tono oscuro. Esto es:

A) Existe una relación de causa-efecto entre la macrocefalia nacional y el insuficiente control (1-6), ya que en el actual esquema la concentración de recursos en el Centro imposibilita un eficiente control a distancia, en tanto que el mantenimiento del subdesarrollo administrativo en las regiones provoca insuficiencias en el control dentro de su ámbito. En otras palabras, dentro de un esquema político burocrático centralista no es posible esperar un adecuado control.

B) Asimismo (2-5), la falta de coordinación hace permanente el limitado nivel técnico de desarrollo de la política rural y mantiene una baja eficiencia de conjunto de las políticas institucionales, en la medida de que las partes de un todo están embonando mal.

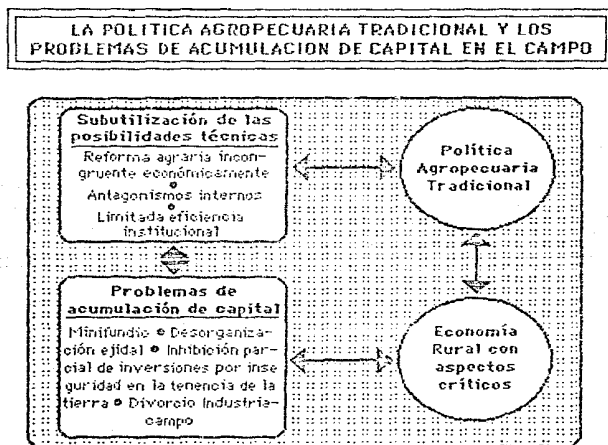
El propio subdesarrollo técnico dentro de las organizaciones públicas determina una corta visión respecto a la importancia y la forma de actuar detalladamente en forma coordinada para establecer mejores métodos de trabajo y lograr más resultados. La falta de coordinación no se debe sólo al celo interinstitucional, más la comodidad y la conveniencia de los empleados, sino, también, a la falta de concepción y convencimiento.

C) Finalmente (3-4), el crecimiento agropecuario sobre fallas estructurales se explica por una inadecuada planeación. Y a la viceversa, las deficiencias críticas de la estructura rural impiden hacer una planeación viable, en tanto no se modifique lo estructural; esto es, mientras no se tenga un sistema económicamente racional de tenencia de la tierra y de organización campesina.

Considero necesario tener clara la visión de conjunto del problema para poder plantear soluciones que aborden también la situación de conjunto, tratando de evitar soluciones parciales que se pierdan en el detalle.

1.4 Subdesarrollo político : Subdesarrollo técnico

En páginas anteriores se han enunciado algunos de los síntomas del subdesarrollo político que mantiene el subdesarrollo económico en el campo. La predominancia sobrada de los valores políticos sobre los técnico-científicos durante setenta años de política rural ha provocado el estado de cosas que se esquematiza abajo.



La política económica tradicional al campo se ha caracterizado por significativos logros en crecimiento extensivo, partiendo de una legislación orientada al reparto agrario y la colonización. Sin embargo, al mismo tiempo, las acciones agrarias generan fallas estructurales y antagonismos en el seno de la población rural que inhiben la utilización óptima de los recursos. Todo lo cual se traduce en problemas para la acumulación de capi

tal y en la inducción de una economía rural con aspectos críticos.

La reforma agraria fue la matriz de la política mexicana al campo, marcando con su cuño toda la historia institucional de las últimas décadas. La reforma agraria ha sufrido un proceso de alienación, lo que originalmente fué un acto expropiatorio de reivindicación social se convirtió con el tiempo en una fórmula de poder burocrático y de movilización campesina, en la cual el insumo primo ha sido la presión demográfica sin control, que encuentra en el reparto agrario una válvula de escape en forma transitoria, pero demasiado prolongada.

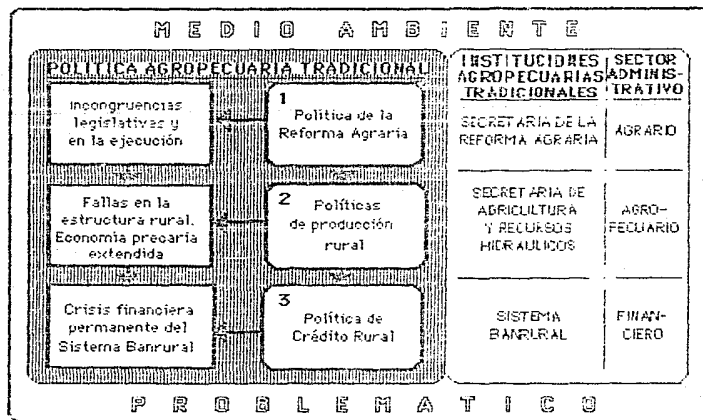
La política tradicional al campo, además de su agotamiento relativo nos ha dejado un pesado lastre estructural que incluye minifundio, caciquismo ejidal, neolatifundio, divorcio industria-campo, etc., que producen efectos parciales de inseguridad en la tenencia de la tierra, inhibición de inversiones, subutilización de recursos, cierta insolvencia ejidal, etc.; que explican en buena parte la limitada capacidad de respuesta productiva ante la crisis sectorial, pese a existir un potencial agropecuario subexplotado en el país. A lo cual se suma la crisis interna de la administración pública para componer una agudo complejo crítico, que actúa en forma de círculo vicioso.

Es el caso de un crecimiento social que confronta durante décadas a las asperezas de los procesos de acumulación de capital clásicos, provocándose cierto grado de enfrentamiento entre trabajadores y líderes productivos, así como entre la racionalidad técnica y las soluciones políticas. Lo cual ha consolidado un camino de pragmatismo llano, politiquería, ambigüedades, corrupción, escepticismo, subutilización de los recursos y desarrollo problemático. Como en todo círculo vicioso, la cuestión es por donde romperlo.

1.5 La política económica rural tradicional y la acumulación de capital en el campo

La política económica al campo se compone de un conjunto de políticas sectoriales. En las siguientes páginas se utiliza el término de *política agropecuaria tradicional* en un sentido amplio, englobando lo referente al agro y su explotación, lo cual comprende varios renglones de la vida institucional que inciden directamente en la producción del campo.

Son tres las principales "instituciones agropecuarias tradicionales": SRA, SARH y el Sistema Banrural; todas ellas han sido recicladas en la reciente década. Operan interrelacionadas, pero con algunos problemas de funcionamiento que se ilustran esquemáticamente en la siguiente imagen:



La política de la Reforma Agraria es el fenómeno central iniciador de la estructura rural actual, que con su afán distributivo de la propiedad

impacta profundamente en (2) las políticas de producción rural y exige (3) una política crediticia específica para sus necesidades; además de ocasionar y mantener con altibajos una dinámica social antagónica en el seno de la población que vive del campo, con una inmensa variación de circunstancias regionales.

El ordenamiento lógico de los factores principales de la política económica rural tradicional es: 1) la modificación de la propiedad mediante la Reforma Agraria, que constituye la raíz doble de la estructura creada por la Revolución; 2) el fomento de la producción, que se orienta conforme a pautas trazadas por la anterior; y para apoyar ambas, 3) el crédito rural, instrumento del capital financiero con políticas adecuadas a la situación estructural creada.

Hay una cadena de transmisión de las contradicciones entre las instituciones: partiendo de una legislación agraria parcialmente incongruente con la realidad técnica y económica, que provoca una estructura rural con deficiencias en lo productivo y lo financiero;

Hay un proceso de crecimiento agropecuario que funciona bien durante casi cinco décadas, pero hace veinte años se vuelve problemático, porque nos enfrentamos con una extendida economía precaria de minifundio—entre otras cosas—, lo cual impacta en forma de crisis financiera permanente de la Banca oficial agropecuaria. En última instancia, ésta viene a solventar problemas que otros crearon.

Se puede afirmar que hay efectos unilaterales de la Reforma Agraria sobre el resto de las políticas al campo. Si el conjunto de la política económica rural fuese un sistema completo, armónico y racional, habría una retroalimentación adecuada entre sus factores componentes, de tal manera que los procesos de capitalización pudiesen modificar los obstáculos que

encuentran en las formas de propiedad de la tierra, sin perder el sentido social que motiva al reparto agrario pero induciéndole una disciplina productiva.

Más allá de la Banca rural no hay otra instancia a la cual recurrir para traspasar los efectos deficitarios de la economía rural crítica extendida. El capital de Estado es el que respalda ante los problemas de capitalización rural. A largo plazo no es conveniente ni factible sostener una estructura así.

El corazón de la crisis agropecuaria en México se encuentra en los problemas de capitalización para el desarrollo que presen- ta la estructura rural creada por la política de reforma agraria a lo largo de siete décadas.

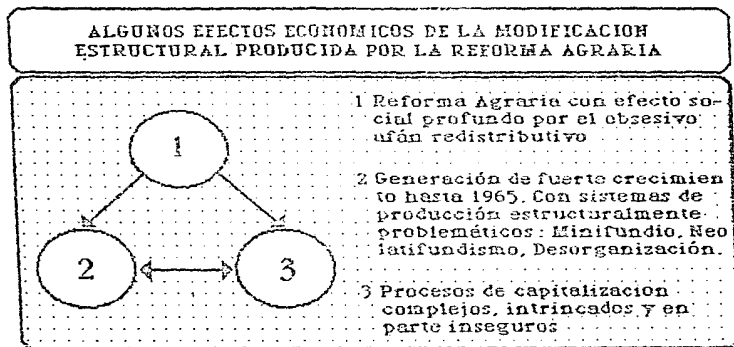
Tanto en el ejido como en la pequeña propiedad, hay problemas de formación de capital nuevo, ello impide la introducción de sistemas de producción más intensivos, de altos rendimientos.

Sin embargo, haciendo un balance de lo realizado se encontrarían más ventajas que desventajas en la estructura rural mexicana, principalmente por su profundo efecto social y porque funcionó bien como factor de crecimiento agropecuario hasta 1965. Sólo que hay fallas importantes que corregir para poder seguir creciendo al ritmo requerido.

La acumulación de capital es compleja, intrincada y parcialmente insegura. Esto es consecuencia de la atomización de la propiedad rural, —como tendencia endémica del reparto agrario—, así como de la desorganización económica de la producción —que en el ejido y en amplios estratos de la pequeña propiedad es una severa atrofiante—. También hay un neolatifundismo solapado igualmente problemático —quizá más, por su misma

clandestinidad—, cuya presencia, por sí, es suficiente para inducir cierto ambiente de intranquilidad en la tenencia de la tierra.

El siguiente esquema complementa al anterior para ubicarnos en el problema principal:



Los efectos unilaterales de la Reforma Agraria sobre el resto de las políticas para el desarrollo rural son el origen primario de la crisis de crecimiento agropecuario.

La solución a la crisis estructural debe actuar a través del mismo conjunto básico de políticas principales citadas, pero con diferencias de peso específico entre los factores tradicionales, los actuales y los futuros.

Está a punto de agotarse la etapa primaria del reparto agrario, ya no es la política agraria el fenómeno central de la política rural, lo fué en el pasado mientras era un proceso a medias, pero ya está en su etapa avanzada, o más bien...rezagada.

En la fase primaria del reparto agrario la distribución de la tierra fue

el pivote del desarrollo a través de la conquista de recursos agropecuarios nuevos en las tierras expropiadas y en las colonizadas, pero los recursos nuevos se han venido haciendo cada vez menos. Ahora se depende más del proceso de capitalización de los predios rurales en funcionamiento. Hay nuevas condiciones.

La adaptación institucional a las condiciones actuales exige priorizar las *políticas de capitalización rural*, para corregir los efectos recesivos de la explotación parcelaria. Donde no sea posible adquirir activos tecnológicos mejores para aumentar la producción, debe de intervenir el gobierno para replentear las dotaciones hechas en contra de las necesidades de un sistema social y económicamente rentable (Se entiende la *rentabilidad social* en términos de los requerimientos de una vida campesina por lo menos decorosa).

Los procesos de financiamiento están en el centro de la solución a la crisis de producción. De la misma forma que la reforma agraria requirió en su momento un tipo de crédito adecuado para su complementación y sostenimiento, ahora se requiere la racionalización de la tenencia de la tierra para facilitar los procesos de capitalización con sentido social. Es preciso hacer una reestructuración ejidal en donde los procesos de producción no son adecuados para generar excedentes económicos auto-capitalizables.

En muchos de los predios dotados, y en los afectados, la política tradicional ha dejado obstáculos al desarrollo de diversos tipos y grados de importancia. Es necesario revisar a nivel predial muchos casos para resolver las posibles afectaciones pendientes, dando apoyo y garantías a todos los propietarios legales para su mejor desenvolvimiento en el plazo previsible.

1.6 Los límites del crecimiento extensivo

México parecía antes el cuerno de la abundancia por su variedad de productos y sus recursos naturales, otrora vírgenes y desconocidos. Todavía a la mitad del siglo el crecimiento del campo mencionado era pietórico, robusto e incontenible, relativamente poco trascendente, tenían entonces las fallas en las políticas y desviaciones en su ejecución.

Han existido descuidos, excesos de confianza, enorme rotación de funcionarios, improvisación, escasez de recursos técnicos, exagerado 'auto-pago' de los políticos, vil corrupción, etcétera, con efectos importantes en el desarrollo rural, pero no tuvieron antes tanto impacto como otra cuestión principal reciente: la presencia de los límites al crecimiento extensivo.

El principal problema es que se ha conformado una política al campo cuya fuerza más importante fue una situación del pasado: la conquista del gran país, que se hizo mediante la colonización, apertura de nuevas áreas al cultivo, reparto agrario, irrigación en gran escala, etc. Al final de cuentas, la economía y la política estuvieron condicionadas a la vastedad y a la 'edad temprana' de explotación de los bienes naturales.

Lo que se vivió en las pasadas décadas fue una auténtica conquista agrícola y ganadera del territorio nacional. Es de recordar que no hay en la historia conquista sin botín.

Con el acceso a abundantes riquezas naturales nuevas o semi-vírgenes casi cualquier política rural tiene éxito, durante un tiempo. Más que eso, entre 1935 y 1964 la agricultura mexicana triunfó y hasta logró ser brillante.

Lo que acontece ahora es que se agotó la etapa del crecimiento impe-

tuoso de la apropiación territorial y tenemos enfrente por primera vez la realidad de los límites de crecimiento extensivo, visto en términos de la tecnología al alcance en este momento. El problema no sería grave si no hubiesen pasado veinte años ya desde que la crisis de crecimiento agropecuario hizo su aparición.

La respuesta gubernamental ha sido el incremento impresionante de los recursos destinados al campo en la década pasada y la reorganización de las instituciones agropecuarias tradicionales. Pese a lo cual, no se ha logrado alcanzar en lo agrícola el ritmo promedio de crecimiento de la población nacional en el período, excepto en algunos años singulares.

Como se ha seguido trabajando con muchos de los mismos viejos métodos, se ha dado lugar, más o menos, a los mismos problemas de siempre, con desviaciones muy conocidas, además de los efectos inflacionarios en proporción inversa a la eficacia institucional.

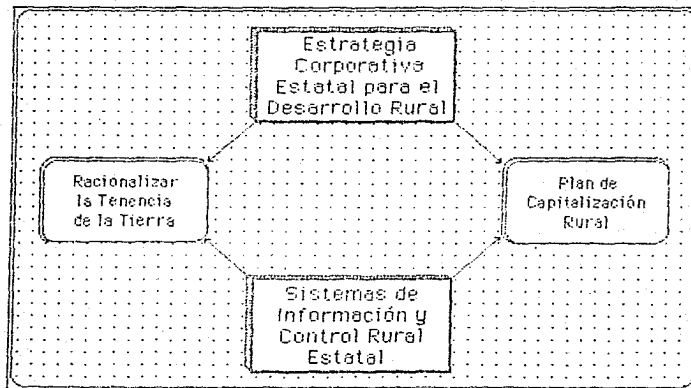
El sistema agropecuario mexicano ha demostrado su funcionalidad histórica en el pasado, pero no su capacidad para autorenovarse y adecuarse a las circunstancias cambiantes de fines del siglo XX. Se necesita una combinación especial de factores para superar la esclerosis que aqueja a las instituciones.

1.7 Objetivo del trabajo: Instrumentos para una Nueva Política Rural

Una nueva política rural significa la transformación de las acciones institucionales en el terreno de los hechos. No basta la reformulación de los grandes principios conceptuales. Es necesario también la creación de instrumentos detallados para la planeación, operación y control desde el nivel directivo hasta las acciones de campo.

Cualquiera que sea su contenido, una nueva política rural requiere la existencia de ciertos dispositivos técnicos específicos para su correcta aplicación regional. Estos son el objetivo del presente documento. En el siguiente esquema se incluyen cuatro puntos de atención prioritaria, que son factores de cambio para la renovación de la política y las instituciones del sector rural.

INSTRUMENTOS PARA UNA NUEVA POLÍTICA RURAL



Esos cuatro puntos son temas de los siguientes capítulos. A reserva de tratarlos en su oportunidad, se procede a una somera explicación del diagrama:

Una estrategia corporativa estatal incluiría la implementación de una forma de organización administrativa regional, la observancia de políticas institucionales y otras disposiciones necesarias para lograr que las dependencias públicas del sector rural funcionen como una eficiente corporación en cada entidad federativa, sin multiplicidad de líneas de mando al Centro del país ni fragmentación de decisiones. (Ver capítulo 2)

La infraestructura principal para una estrategia de este tipo son los sistemas de información adecuados para entrelazar las instituciones, precisar acciones calendarizadas, establecer compromisos específicos de apoyo mutuo, registrar al detalle lo realizado y medir sus resultados. Dentro de un régimen abierto de información para: 1) facilitar la coordinación entre las dependencias y 2) para captar el sentir y el pensar de la población a través de la interconexión con los propios mecanismos organizativos de los productores rurales.

El desarrollo de un sistema de este tipo corresponde a un grado evolucionado de desarrollo técnico de informática y de formas de comunicación social, como recursos para mejorar el mando institucional, la planeación y el control. Supone cierto grado de razonabilidad en la motivación y el comportamiento de los empleados de las organizaciones públicas. Sería parte de un proceso de desarrollo institucional paulatino. (Ver capítulo 3)

Con estos instrumentos sería factible la captación, análisis y dictamen sistemáticos de situaciones problemáticas para el desarrollo rural, orientándolas a dos tipos de tratamientos principales:

- La racionalización de la tenencia de la tierra, cuando procede. Con el

fin de compactar áreas de producción que sean susceptibles de desarrollo productivo dentro del nivel de competitividad que exige el mercado actual y futuro (Ver capítulo 4)

- El apoyo gubernamental para llevar a efecto programas de transformación de sistemas productivos a través de la tecnificación, capitalización y organización de las actividades. Con responsabilidad compartida para hacer planes de crecimiento de interés común. Este sería el contenido pormenorizado del propuesto "Plan de Capitalización Rural". (Ver capítulos 4 y 5)

Estos instrumentos son cauces para el desarrollo indefinido de metodologías de trabajo. Para mayor claridad, a continuación se expone sobre la forma de empezar a llevarlos a la práctica.

APOYAR AL FACTOR DIRECTIVO ESTATAL DEL SECTOR RURAL

Los instrumentos propuestos significarían cambios en la administración del sector rural dirigidos al reforzamiento de la autoridad sectorial en las entidades federativas, con el propósito de corregir la actual responsabilidad mal compartida entre la Federación y los estados.

La dirección del sector rural debe de pasar al poder estatal en el plazo largo, si se desea optimizar el uso de recursos escasos. Sin embargo, tal traspaso de poder deberá ser a través de un proceso paulatino, no hay otra opción, de lo contrario surgirían complicaciones organizativas, laborales, presupuestales, etc., que provocarían problemas contraproducentes al fin deseado.

A plazo medio es factible transformar el factor directivo a través del desarrollo de técnicas de apoyo a las autoridades coordinadoras sectoriales. Esto no significa, nada más, dar poder descentralizado al Delegado de

la SARH, sería un simplismo que implica riesgos. Los titulares de las dependencias federales en los estados son parte de la instancia política centralista, cuyo poder ha conformado toda una historia de encerramiento institucional y otras consecuencias, otorgarles mayor poder no cambia los esquemas de trabajo tradicionales, sino, quizá, todo lo contrario.

La solución precisa es el funcionamiento de cuerpos colegiados de alto nivel técnico y de mando estatal y distrital, como factores de estabilidad institucional en cada entidad federativa, con poder suficiente para contrarrestar elementos políticos aleatorios federales. Operando como órganos consultivos y de decisión para el desarrollo rural estatal. Siempre y cuando estén cimentados sobre los dispositivos técnicos necesarios para que el poder local ejerza mando real sistemático sobre las organizaciones públicas del sector rural.

ESTRATEGIA DE CAMBIO A PLAZO MEDIO

Hay dos formas concretas de acción en las que tiene especial importancia el crecimiento del poder estatal en materia rural ahora, ambas son tendientes a los objetivos atrás enunciados:

- 1) El desarrollo de programas estatales de apoyo a la producción, como pueden ser, por ejemplo, de mecanización agrícola, de otorgamiento de garantía crediticia estatal a proyectos agroindustriales de pequeños y medianos productores u otros programas específicos para el aprovechamiento de ventajas comparativas o la solución de problemas regionales, etc., y
- 2) El desarrollo de técnicas de apoyo a la dirección y control corporativos dentro de la entidad.

Se entiende por dirección y control corporativos, los atributos del

mando en el alto nivel de los grupos de organizaciones o empresas, a través del cual se vinculan diversas instituciones y/o varios niveles de gobierno, tal como sucede en el sector rural en las entidades federativas.

Control corporativo estatal es el que corresponde ejercer al Gobierno del Estado y a las autoridades coordinadoras estatales sobre las instituciones federales dentro del territorio de la entidad.

El crecimiento y multiplicación de las organizaciones públicas ha venido sumiendo al Gobernador del Estado en medio de estructuras corporativas cada vez más complejas, dentro de las cuales se le pide que ejerza su influencia política y cierta línea directiva. Además se le solicitan intervenciones para el control del orden institucional dentro de su ámbito territorial, mayormente cuando hay problemas.

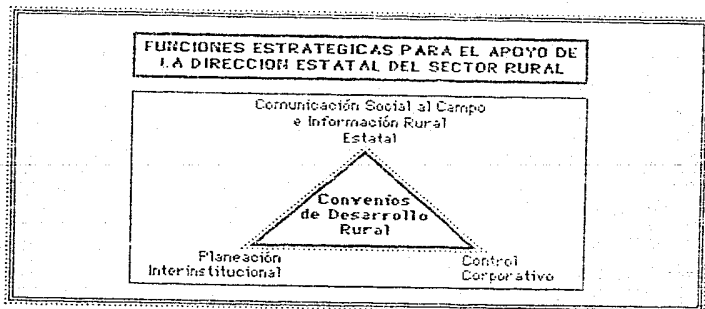
La situación agropecuaria nacional exige que los gobernantes locales hagan por el desarrollo rural algo más de lo que tradicionalmente han venido realizando.

El Gobierno del Estado requiera instrumentos cada vez mejores para cumplir con sus actividades directivas crecientes, mediante los cuales compartir y deslindar responsabilidades en la ejecución de programas convenidos entre la Federación y el Estado.

La Planeación Estatal es el principio rector en este campo de coordinación, mediante la cual se definen objetivos a lograr que concilian intereses de los órdenes federal y local, para plasmarlos en una programación anual en términos de los *Convenios para el Desarrollo Rural*, para cuya correcta conducción se requieren sistemas de información y control diversificados y eficientes, máxime cuando se busca una coordinación creciente.

El Gobierno del Estado podría ser buen inductor para lograr que las organizaciones públicas del sector rural funcionen como una eficiente corporación en cada estado.

El Gobierno del Estado puede ser facilitador de cambios dentro de una tendencia a la racionalización del uso de los recursos públicos, actuando como contraparte del Gobierno Federal en el desarrollo de funciones estratégicas para la dirección estatal del sector rural, mediante la creación del espacio institucional adecuado para conjuntar armónicamente especialidades técnicas tales como:



Comunicación Social al Campo. Para establecer una correcta y clara transmisión del sentir y el pensar de las autoridades estatales, manteniendo y mejorando el nivel de comunicación con la población del medio rural;

Sistemas de Información Rural Estatal. Como retroalimentación sistemática de la anterior, mediante la captura ordenada de la información clave para conocer, directa y al detalle, la situación rural y la calidad de las relaciones entre las instituciones públicas y los productores. A través

de registros institucionales, censos y encuestas.

Planeación Interinstitucional. Es indispensable que el Gobierno del Estado intervenga plenamente en las actividades de planeación estatal, para dar mayor vigor y vigencia al régimen de planeación.

Es necesario garantizar que las dependencias realicen una eficiente planeación y compromisos interinstitucionales en todos los niveles, pero especialmente de campo. Serían el principio para un buen control de las acciones públicas desde la base.

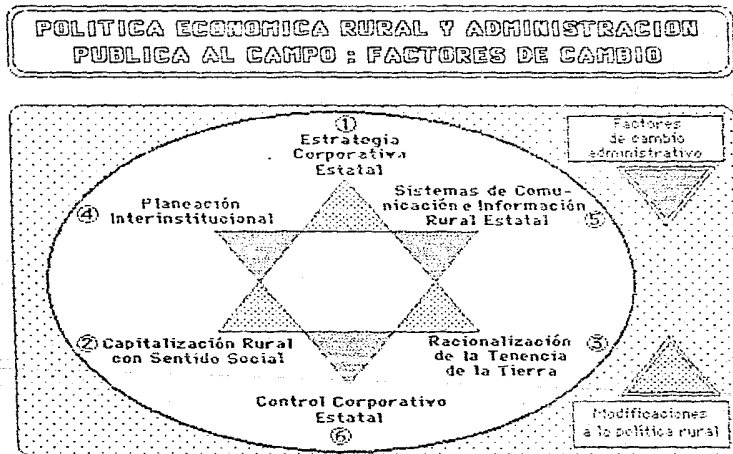
A las dependencias federales hay que exigirles congruencia y orden de trabajo en el terreno de los hechos. Vigilar especialmente los rendimientos de los empleados operativos porque son la realidad de las instituciones. La medición de su eficiencia debe de incorporarse a los Sistemas de Información Rural Estatal arriba aludidos, mediante la interconexión de los registros institucionales específicos.

Control Corporativo Estatal. Para seguir el funcionamiento de la vida de conjunto de las instituciones públicas al campo; conducir y/o supervisar los programas incluidos en los Convenios de Desarrollo Rural con la Federación; cuidar la correcta coordinación de las instituciones; medir su eficiencia; procurar medidas correctivas cuando se consideren necesarias; atender solicitudes y quejas recibidas, canalizándolas a través de los sistemas de gestoría y contraloría del sector rural; etcétera.

Al Gobierno del Estado corresponde proveer las condiciones para el desarrollo prioritario de estas funciones técnicas especializadas, mediante la integración operativa de los órganos locales y federales.

I.8 Política económica rural y administración pública al campo : Factores de cambio

Se han expuesto atrás (pp. 47-53) algunos instrumentos necesarios como infraestructura para una nueva política rural y una transformación administrativa:



Estos factores de cambio se dirigen a transformar los elementos críticos de la actividad institucional y la política económica rural enunciados más atrás (en el diagrama de la página 36).

El esquema muestra sus relaciones internas. Los factores del triángulo de tono claro: 1) Estrategia corporativa estatal, 2) Capitalización rural con sentido social y 3) Racionalización de la tenencia de la tierra, son lineamientos de política para un cambio global en la dirección del sector rural en los estados y para la reorientación de metodologías de trabajo en el terreno de los hechos (que se abordan adelante en los capítulos 2, 4 y 5).

Por otra parte, el grupo del triángulo de tono oscuro: 4) Planeación interinstitucional, 5) Sistemas de comunicación e información rural estatal y 6) Control corporativo estatal, son los factores técnicos e estratégicos para el desarrollo de la Dirección Estatal del Sector Rural, que fueron presentados en la página 52 y se vuelven a abordar en el capítulo 3.

Son seis elementos de la infraestructura técnica necesaria para hacer posible un nivel superior de funcionalidad en la política económica al campo, como precondition y factible medio inductor a otros elementos de cambio. Se orientan directamente a la transformación del círculo vicioso de ineficiencia y corrupción dentro de la administración pública.

Cada uno de estos factores de cambio se relaciona en especial con uno de los elementos críticos señalados atrás. Véase el esquema comparativo de la siguiente página:

A) Como respuesta a la macrocefalia nacional con subdesarrollo regional se propone (en el capítulo 2) el seguimiento de una estrategia corporativa para ejercer el mando sectorial a nivel estatal (1-a);

B) El conjunto de factores de cambio contenidos en el esquema se propone contrarrestar los elementos que han provocado el predominio tradicional de los valores políticos sobre la ciencia y la técnica en el campo mexicano. Pero, en especial, se plantea (capítulos 4 y 5) la necesidad de asumir el realismo económico y social que se encuentra en el justo medio de la situación rural, a través de la orientación de los esfuerzos institucionales y de los productores hacia la realización de proyectos de capitalización (de inversión/reinversión en el campo) con posibilidades auténticas de crecimiento autosostenido, que contengan un sentido social por la participación de grupos organizados para beneficio propio (2-b);

C) Para contrarrestar los efectos del crecimiento económico rural con fallas estructurales de las décadas anteriores, se propone (capítulo 4) la

PROBLEMAS Y SOLUCIONES DEL DESARROLLO RURAL

- En la política económica y la administración pública -

EFECTOS CRÍTICOS

FACTORES DE CAMBIO



Fenómenos críticos de la política rural tradicional

Modificaciones a la política rural



Macrocefalia con subdesarrollo regional

1 _____ a

Estrategia Corporativa Estatal

Limitado desarrollo técnico de la política aplicada

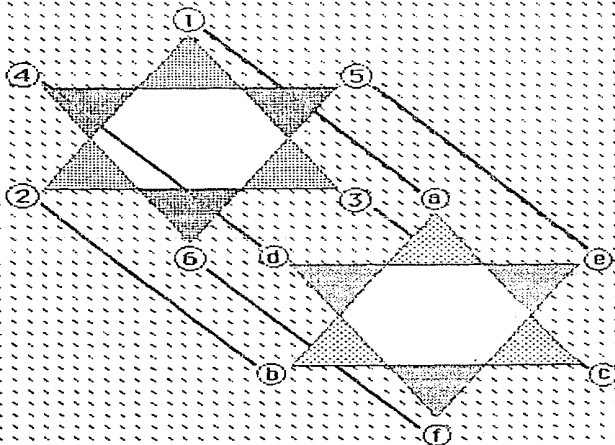
2 _____ b

Capitalización Rural con sentido social

Crecimiento con fallas estructurales

3 _____ c

Racionalización de la Tenencia de la Tierra



Factores administrativos críticos

Factores de cambio administrativo



Inadecuada Planeación

4 _____ d

Planeación interinstitucional de campo

Deficiente Coordinación

5 _____ e

Sistemas de Comunicación e Información Rural Estatal

Insuficiente Control

6 _____ f

Control Corporativo Estatal

racionalización de la tenencia de la tierra mediante disposiciones legales y organizativas tendientes a la constitución de unidades de producción capitalizables (3-c);

D) Ante la falta de una adecuada planeación de las acciones públicas se plantea (capítulo 2) la necesidad de cambiar las metodologías de trabajo, partiendo de una detallada planeación interinstitucional desde el nivel de campo, con la participación de los productores organizados y la integración de equipos de trabajo de empleados públicos de las distintas dependencias para colaborar sobre la base de compromisos establecidos predio por predio (4-d);

E) En respuesta a las necesidades de coordinación insatisfechas procede la interconexión de instrumentos de registro e información sobre acciones de campo programadas y realizadas (capítulo 3) como mecanismo facilitador y ordenador de la comunicación interinstitucional, así como para la captación amplia de la opinión de los propios productores (5-e);

F) Con base en los instrumentos enunciados se puede practicar un tipo de control más eficiente que el usual acostumbrado, mediante el cual sean translúcidas las tradicionales paredes institucionales que han favorecido el encerramiento y el obscurantismo sobre las acciones públicas. Con esta infraestructura sería operable un control corporativo estatal, como supervisor del funcionamiento de los sistemas de control de las instituciones y solucionador de conflictos entre los intereses del sector y de las dependencias (6-f).

Con la exposición de las páginas anteriores (pp. 47-58) se trata de explicar la manera en que el presente documento aborda las necesidades de transformación interna de las instituciones y de la política económica rural.

Capítulo 2

Dos Condiciones Internas para una Nueva Política al Campo

Entre los requisitos históricos, hay dos grandes condiciones internas que exigen el presente y el futuro del campo: 1) *la armonización de la política* y 2) *el desarrollo de las instituciones*, ambas indisolublemente interrelacionadas entre sí.

La primera condición comprende la homogeneidad, congruencia y coherencia en la concepción y la dirección de las políticas, así como el efecto de armonización entre los grupos sociales y corrientes dentro de los productores.

Se entiende en el sentido de realizar una política rural para transformar la raíz estructural de los problemas del desarrollo, reuniendo en un sólo orden conjunto los planes y acciones gubernamentales dirigidos a la renovación agraria, el fomento de los sistemas de producción y la racionalización de los procesos de capitalización.

La segunda condición consiste en el desarrollo administrativo acorde con las necesidades de la organización federal, entendiéndose que la regionalización es la vía para substituir a los actuales sistemas centralizados, a través de normas y estructuras de organización corporativas en el nivel

estatal. Enseguida se presenta un cuadro sinóptico con definiciones que complementarán lo expuesto.

**Las condiciones internas para conformar
la Nueva Política Rural**

Armonización Política :

Congruencia

Acorde con la necesidad de cambio estructural
oportuna en sus intervenciones;
Conveniente con las necesidades de desarrollo económico
y social

Coherencia

Coincidencia y complementariedad
entre sus partes

Clima de entendimiento

Poner fin a la antagonización social en el
campo y acercar lo más posible a los sec-
tores de tenencia de la tierra.

Desarrollo Institucional :

Estrategia de acción corporativa estatal : Constituir
sistemas administrativos regionales que permitan actuar a las
múltiples organizaciones públicas con la racionalidad de una
gran corporación rural en cada Estado.

2.1 Primera condición : La armonización política

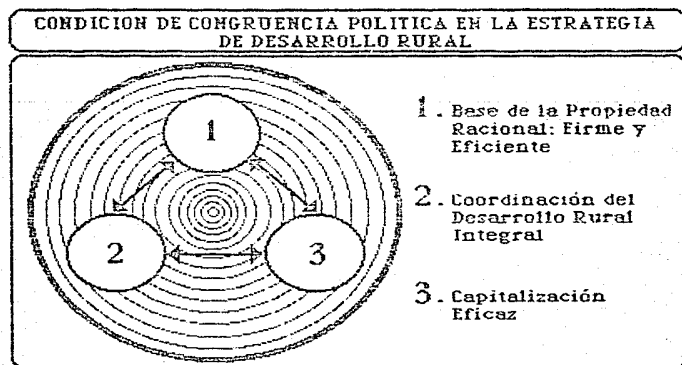
La tarea de armonización política en materia rural se entiende en tér-
minos de conciliación de intereses sectoriales, pero también como una con-
dición interna de la política económica al campo. No podrán rebasarse ma-
los entendimientos sociales ni las limitaciones tradicionales de la acción
oficial, mientras la política rural no sea un todo con armonía lógica en sí.

Una eficiente acción pública necesita una filosofía congruente con la
realidad, en la cual se establezcan términos para la conciliación de intere-
ses dentro del seno de la sociedad rural. No es posible un entendimiento

social superior sin el acceso a la verdad objetiva. En primer lugar, hace falta una ley acorde con las posibilidades reales de la economía rural.

La congruencia política empieza por la creación de las condiciones para la racionalización de las raíces legales de la estructura rural, a fin de llegar al fondo de los problemas de capitalización del campo, dando seguridad completa a la propiedad y adecuando la tenencia de la tierra de tal manera que sobre ella se puedan fincar unidades económicas autosostenibles.

En el esquema resumen abajo se representan los mismos tres factores básicos de la política rural citados en el capítulo anterior (página 43), sólo que interrelacionados de la forma positiva que permita una solución a la situación actual.



Esto implicaría: 1) una renovación de la política y la estructura agrarias, entendida en los términos de revitalización del ejido y seguridad de la propiedad individual; 2) una estrategia globalizadora de Desarrollo Rural Integral para la coordinación y sincronización de las acciones institucionales.

les, así como se busca iniciar en el presente sexenio bajo la dirección de la SARH; y 3) una nueva política crediticia orientada a la capitalización eficaz, que es condición de realismo económico y tema del presente documento.

A esta conjugación de factores se refiere de manera un poco más amplia el cuadro a continuación, en el que se han sintetizado algunos de los principales aspectos a considerar dentro de un proceso de cambio de la política económica al campo.

En la tercera columna, bajo el encabezado de "modificación requerida", se cifran tres principales factores de una estrategia de cambio conjunta dentro de las tres instituciones agropecuarias tradicionales.

PARTICIPACION INSTITUCIONAL DENTRO DE UN PROCESO DE CAMBIO					
INSTI TUCION	ACTIVIDAD PERMANENTE	MODIFICACION REQUERIDA	INSTRUMENTOS ADECUADOS	CORPORATIVOS ESTATALES	
				PROGRAMAS ESTATALES	Dirección de Desarrollo Rural Estatal
SRA	Regularización y actualización legal de la propiedad y la organización	Racionalización de la Tenencia. Aplicación del registro e información eficientes en los estados	Reestructuración interna estatal Catastro Rural computarizado.	COORDINADOS DE CREDITO, INVERSIONES Y SERVICIOS PUBLICOS	Grupo Técnico Sectorial Agropo- cuario
SARH	Inversiones públicas y servicios técnicos de apoyo a la producción	Coordinación del Desarrollo Rural integral	Sistema Integral de Estímulos a la Producción Agropecuaria		Sistema de Información Rural
BAN- RURAL	Financiamiento al campo	Deslinde entre programas bancarios normales y los de desarrollo social	Plan de Capitalización Rural		

En las tres últimas columnas se presentan los instrumentos adecuados para la aplicación y desarrollo de las políticas modificadas.

Al pasar al terreno de los hechos las nuevas políticas se convierten en programas específicos, pero serán verdaderamente innovadores solamente

dentro de una organización eficiente del orden regional, si se cuenta con los instrumentos adecuados. Los que se mencionan en el cuadro son temas a desarrollar más adelante.

En el caso de la política crediticia es necesario ampliar la explicación para resaltar algo que es parte del hilo central del tema analizado.

2.2 La política del Crédito Rural

En relación al crédito rural, en el cuadro de referencia, se enuncia en síntesis la necesidad de hacer un correcto deslinde entre los programas bancarios normales y los programas financieros de desarrollo social que opera la propia Banca rural.

Es una necesidad estricta, porque en la actualidad existe una cantidad considerable de propietarios rurales, clientes de la Banca rural, con limitaciones estructurales que les incapacitan para ser económicamente solventes, pues operan por debajo del nivel mínimo de rentabilidad para ser sujetos de crédito. Son producto de los trazos agronómicos producidos por la reforma agraria.

En otras palabras, el deslinde entre los programas crediticios y los de desarrollo social en el campo significa diferenciar claramente a los productores que son reales sujetos de crédito respecto a los que no lo son, lo cual se entiende que es una condición vital para cualquier organización financiera. Para la Banca llamada "de desarrollo", este deslinde es la forma de poder tipificar y delimitar hasta el detalle los grupos dentro de su población-objetivo, que es condición mínima para la orientación de las propias acciones y el autocontrol. Es una distinción conceptual del primer orden de importancia práctica, para los productores marca la diferencia entre el

perder o ganar.

El hecho de que enormes grupos de productores rurales carezcan de una estructura mínima para llenar los requisitos de solvencia económica, significa que muchos de los beneficiarios de la reforma agraria han sido mal dotados y son algo así como "nacidos" para sobrellevar una vida de pobrerío o de franca miseria, o están obligados a emigrar dejando o rentando la parcela. Sin embargo, pese a no ser reales sujetos de crédito frecuentemente se les atiende como tales, provocando el problema número uno del crédito rural.

Desentrañar la realidad es factor de claridad mínima necesaria y de estabilidad futura. A largo plazo es vital para el sistema agropecuario en su conjunto, porque de ello depende la coherencia, la congruencia y la coordinación de campo de la política rural.

El punto de distinción que divide gruesamente a los productores rurales es la utilidad mercantil: la población-objetivo tradicional de los programas de desarrollo social incluye a entidades económicas que no tienen ganancias en el mercado o que ganan poco —o sea que sus ingresos por ventas de productos rurales no superan significativamente a sus requerimientos de monetario, en el mejor de los casos, incluyendo sus obligaciones de pago por deudas— y por tanto tienen problemas de solvencia económica, de capitalización, de financiamiento, de crecimiento y algunos de subsistencia. Estos son los clientes típicos más abundantes dentro de la cartera vencida de la Banca Rural.

Durante décadas se han derramado recursos oficiales entre productores que están en el margen de la economía, fracasando en el intento de hacer rentable la producción en muchos estratos campesinos. Hay una gran falla estructural en la economía agrícola mexicana, que para la Banca Rural

representa la necesidad de condonar adeudos en forma masiva recurrentemente, lo cual ha sido parte importante del funcionamiento de la economía mixta en el campo.

La justificación teórica de esta forma de proceder es que ciertos estratos de productores se encuentran en la transición entre la mera autosubsistencia y el desarrollo, y necesitan una buena ayuda para salir adelante. Con este objetivo se orienta el grueso de los subsidios crediticios, así como gran parte de los programas de inversiones y servicios públicos.

Por otra parte, la justificación práctica más importante es que *se está subsidiando indirectamente el desarrollo industrial*, al ayudar a sostener mano de obra campesina que con salarios bajos se puede comprar, pues tienen un ingreso básico de origen ejidal.

Un ejemplo extremo de ésta situación se encuentra en la zona central de Yucatán, concretamente, en la periferia rural de la ciudad de Mérida en donde se concentran las operaciones del Fideicomiso Henequenero, que es parte tradicional de la economía de la región, con pérdidas financieras permanentes, que son una excelente aportación indirecta para el abaratamiento de la mano de obra requerida por la industria emergente 16/. Efectos similares se obtienen en múltiples áreas agrícolas del país.

Para la Banca Rural estos programas son origen de la mayor parte de sus frustraciones institucionales, pues vienen a ser como un mar de incongruencias financieras entre las cuales se desenvuelven sus actividades, —que aniquilarían a cualquier otro tipo de banqueros—. Alrededor del 50 al 70% de su clientela a nivel nacional es económicamente problemática en distintos grados 17/.

Por cierto que ésta situación es una regla más que una excepción en los organismos especializados en financiamiento al campo en los países

subdesarrollados. Al grado de que se ha llegado a la conclusión de que *hay errores de concepción del desarrollo social* que se deben revisar 16/. Es algo que se presta a interminables discusiones.

La complejidad de la estructura rural complica enormemente la operativa crediticia en el campo, pues los servicios de la Banca Rural atienden al tipo de productores estructuralmente insuficientes al mismo tiempo que a otros con una estructura empresarial sólida. Por lo cual se ha incurrido en un exceso de complicaciones para el control del destino de subsidios.

Esta es una verdadera debilidad administrativa que ha creado una alta proclividad a desvíos e ilícitos dentro de un país en donde la corrupción ha sido un mal endémico tradicional.

Se traduce en inconsistencias institucionales al apoyar con tratos crediticios bondadosos a grupos de capitalistas fuertes, tanto como al tratar de obtener una tasa de interés y un eficiente pago de los campesinos que producen en el nivel de la autosubsistencia o ligeramente por arriba o por abajo de ésta. Lo cual lleva a la generación de relaciones adversas contrarias a los propósitos de desarrollo.

c

Es una forma de proceder inconsistente a largo plazo. Pese que eso, ha provocado efectos sociales negativos, generando entre la clientela ejidal cierto grado de insolvencia moral que antes no tenía.

En estratos amplios de la población ha creado la dependencia respecto al crédito oficial para sobrevivir con una conciencia poco clara. Es toda una subcultura que se distribuye en manchones sobre la geografía mexicana en innumerables áreas críticas, grupos de hombres que sobrellevan su existencia entre el apoyo de la oficialidad, la poca tierra, el hambre y la migración.

Con el tiempo se agrava la economía de los pequeños agricultores descapitalizados, porque el medio ambiente económico exige un capital mínimo creciente para sobrevivir independiente.

La tendencia a largo plazo es al ahorcamiento de la economía precaria, pero con la crisis reciente se tiende a precarizar lo que antes era una situación media, en tanto que en los estratos bajos los campesinos viven presiones permanentes con altibajos, que recurrentemente revierten contra las instituciones a través de los propios instrumentos operativos públicos.

Los problemas del crédito rural son la forma más clara de manifestación de las incongruencias de la política rural. Cuando afloran los conflictos económicos en el campo suelen impactar directa o indirectamente en la cartera del Banco. La racionalidad tradicional de la actividad financiera se pierde considerablemente en lo rural.

El capital financiero oficial actúa como un viejo rompeplumas para proteger la infraestructura política-económica construida a orillas del mar de la competencia comercial, con criterios políticos que operan a nombre de la paz social en el campo.

Hay en esto un profundo conflicto que en los últimos veinte años ha venido llegando a su punto de maduración y de posible estallamiento, en el momento en que México está llegando a la necesidad de abrirse un buen tanto más a la competencia económica internacional.

Sin embargo, en forma permanente este conflicto provoca incongruencias, sutiles y/o burdas, que afectan a toda la estructura institucional desde el nivel de campo hasta las altas esferas de la dirección nacional. Hay en el fondo un incompleto reconocimiento de la realidad rural, como consecuencia de un camino parcialmente desviado en el pasado.

No hay condiciones ambientales que ayuden al desarrollo de actitudes

colaborativas diáfanas entre el campesinado y las organizaciones públicas, antes al contrario: hay de nubes de desconfianza, reticencias, parcial desconocimiento; relaciones variantes, inconsistencias, incomprensión mutua, intereses parcialmente divorciados, ideas creadas por experiencias pasadas, desencanto, etc. Pero, sobre todo, faltan expectativas de mejoría en las zonas críticas, que son masivamente relevantes o preponderantes en casi todas las entidades federativas.

o

Una identificación minuciosa de los productores que son, o deben ser, "sujetos de los programas de desarrollo social" haría posible establecer un mejor control interno de la institución crediticia y hacer un correcto deslinde de responsabilidades del sector financiero con la SARH y la SRA. También sería la base para proceder a una sistemática racionalización económica de la tenencia de la tierra.

Hay la necesidad de hacer una redefinición en este terreno, porque actualmente existe una especie de "romería" permanente de campesinos ante los funcionarios, que van "de Herodes a Pilatos" buscando la gracia gubernamental. En otras palabras, se ha formado una especie de "peloteo" de casos problemáticos entre las instituciones.

Por ejemplo, a los clientes pobres insolventes depurados por el Banco bien los puede subsidiar la SARH. A los mismos que años después, "transcurrido el tiempo y el olvido", con una reestructuración y/o condonación de adeudos podrán volver a ser atendidos con crédito.

Cuando los problemas son más complejos, de manera que no se pueden resolver de la forma enunciada, entonces el caso puede llegar hasta el Gobierno del Estado, si es que no se tiene que acudir directamente a las oficinas centrales en la Ciudad de México, buscando la gracia en más altas instancias de autoridad.

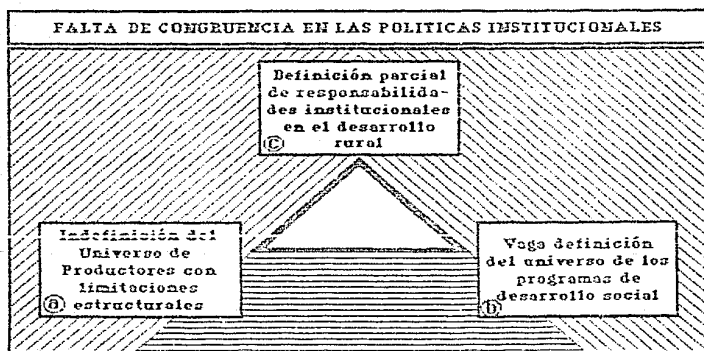
En general, hay muchas cosas con una definición insuficientemente

satisfactoria, pero hay aspectos claves en los que la falta de profundidad en lo conceptual y en la acción práctica impiden la congruencia global de las políticas agropecuarias institucionales.

Al no existir una identificación ordenada de los productores con limitaciones estructurales, se tiene un conocimiento impreciso del universo sobre el cual se trabaja.

Con esa base no es posible hacer una planeación detallada de las acciones gubernamentales para el desarrollo social. En consecuencia los planes se quedan en niveles de abstracción y son vagos. Una planeación rural eficiente no puede hacerse sin un levantamiento masivo de información de productores participantes en el proceso.

De hecho, una programación institucional con un plazo mayor de un año cae en un campo especulativo, utilizándose cifras inventadas para salir del paso. Es lógico, pues no hay la materia prima de información adecuada para hacer una planeación de mejor calidad, lo que aunado a la desmemorización característica del sector público provocan una verdadera quiebra en el seguimiento de las acciones.



2.3 El demérito de los programas coordinados

Mayores son las dificultades para la planeación, coordinación y control interinstitucional. Normalmente la definición de programas coordinados llevada al terreno de los hechos cae en el empirismo y el descontrol.

Esto es sumamente grave, porque, el desarrollo (y eventual reestructuración) de los productores con problemas de funcionamiento económico exige el ejercicio de una responsabilidad compartida entre las dependencias.

La atención adecuada a esta población-objetivo requiere una fina programación, sin la cual no es factible prevenir lo necesario a fin de sincronizar las acciones y determinar con claridad los compromisos comunes; sin ello se diluyen responsabilidades y se tergiversan los propósitos originales de las políticas.

Actualmente la coordinación de programas de campo significa esfuerzos adicionales en el nivel operativo y no tiene prestigio ganado, sino lo contrario. Existen antecedentes que hacen poco convincentes para los propios empleados públicos los programas interinstitucionales de desarrollo social, porque suelen generar más burocracia, han sido objeto de experimentos fallidos y son poco rigurosos en el control. Su historia los describe en forma parecida a un 'barril sin fondo'.

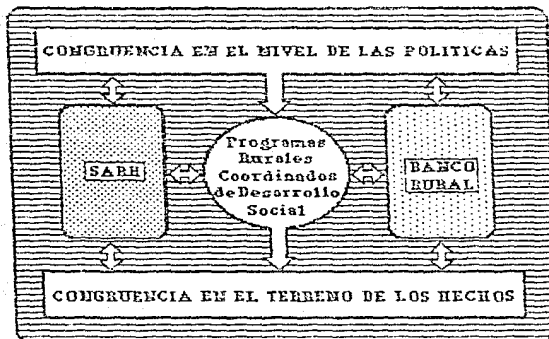
Por citar un ejemplo, es ilustrativa la experiencia del programa de coordinación de la Banca Rural con la SARH hecho en 1977 con el propósito de allegar a la clientela del Banco los servicios de asistencia técnica de los "extensionistas", a cambio del pago de cuotas periódicas de cooperación para gastos de transporte y otros renglones. El convenio estuvo vigente hasta 1980, se le dió de baja en atención a sus malos resultados.

El fracaso se debió, entre otras causas, a que no se practicaba una eficiente programación conjunta hasta el nivel predial y además no existían

procedimientos de control adecuados al programa.

Otro ejemplo, más reciente, digno de traer a colación, es el programa de Riesgo Compartido, ubicado en terreno de confluencia entre el Banco y la SARH, ejercido a través de un fideicomiso creado *ex-profeso*, que se convirtió en la práctica en un auténtico 'berenjenal' burocrático, por la imprecisión y múltiples modificaciones asistemáticas de los programas, por la innumerable cantidad de trámites y comprobaciones que generaron un enorme papeleo y trabajo adicional.

Sin embargo, la coordinación programática es el único instrumento concebible para transmitir al terreno de los hechos la congruencia y coherencia que se puedan lograr en el nivel de las políticas. Los programas coordinados marcan el punto de confluencia de los esfuerzos de las dependencias, hacia el cual deben de enfocarse las políticas de cambio de las tres instituciones agropecuarias. Lo que se puntualiza en la siguiente imagen:



Entendida en sentido contrario: los mejores esfuerzos de cambio en los altos niveles de la política valdrán poco mientras no haya técnicas eficientes para la integración práctica de acciones interinstitucionales.

2.4 La segunda condición : Desarrollo institucional

El desarrollo institucional es la segunda condición para una política rural adecuada a las circunstancias del presente y el futuro

Cada institución federal está diseñada como un sistema en sí dentro de un sistema mayor, pero en los estados funcionan las dependencias como *una serie de instituciones vinculadas y a la vez dispersas, por que su mando se ejerce a través de soberbias columnas verticales de poder centralizado;* que a veces son como tentáculos de diversos pulpos, cada cual buscando su presa en cada estado, sin una verdadera cabeza común.

De no mediar un cambio radical en las estructuras organizativas del sector público, sus actuales fallas de funcionamiento interno y de coordinación impedirán lograr la eficiencia de conjunto de las políticas aplicadas, cualesquiera que éstas sean.

Conforme a las necesidades sentidas más importantes, el desarrollo institucional significa en estos momentos el impulso a la administración regional, apoyándose en los gobiernos estatales principalmente.

En las siguientes páginas se presentan a grandes rasgos los elementos centrales para instrumentar *una estrategia de aproximación por etapas a un sistema estatal corporativo para dirigir al Sector Agropecuario* en las entidades federativas, a fin de suplir el régimen actual de sistemas semicordinados que significan una semi-sistematización.

Sólo un orden corporativo fuerte en cada estado tiene posibilidades de romper el círculo vicioso entre la insuficiencia del mando centralista y la corrupción e ineficiencia de la administración pública. Una solución ambiciosa es indispensable, porque, para los problemas observados no bastan la estrategia de descentralización del Gobierno Federal y los esfuerzos inci-

pientes de contraloría en los Estados.

La descentralización federal no es lo mismo que la regionalización administrativa, de no existir esta última, la primera vendría a ser 'atole con el dedo'.

La descentralización de la administración federal consiste en la reubicación geográfica de recursos, la reasignación parcial del poder de decisión y la racionalización de algunos de los sistemas de la administración central, apoyándose en sus delegaciones y en los Gobiernos Estatales. Todo lo cual debe ser un prolegómeno de la administración regional moderna, que en algunas entidades y sectores tiene avances positivos.

Lo que se requiere en el sector agropecuario es que sus diversos organismos comprendidos operen con la racionalidad de una sola gran empresa corporativa, con sistemas de trabajo orientados principalmente al campo y al apoyo mutuo, coordinados por un centro estatal con subcentros distritales y un mínimo de interferencias desde un lejano centro superior.

Para corregir las estructuras organizativas derivadas de la macrocefalia nacional se necesita proceder con cautela, porque funciona a base de sistemas alambicados, que al tratar de modificarse rápidamente podrían afectar el funcionamiento de las organizaciones mismas.

Al hablar de la organización de los recursos estatales y federales del sector agropecuario, para integrar un gran sistema administrativo en cada entidad, no se piensa en la fusión orgánica de todas las instituciones que participan en la política al campo, lo cual significaría crear otro monstruo a nivel estatal; adecuado para fortalecer las tendencias al centralismo dentro de la región.

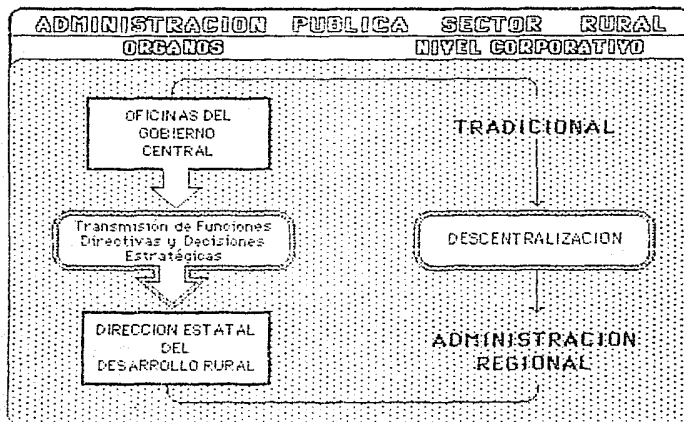
La forma más razonable de organizar la multiplicidad de dependencias en cada región es crear instrumentos de poder corporativo estatal, mediante los cuales una cabeza dentro del estado llegue a ser el auténtico Direc

tor de todas las organizaciones, con base en dispositivos técnicos de apoyo al mando superior local, especializados en planeación, comunicación, coordinación operativa y control.

Es preciso armar un sólido orden corporativo sectorial, intersectorial e intergubernamental en el Estado, sobre el cual la Federación pueda descargar mayor parte de sus funciones de dirección hoy ejercidas en el nivel central, para aproximarse al grado de autonomía de gestión óptimo posible.

La descentralización no debe ser solo un traspaso de recursos, lo más importante es la transmisión de funciones directivas y de las decisiones estratégicas. Esto será factible sin tropiezos en la medida de que exista una organización con capacidad de dirección corporativa en el Estado, a fin de suplir el alto nivel de mando que ahora se ejerce en el Centro del país.

El siguiente diagrama trate de esquematizar distintos aspectos que reviste el proceso de cambio a un nuevo tipo de administración regional del sector público. Se ubica a la descentralización como una fase intermedia entre la situación tradicional y un nuevo estado de cosas deseado.



Actualmente el poder corporativo de la organización pública es el que opera a nivel central sobre las regiones, en provincia se diluye bastante ese efecto de mando conjunto —que se aplica en la capital del país en el nivel de los grandes agregados, llegando hasta los procedimientos de asignación de partidas presupuestales globales por programa, subprogramas y proyectos—.

La organización corporativa estatal significaría el traspaso de ese tipo de poder, más el desarrollo de los instrumentos necesarios para transmitir la racionalidad de las políticas y de los programas hasta el nivel de las acciones específicas en el terreno de los hechos. Esta es la vía para resolver el actual conflicto de esferas de mando implícito en la organización federal mexicana. Significaría un cambio en el actual equilibrio de pesos y contrapesos regionales. Desde luego que implica riesgos, pero... no hay acción sin contingencias.

2.5 Una estrategia corporativa estatal para el sector agropecuario

El objetivo de una *estrategia corporativa estatal* es lograr un sistema estatal agropecuario mediante el cual múltiples dependencias públicas actúen con la racionalidad de una sola gran corporación.

El concepto *corporativo* es tan aplicable al sector público como al sector privado. Lamentablemente el término en el sector oficial fue desprestigiado por su abuso dentro de los grandes sistemas corporativos del nazismo. No obstante, es una noción que en todos los contextos políticos resulta útil. Se refiere al desarrollo de estrategias en el alto nivel mando dentro de cualquier grupo de organizaciones empresariales y/o del sector público. En este documento se emplea la palabra corporación en un sentido netamente administrativo; veiga la aclaración.

El espíritu corporativo es de tal naturaleza que sirve de comunicación desde la cabeza hasta la base operativa dentro de las instituciones que asumen proporciones masivas. Es la filosofía, la intención y el conocimiento directivo que norman las acciones a través de sistemas y procedimientos. Es el común entendimiento de los propósitos y principios de una gran empresa y de los grupos de organizaciones dirigidas a un fin común.

Hay muchas definiciones acerca de lo que es una estrategia corporativa. Por ejemplo, una definición orientada a la empresa: "Para nosotros, la estrategia corporativa es el patrón de los principales objetivos, propósitos o metas y las políticas y planes esenciales para conseguir dichas metas, establecidos de tal manera que definan en qué clase de negocio la empresa está o quiere estar y qué clase de empresa es o quiere ser. Es un modo de expresar un concepto persistente de la empresa en un mundo en evolución, con el fin de excluir algunas nuevas actividades posibles y sugerir la entrada de otras." 19/

En un sentido más amplio, se entiende por corporativo aquello que da espíritu de gran equipo, coordinación, dirección y coherencia a las complejas organizaciones modernas.

Las organizaciones corporativas son característica principal de los últimos cien años, son los personajes más importantes de la historia. Han demostrado ser los de mayor capacidad estratégica para enfrentarse a las circunstancias cambiantes de la época. Han venido poniendo las bases para una alternativa al individualismo de la administración tradicional. Al acercarse el siglo XXI sus capacidades se vienen potencializando, son parte de la revolución que exige la época.

*

A Confucio se le adjudica haber dicho que si él fuera gobernante del mundo, lo primero que haría sería arreglar las definiciones de las palabras, ya que de ellas dependerá la acción. Los conceptos precisos son parte de la acción, son el principio de las actividades adecuadas.

En la modernización del sector público mexicano se ha publicado relativamente poco el término corporativo —por alguna razón—, pero creo que es un concepto preciso para los propósitos actuales de cambio. De hecho, muchas de las modificaciones de los últimos lustros en la administración federal vienen a reforzar la vida corporativa dentro de la gestión gubernamental.

Tal es el caso de las actividades incrementadas de los gabinetes especializados de la Presidencia de la República, en donde cada uno de los acuerdos son expresión del sentir de un cuerpo directivo amplio. Asimismo, la creación de las autoridades *Cabeza de Sector* responde a una estrategia para fortalecer autoridades corporativas; este es el sentido de la evolución institucional.

Las oficinas centrales de las organizaciones federales constituyen el

nivel corporativo clásico de la administración nacional, el que mayor peso tiene debido a la estructura centralista.

Por otra parte, las expresiones de vida corporativa en los Estados son raquíticas. Por ejemplo, las sesiones de Consejo de Administración de los Bancos Regionales del Sistema Bancario, que son una mera formalidad. Más o menos en la misma situación están otros tipos de reuniones interinstitucionales, que son principalmente actos de afinación en el nivel político con una trascendencia incipiente, si bien creciente, en las acciones substantivas. Se incluyen en esta condición, todavía, gran parte de las sesiones, de los COPLADES (Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal).

Los problemas de coordinación son más notorios en el sector agropecuario debido a: 1) el mayor peso específico de la intervención estatal en la economía, 2) la dirigencia sectorial que el Estado ha asumido y 3) la complejidad de la organización pública que en ningún otro sector ha producido tal diversidad de dependencias.

Por otra parte, además de las tres instituciones tradicionales de la política al campo: SARH, SRA y BANRURAL, en el desarrollo rural intervienen también los sectores educativo, de bienestar social, comercio, industria, ecología y vivienda, energéticos, salud, pesca y otros.

El grave problema de coordinación en los estados ha sido abordado de hace por lo menos tres lustros, desde los años de la denominada COCOSA (Comisión Coordinadora del Sector Agropecuario) a principios de los setentas, y posteriormente mediante órganos similares con varios cambios de nombre. Hay plena conciencia de esta grave falla y se conoce claramente que se quiere cambiar, lo que a la fecha no se ha sabido es... como lograrlo.

Con meras juntas de coordinación no se avanzará mucho. El abuso del método de trabajo de reuniones hacen perder la expectativa de llegar a una nueva funcionalidad oficial.

Es necesario funcionar cotidianamente con base en sistemas integrados, operados por cuerpos técnicos que permitan unificar la autoridad institucional en los niveles de mando medio y operativo, es preciso *dar poder a la comunicación horizontal sistematizada* entre las dependencias en todos los niveles. Es imperioso desarrollar métodos de trabajo de campo con participación interinstitucional, mediante mecanismos de organización del medio campesino que permitan mejorar la interacción y el control de operaciones entre las instituciones y los productores.

Desde hace quince años, la mayor parte de las innovaciones federales para mejorar la administración dentro del sector rural ha tenido su impacto principal en la creación de mecanismos de coordinación, llámense Comites o Grupos. Pero no hay modificaciones substantivas a los sistemas de trabajo de campo y de control; si bien, hay operaciones ejecutadas que indican avances.

Hay mecanismos estatales de coordinación con un diseño corporativo, pero no hay una real dirección corporativa en el estado ni los instrumentos técnicos que puedan hacerla factible. En la mayoría de las entidades federativas no se tiene el desarrollo técnico específico de soporte para una verdadera Dirección Estatal del sector rural, en el sentido administrativo del término.



Un estrategia corporativa estatal para el Sector Agropecuario significa la combinación óptima posible entre los objetivos, políticas y prioridades de desarrollo nacional y regional conforme a las posibilidades de largo plazo de cada entidad federativa.

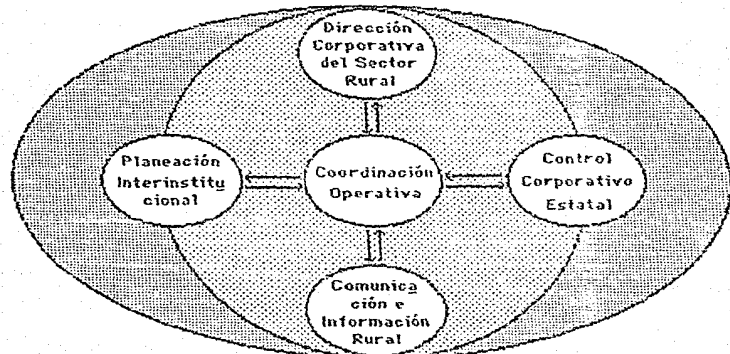
Es un patrón de comportamiento gubernamental pensando principalmente en el largo plazo y en la forma más adecuada de abordar la necesidad imperiosa de cambiar ahora.

Es sumamente difícil precisar la forma de organización que deba de asumir la administración pública para el desarrollo rural en cada Estado. Probablemente no es factible renovar con uniformidad la forma de organización tradicional en todo el país, porque los recursos agropecuarios, los problemas de desarrollo, la importancia relativa del sector rural y el interés de sus gobernantes son variables en cada entidad.

La reorganización del sector rural a nivel estatal significa un proceso de varios años, cuyos detalles deben de precisarse en base a las circunstancias y experiencias locales. Por lo contrario, un proceso de cambio administrativo iniciado por decreto, en forma general y rápidamente provocaría un gran problema burocrático y excesivos costos adicionales.

Lo deseable es hacer una reorganización y modernización administrativa con resultados por etapas. Dentro de las metas de fases iniciales se debe incluir: *Transformar la Cabeza* a nivel estatal, para continuar conforme lo indiquen los propios procesos de planeación estratégica.

Funciones básicas de apoyo a la Dirección Rural Estatal



Transformar la cabeza estatal significa fortalecer a las autoridades coordinadoras del sector rural en la entidad, que aparecen como funciones en la imagen anterior, mismas que se comentan:

El máximo nivel de dirección del sector rural en el estado es el que representa el Gobernador, se le denomina como *dirección corporativa estatal*. La *coordinación operativa* corresponde a la SARH, apoyada por el conjunto de los titulares de las dependencias que inciden en el sector rural. Ambas funciones se han tratado de activar en los años recientes, habiéndose obtenido resultados disparejos.

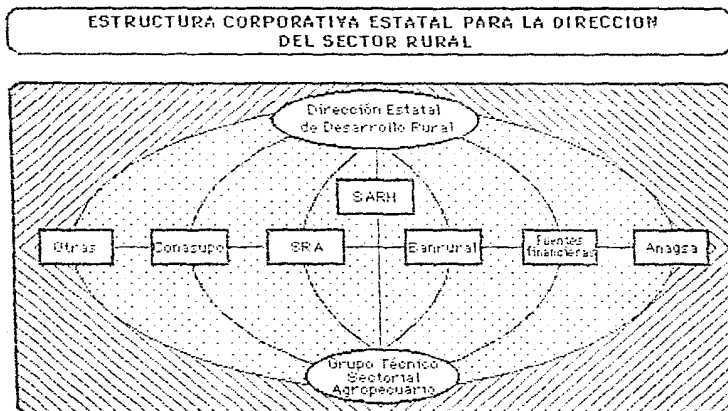
Los órganos de planeación y control están dispersos, su operación interinstitucional es incipiente, sobre todo en las acciones directas de campo. Lo mismo se aplica a los sistemas de *comunicación e informa*ción rural, estos últimos funcionan a través de múltiples sistemas y formatos por separado, generando una sobreproducción de informes que paradójicamente son subutilizados.

Estas funciones e instrumentos directivos son los que integran la *Ce*beza a transformar en una primera etapa de reorganización administrativa a nivel estatal. Durante la cual ajustar lo necesario para una dirección estratégica orientada a la creación de condiciones para promover el desarrollo rural integral y para cambiar las estructuras organizativas mediente un proceso planeado.

INSTANCIAS SUPRAINSTITUCIONALES

Una etapa fundamental se cubriría al momento de funcionar una estructura de tipo corporativo como la que se describe en la siguiente página, en la cual se muestra la ubicación de las instituciones que operan en el campo en relación a las instancias suprainstitucionales del sector. Estas son las posiciones directivas y técnicas vitales para unificar el mando oficial

dentro de la entidad, como contrapeso al efecto de fragmentación de las decisiones federales resultante de la distancia y de la burocracia central.



Lo cual se puede lograr mediante la refuncionalización de los recursos institucionales, sin hacer crecer la planilla de personal oficial.

La *Dirección Estatal de Desarrollo Rural* corresponde a la autoridad máxima, al Gobernador del Estado, para lo cual se apoya directamente en:

- 1) El Coordinador Operativo, que es el titular de la SARH en la entidad, ubicado en la posición central del organigrama anterior, y
- 2) Su representante directo, que vendría a ser el titular del órgano del Gobierno Local especializado en cuestiones rurales, para fungir como asesor corporativo y ejecutivo de la dirección sectorial.

En la parte inferior del esquema se representa un mecanismo descrito como *Grupo Técnico Sectorial Agropecuario y Forestal*, denominado

así para los efectos propositivos del presente documento, cuya función consistiría en la integración de las instituciones en el nivel técnico para el desarrollo conjunto de las actividades de planeación, información y control, con una perspectiva globalizadora supra-institucional del sector rural.

Vendría a ser un dispositivo especial, facultado para tomar decisiones de tipo técnico en forma colegiada, como auxiliar del nivel directivo. Es el instrumento mediante el cual coordinar el desarrollo interinstitucional de las técnicas de apoyo a la dirección estratégica. De sus resultados depende el posible ejercicio de la dirección corporativa del Gobierno del Estado.

DIRECCIÓN CORPORATIVA Y DIRECCIÓN OPERATIVA

Existen dos tipos de dirección administrativa, uno es el que se lleva en los niveles más altos de la estructura organizativa, al cual se denomina *dirección estratégica o corporativa* y todos los demás tipos de dirección que pueden ser llamados *dirección operacionales u operativa*.^{20/}

La dirección corporativa proporciona guía y límites para la operación. Incluye la coordinación en materia política, el señalamiento de objetivos y valores básicos y la definición de estrategias para lograrlos. La autoridad corporativa engloba la vida del conjunto de las instituciones y su coordinación.

Por su parte, la dirección operativa corresponde a la ejecución de planes y programas, poniendo en práctica la política definida en el nivel superior. Engloba tareas tales como la coordinación de las acciones de campo, el desarrollo de los programas, la selección de técnicas de producción, su aplicación y fomento en la región.

En el siguiente cuadro se contempla una distribución de los niveles de responsabilidad en la dirección del sector rural estatal:

Distribución de los niveles de responsabilidad en la dirección del sector rural

Dirección Corporativa	Dirección y coordinación política sectorial en la entidad	Gobernador del Estado
	Planeación y control. Apoyo para la dirección, estratégica y el control de los recursos	Órganos estatales de planeación, información y control
Dirección Operativa	Dirección y coordinación operativa	Representante de la SAEM y directivos de otras instituciones sectoriales
	Desarrollo tecnológico en la producción del campo	Órganos subsectoriales de Coordinación Técnica

El nivel de responsabilidad corporativa comprende a su vez dos sub-niveles: 1) el directivo y 2) el de planeación y control, incluyendo en éste último las actividades de comunicación e información rurales.

El nivel de responsabilidad operativa comprende a su vez dos sub-niveles: 1) la dirección operativa y 2) la coordinación en aspectos específicos de desarrollo tecnológico. El primero de ellos engloba a los directivos de cada una de las instituciones y las interrelaciones de trabajo que establecen en la ejecución de los programas, en tanto que el segundo sub-nivel es terreno de trabajo sistemático dentro de grupos especializados por sectores del medio rural.

INSTRUMENTOS DE APOYO A LA GESTIÓN DIRECTIVA ESTATAL

El nivel de dirección corporativa del sector rural casi no existe organizado en los estados, con sus excepciones. El funcionamiento de este tipo de dirección exige como precondición un nivel técnico mínimo de desarrollo de ciertos instrumentos claves, como son las disciplinas de planeación, fi-

nanzas, comunicación, información y control rural. Mientras no existan estos recursos no podrá alcanzarse un tipo de Dirección superior.

Las funciones técnicas especializadas de apoyo a la dirección corporativa actúan como catalizadores para los fines de reorganización institucional. Su papel es constituir sistemas diseñados para lograr una nueva funcionalidad con las instituciones existentes. Los sistemas son capaces de unir lo que las paredes departamentales tienden a separar.

Al fortalecer las autoridades coordinadoras sectoriales en cada entidad y mejorar las funciones técnicas de apoyo a la dirección estatal, se crean circunstancias adecuadas para aligerar las funciones del gobierno central y reducir la dependencia regional, porque los instrumentos nuevos de planeación y control pueden crear condiciones de satisfacción administrativa para transmitir confiablemente funciones y responsabilidades de la Federación a los Estados. Pero, mientras no existan requisitos técnicos suficientes la descentralización podría ser precipitada.

El desarrollo de los instrumentos citados podría ser material para una etapa dentro del proceso de reorganización institucional.

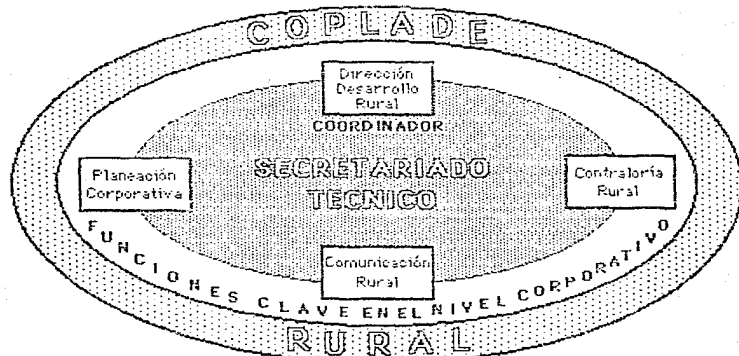
Estrategia Corporativa Estatal - Etapa Inicial -

Instrumentos
de apoyo a
la Dirección
Rural Estatal

- 1) Fortalecer Autoridades Coordinadoras o instancias supra-institucionales
- 2) Desarrollar sistemas integradores interinstitucionales de planeación, comunicación, coordinación operativa, información y control.

La aplicación de una estrategia corporativa comprende una serie de sub-actividades. Para una ejecución eficiente de las tareas requeridas debe buscarse una estructura organizativa adecuada que sea eficaz me-

diente sistemas de información y relaciones que permitan una coordinación de las actividades sub-divididas. El mecanismo requerido vendría a ser como el que se ilustra:



Solamente el Gobierno del Estado tiene la capacidad política suficiente para crear el espacio adecuado al desarrollo de una estructura como la descrita, actuando a través de la Dirección de Desarrollo Rural ubicada dentro de la estructura del gobierno local. Esta última es la instancia idónea para conducir un proceso de cambio administrativo como el descrito, en su calidad de asesor corporativo y ejecutivo del Gobernador del Estado; actuando como *Coordinador Técnico* del Subcomité Rural del COPLADE.

Se busca con ello la formación de un ambiente de trabajo interinstitucional que vincule las funciones clave en el nivel corporativo. Este mecanismo se concibe como el corazón de la comunicación interinstitucional, así como el vehículo principal de los sistemas de gestoría y también como estabilizador político para contrarrestar los cambios frecuentes en el nivel político de las instituciones públicas; además de ser un dispositivo

mediador para resolver conflictos entre los intereses de las dependencias y los corporativos, así como entre los individuales y los institucionales.

Para la integración de órganos técnicos interinstitucionales se podrán utilizar recursos humanos seleccionados de las propias instituciones, a fin de dirigir el desarrollo de mejores sistemas de planeación interinstitucional, integración programática, coordinación operativa, comunicación, información y contraloría rural.

La infraestructura técnica para hacer esto posible, es la red de órganos de las propias instituciones públicas especializados en las materias arriba aludidas. Pero, la substancia que fluiría por dicha red es información, especialmente organizada para substituir los flujos de datos que en forma semi-sistematizada y profusa se rinde a las oficinas centrales para la satisfacción de procedimientos burocráticos y la toma de decisiones en el alto nivel.

Su funcionamiento, tal como se le concibe, debe significar la asignación de más poder al nivel técnico de las instituciones. A través de métodos de comunicación masiva se trata de crear una corriente de comunicación interna dentro de un contexto técnico, que haga contacto desde el más alto nivel directivo en la entidad hasta las áreas de producción rural.

Con un buen equipo de trabajo y sistemas integrados en la forma descrita, el Gobernador del Estado podría ejercer eficazmente su función directiva en el nivel corporativo. Así mismo el Coordinador Operativo del Sector tendría el mejor apoyo para evaluar sus actividades y para trazar directrices.

En el siguiente capítulo se aborda lo relativo al establecimiento de los *Sistemas de Información Rural Estatal*, que vendrían a ser la sangre para un orden institucional que opere en base a un alto grado de comunicación interna.

Capítulo 3

Objetivos e instrumentos principales de una estrategia corporativa estatal

Renovación de la política y revolución de la técnica es lo que necesita el campo mexicano. Ninguna política dará resultado si no se cuenta con los elementos técnicos adecuados para llevarla a efecto a nivel regional. Esto significa un conjunto de recursos técnicos agropecuarios y administrativos, que permitan planificar, organizar, ejecutar y controlar las actividades institucionales con un nivel de eficiencia y productividad aceptable y creciente.

La insuficiencia de recursos humanos especializados fue la razón y excusa principal para explicar fallas técnicas de la primera etapa de la Reforma Agraria, la cual se llevó a efecto con raquíticos elementos operativos. Ahora no es lo mismo. Siempre será deseable contar con más elementos técnicos, pero los existentes están subutilizados, insuficientemente organizados.

Los sistemas administrativos burocráticos aprovechan poca de la tecnología actual. Se ha señalado la falta de: una buena planeación interinstitucional de campo, una evaluación detallada de resultados, el seguimiento del rendimiento de los empleados públicos, la evaluación sistemática del uso del suelo a nivel predial, etc. Lo cual describe un estado pobre de la aplicación de técnicas de organización e información al alcance.

No será factible la racionalización de la actividad institucional mien

tras los sistemas de trabajo estén diseñados principalmente para rendir cuentas a las oficinas centrales de la Ciudad de México o a la burocracia de la capital del Estado. Por ello se planteó (Capítulo 2) la necesidad de emprender una estrategia de desarrollo corporativo estatal, como instrumento para la reorganización de la administración pública en el sector rural.

La estrategia propuesta consiste en *activar los instrumentos directivos y de supervisión adecuados para ordenar múltiples instituciones públicas del sector rural como partes de una sola gran corporación en el Estado*, evitando la proliferación de líneas de mando hacia las oficinas centrales.

a

La estrategia de organización corporativa estatal vendría a ser la parte administrativa de una estrategia más amplia, que tiene como fin crear las condiciones para promover el desarrollo rural integral en los términos definidos por la Constitución Mexicana, Art. 27, fracción XX. (Ver esquema siguiente página). Cuyos dos objetivos esenciales son: la generación de empleo para el bienestar campesino y fomentar el óptimo uso de la tierra y el agua.

Son conceptos precisos como corolario de la experiencia mexicana en desarrollo rural. Es la suprema expresión legal de la política al campo. Sin embargo, hacen falta muchas cosas para llevarla a la práctica.

Es necesario que transcurra un proceso de concientización social acerca de la verdadera situación estructural en el campo, para sustentación de una fuerza política capaz de transformarla. A más de reorganizar la administración pública sectorial en los estados, como prerequisite. Para cambiar la realidad de las políticas es menester transformar primero la capacidad operativa de las instituciones en el terreno de los hechos.

ARTICULO 27º
CONSTITUCIONAL
FRACCION XX

EL ESTADO PROMOVERA LAS CONDICIONES PARA EL
DESARROLLO RURAL INTEGRAL, CONSIDERANDOLO
DE INTERES PUBLICO

DESARROLLO

RURAL

INTEGRAL

GENERACION DE EMPLEO Y BIENESTAR CAMPESINO

PLANEACION
Y
ORGANIZACION
DE LA
PRODUCCION

OBRAS DE
INFRAESTRUCTURA

INSUMOS

CREDITO

CAPACITACION

ASISTENCIA
TECNICA

COMERCIALIZACION

INDUSTRIALIZACION

FOMENTAR EL OPTIMO USO DE LA TIERRA Y EL AGUA

Las dificultades de la política rural actual son resultado de un prolongado deterioro de las viejas políticas, otrora exitosas, con un alto número de causas concurrentes. Para reordenar la política al campo es preciso jerarquizar nuevamente algunos conceptos, al tiempo que se renuevan los instrumentos operativos y se dinamizan los procesos sociales; es necesario "encontrar la punta de la hebra para empezar a desanudar el ovillo".

La capitalización rural se ha visto bloqueada innumerables veces con el afán de solucionar problemas campesinos; pero, "en el pecado se lleva la penitencia", porque los problemas de capitalización son ahora factor que frene el desarrollo de la producción y de las condiciones de vida en el campo.

Para nadie es oculto el efecto democratizador que la Reforma Agraria ha tenido en el campo, pese a sus errores y omisiones. En aras del bienestar campesino se han sacrificado otros conceptos, tales como la capitalización rural. Tanto se ha fragmentado la tierra que ahora es difícil amalgamar sus pedruzcos para constituir procesos de acumulación de capital, aún en escala media y baja.

Por otra parte, los industriales mexicanos le huyen al campo, de donde fueron expropiados muchos de sus antepasados. Malo o bueno, la Reforma Agraria es un ejemplo de la democracia económica que se trata de llevar a extremos.

La acumulación de capital rural ha sido un proceso históricamente adverso al campesinado, pero puede ser aliado bajo ciertas normas, para unificar fuerzas a través de la organización de la producción. Más adelante (capítulo 4) se plantea que los procesos de organización rural deben de ser considerados como una acción económica tendiente a la capitalización,

más que una actividad política.

Para obtener mejores resultados productivos es necesario tener claros algunos criterios de capitalización con orientación social. En el campo mexicano, ahora, se necesita desarrollar mejor un *capitalismo social*, esencialmente democrático. En el que se aprovechen las características útiles que ofrece la estructura rural actual y se corrijan las deficiencias de las tierras mal repartidas (minifundio y otras).

La Reforma Agraria debe de orientarse ahora a la evaluación del uso del suelo, más que a la persecución de latifundios, sin demérito del cumplimiento de la ley. Es necesario revisar, pradio por pradio, todos los problemas existentes, para determinar las posibilidades reales de capitalización y desarrollo. Hay muchas tierras subutilizadas, tanto en la pequeña propiedad como en el ejido.

Una acción agraria dirigida a la evaluación del uso del suelo nos llevaría a entender que la atomización de la propiedad es mayor problema actual que la concentración de la misma. El paso de la hacienda al ejido ha sido el salto del latifundio al minifundio.

e

En este tercer capítulo se plantea la necesidad de redefinir algunos términos, objetivos y actitudes de la etapa agraria tradicional, para abogar una nueva política rural. Nos encontremos en un período de transición entre ambas fases (1970 - ?).

Todavía es el momento de fincar las bases instrumentales que hagan factible un verdadero cambio cualitativo en la política real. Este tema es el contenido del segundo inciso del capítulo, relativo a la necesaria confluencia de objetivos de cambio y la urgencia de unificar la acción de los elementos de trabajo institucionales de campo.

En el inciso 3.3 se presenta una propuesta de creación de Sistemas de Información Rural Estatal, como infraestructura técnico-administrativa estratégica de soporte a una política rural renovada para el campo mexicano.

3.1 Vieja y nueva etapas de la política rural

La etapa tradicional de la Reforma Agraria, basada principalmente en el reparto de la tierra, fue efectiva en su momento; una vez pasado éste, la política agraria empieza a rezagarse. Desde 1965 son claros los síntomas de obsolescencia de la vieja política.

La crisis de crecimiento agropecuario empezó en 1965, aunque entonces nadie lo percibiera. Los primeros indicios se manifestaron a través de aumentos en las importaciones y en los precios, debido a una oferta por abajo de las necesidades de consumo nacional. Desde entonces esta tónica sigue.

La crisis de crecimiento agropecuario viene a ser el prólogo de la crisis económica general. Los problemas de la política rural son prueba de la crisis interna de las instituciones públicas. *Más han afectado al campo mexicano los golpes dados desde dentro que los problemas económicos internacionales y las limitaciones financieras.* Los factores internos de la crisis son innegables, las evidencias están a la vista y se sabe que la mayor parte de los problemas han estado sumergidos, no visibles, no comprobados.

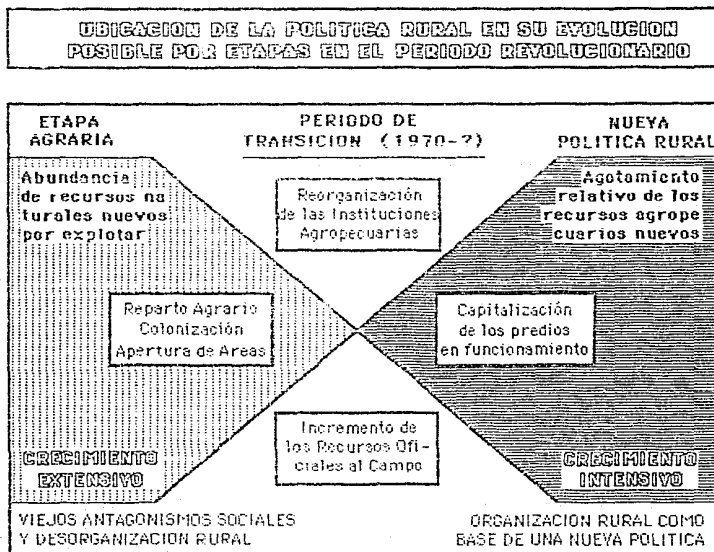
A causa de la crisis del sector, desde 1970 se empiezan a incrementar los apoyos al sector rural con fines de producción y también para susvizar deficiencias extremas de bienestar social. Se da atención especial a las zonas marginadas, en calidad de casos de urgencia.

También se hace un replanteamiento de estrategia en el sector rural

en aquella década. Entre otras medidas, se reorganizan las instituciones agropecuarias: Sistema Banrural en 1974, SRA en 1975 y SARH en 1977. En 1980 se decreta el SAN y hasta la fecha siguen acciones tendientes al cambio interno de las instituciones y la política rural.

Todo eso y muchas cosas más, son indicio de lo que está pasando de fondo: Estamos en la post-fase del agotamiento de una vieja política al campo, que hace veinte años funciona con deterioro creciente, tratando de pasar a una nueva política rural, pero no se ha conjugado la alternativa satisfactoria aún. No hemos rebasado una etapa de transición.

Desde mi punto de vista, las etapas de la política rural mexicana de la Revolución pueden sintetizarse esquemáticamente, tal como se muestra:



VI. LA ETAPA DEL REPARTO AGRARIO

El reparto agrario de un país tan extenso como México es motivo suficiente para llenar toda una época. Así fue, en efecto, mientras hubo tierra por repartir el país pudo seguir creciendo sin dificultades. La capacidad de crecimiento de una economía joven, con amplios territorios nuevos, pudo resistir errores, desvíos y omisiones sin perjuicio del desarrollo durante décadas.

En otras palabras, la riqueza potencial de nuestro territorio hizo innecesario un rigor interno estricto de la política rural durante los primeros cuarenta años después de la lucha revolucionaria.

En aquel entonces, el Presidente Cárdenas se esmeró por hacer del eje un sistema de producción diferente y mejor en lo social. Lo consiguió donde hubo las condiciones adecuadas. El resto de los regímenes presidenciales de la primera mitad del siglo se preocuparon de la distribución de la tierra, atendieron el problema agrario pero descuidando la organización rural y el desarrollo de sistemas de producción campesinos.

En aquella etapa continuaba la idílica historia de la conquista de territorios nuevos dentro del país, era el principal determinante ambiental con efectos psicológicos en la política del momento.

La mentalidad del cuerno de la abundancia era todavía nuestra guía, conformando modos de pensar y de actuar determinados por las circunstancias. Prevalecía la "venturosa indiferencia" de la anti-intelectualidad pragmática de los primeros nuevos guionistas del México del siglo XX, respaldados por un país en proceso de colonización. Algo así como la mentalidad del joven que desconoce los límites de su fortaleza porque siente ser inagotable e invulnerable.

De hecho se logró un crecimiento acelerado del aparato productivo y de la producción hasta principios de la década de 1950, con base en una

fuerte acción extensiva, a través de la integración de nuevas tierras al cultivo y la apertura de grandes áreas de irrigación.

En la década de 1960, el reparto agrario entró en una fase de franco deterioro. Pues, para entonces, gran parte de las mejores tierras repartibles ya estaban en manos de campesinos y se continuaba distribuyendo tierras de cada vez más mala calidad, síntoma de que el proceso de apropiación territorial (colonización y reparto) del país estaba acercándose a su fase final.

Varias generaciones de campesinos lograron acomodarse en los ejidos, comunidades colonias, nuevos centros de población y pequeñas propiedades conformadas intensivamente durante varias décadas. En la generación de los nietos de los revolucionarios empezó a declinar la política agraria tradicional.

ETAPA DE TRANSICIÓN

La década de 1970 inició una etapa de transición, empezando con la crítica oficial de los regímenes anteriores, a la vez que se reafirmaban algunas de las características de la política de crecimiento extensivo, tales como incrementar los programas de desmontes a través de recursos fiduciarios y otros.

Se reforzó la institución agraria convirtiéndola en Secretaría de la Reforma Agraria, desde la cual se hicieron el rescate del viejo espíritu agrarista, con resultados dignos de resaltar, entre otros:

- 1) Fuertes golpes al neolatifundio, provocando efectos políticos antagónicos que afectaron la producción agrícola a corto plazo; hubo aumento acelerado de la inversión y el crédito públicos y estímulos a través de la política de precios de garantía, y
- 2) Se desempolvó la olvidada política de organización ejidal, siendo

ésta la mejor aportación del régimen a la política rural.

Para el año de 1974 el crecimiento de las tierras cultivadas se convirtió en el gran asunto estratégico, así como la expansión del crédito rural. En 1974-75 se fusionó la Banca oficial agropecuaria. Se propuso racionalizar las instituciones financieras, empezando por la fusión de los ex-bancos con criterios políticos e improvisaciones técnicas.

En el sexenio 1966-82 se llevó hasta el extremo la política de crecimiento extensivo, continuando y haciendo crecer los programas de desmontes y la perforación de pozos. Durante el primer trienio del régimen se aumentó el gasto en servicios de "extensionismo" y en crédito rural se mantuvo una política conservadora.

El Sistema Alimentario Mexicano, en 1980-82, constituyó la más seria intención de abordar una nueva política rural en su momento. Parecía haber nacido en buen época, en pleno *boom petrolero*, pero fue efímero.

En sus dos años agrícolas completos de funcionamiento logró resultados dispares. Tal como fueron el año récord de producción agrícola nacional en 1981 y después las fuertes pérdidas en zonas de temporal en 1982, sonoro fracaso financiero que fue provocado climáticamente por la poca lluvia y políticamente por las elecciones federales.

Con base en el resultado agrícola de 1982, al inicio del siguiente régimen presidencial se cuestionó el "crecimiento indiscriminado" del crédito rural en las áreas de temporal, al mismo tiempo que se hacían recortes presupuestales.

A través de la política de Desarrollo Rural Integral se busca iniciar una nueva etapa. El régimen tiene en la mano la opción de racionalizar el uso de los recursos públicos asignados al campo, capitalizando los efectos del fuerte crecimiento de las instituciones agropecuarias de la década

anterior.

A la altura del año de 1966 el cambio de fondo en la política al campo no se ha visto todavía. Esto es lógico, pues se trata de cambiar una mentalidad e instituciones creadas a lo largo de seis décadas.

Se espera algún aumento en los presupuestos de crédito, inversión y servicios públicos en éste y el siguiente año. Usualmente, en los cuartos años de Gobierno Federal se flexibilizan los criterios presupuestales en relación al campo. En el cuarto año de gobierno opera, algo así como, una auténtica necesidad orgánica del régimen para conservar su estabilidad que obliga a aumentar los recursos de apoyo al sector rural, esta prioridad se conserva hasta fines de sexenio.

En tanto que, en la economía agrícola se están dando cambios que amenazan la estructura rural, porque el peso de la crisis económica ha vulnerado la misericordia a la situación campesina. Los débiles parecerían condenados a desaparecer; me refiero a los minifundistas de todo el país y en particular a los temporaleros, no se diga en áreas de atmósfera errática.

La capitalización del campo ha estado frenada por la elevación de las tasas de interés, pero más que eso, por el control de precios de los productos básicos alimenticios. En las ramas agropecuarias y forestales que no estén sujetas a control de precios existen posibilidades razonables de capitalización.

Las posibilidades de exportación de agropecuarios vuelven a ser políticamente atractivas, después de años de veto oficial.

NUEVA ETAPA

La nueva etapa de la política rural provendrá de lo que esté pasando en este momento y en los próximos años. Pueden mejorarse las institucio

nes o lo contrario, dependiendo de la eficiencia con la que se resuelvan los problemas internos de la organización gubernamental.

Como el crecimiento extensivo agrícola y ganadero ha llegado a su fase final, la siguiente etapa de la política al campo tiene que ser la que resuelva los problemas de crecimiento intensivo, o sea la reorganización y tecnificación de los sistemas de producción.

Antes el pivote del crecimiento era la creación de más predios mediante la apertura de nuevas tierras al cultivo, ahora la vía es capitalizar los predios que están en funcionamiento.

Probablemente la nueva etapa de la política rural mexicana se generará por efectos de la maduración de procesos de acumulación de capital. La demanda de las ciudades crecientes tiende a elevar los precios de los alimentos. Esto permitirá la capitalización de los productores que vendan artículos de mayor valor específico, como los horticultores, ganaderos, etc.

No hay soluciones fáciles, sólo una agresiva estrategia de capitalización rural puede transformar los niveles productivos. Sin embargo, ningún proyecto productivo de importancia nacional será factible sin la dinamización de la base social del campo orientada al crecimiento económico.

Es necesario orientar los esfuerzos de todas las instituciones a la capitalización rural con sentido social.

3.2 Confluencia de objetivos sectoriales y unificación de instrumentos

La corporativización significa sincronizar las acciones de todas las instituciones orientadas hacia los objetivos estratégicos comunes. El centro de la atención principal de las instituciones deben ser los problemas más importantes:

VIEJO PROBLEMA AGRARIO	NUEVO PROBLEMA AGRARIO
<p data-bbox="314 169 448 188">Latifundismo</p> <p data-bbox="259 208 500 247">Sistemas de Explotación Servil</p>	<p data-bbox="579 169 860 188">Atomización de la Propiedad</p> <p data-bbox="572 200 877 255">Dificultades en los procesos de organización y capitalización rural</p>

Antes había una explotación servil de la población del campo y era marcado el ausentismo de muchos de los heredados. Ahora hay profundos problemas de organización de la producción, pues prolifera el minifundismo como forma de trabajo usual, derivado en gran parte del mismo reparto agrario.

De cada dependencia se debe de esperar que oriente sus acciones hacia la obtención de los resultados optimos posibles de crecimiento económico intensivo través de la tecnificación y la acumulación de capital, dentro de formas de organización en sociedad.

En el último capítulo se presentan algunos principios aplicables para desarrollar una estrategia de capitalización rural con sentido social. Interesa dejar claro que para capitalizar el campo es necesario que el sector agrario, agropecuario y financiero afinen sus políticas y métodos de trabajo, unificándolos en el terreno de los hechos. De tal forma que:

1. La institución agraria apoye prioritariamente la constitución de empresas de todo tipo de asociación entre ejidatarios y/o pequeños propietarios y/o con otras empresas; agilizando todo tipo de gestiones relacionados con la tenencia rural; proporcionando información abierta y confiable sobre la propiedad y el uso de la tierra; junto con el registro público de la propiedad proporcionen la información relativa a contratos y gravámenes en el campo; se unifiquen todos los registros que tratan sobre la propiedad rural; y se elimine toda clase de gestiones sobre esta materia en la ca-

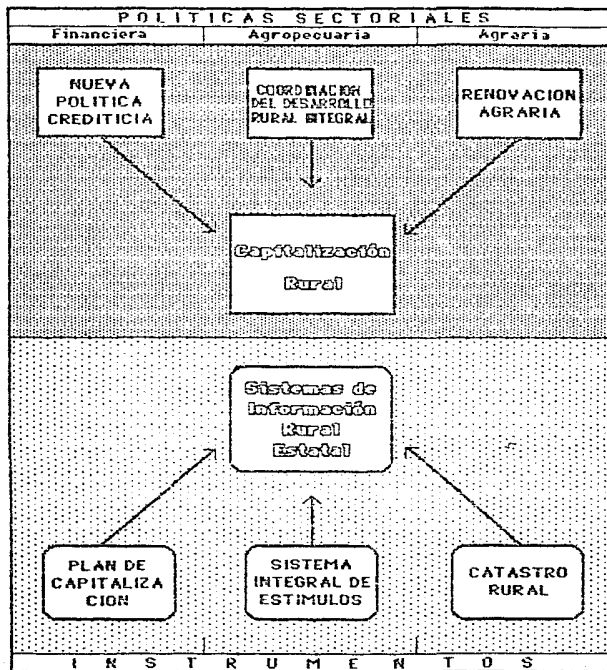
pital del país. La política agraria debe de orientarse a la armonización paulatina de la estructura de la propiedad y la organización conforme a las necesidades del desarrollo rural.

2. Entre el sector financiero y el sector agropecuario se analicen sistemáticamente los predios para inventariar técnicamente los recursos, al tiempo que se hace el análisis de producción actual y posibilidades de capitalización a largo plazo. El mismo procedimiento sirve para detectar los casos problemáticos. De este trabajo debe de provenir la elaboración de un plan de capitalización rural, así como, el mejoramiento de los métodos de planeación de la producción agropecuaria regional en México. Este será una metodología a fructificar en el plazo medio.
3. En forma interinstitucional se programe y evalúe en cada ciclo la producción por predio, a través de procedimientos participativos con los productores. Con el propósito de vigilar oficialmente el uso del suelo y la trayectoria de cada predio, al tiempo que se mide *la productividad de los empleados públicos*. Esto se puede empezar hacer a plazo corto.

En la siguiente página, en la parte superior de la gráfica se presenten en forma sintética las tres principales políticas sectoriales necesarias para conjugar los esfuerzos del sector rural dirigidos a la capitalización. A cada una de las instituciones agropecuarias tradicionales corresponde una política especializada. Estas son las que se reúnen para implementar una Metodología de Capitalización Rural, cuya concepción se documenta en el último capítulo.

En el resto del presente tercer capítulo se trata sobre la unificación de instrumentos para hacer técnicamente factible una política sectorial corporativa. A cada una de las instituciones agropecuarias tradicionales corresponde un papel especializado que debe de concurrir hacia un punto común a través de una metodología integradora.

POLITICAS SECTORIALES E INSTRUMENTOS DE UNA ESTRATEGIA DE CAPITALIZACION RURAL



Esto significa que los sistemas de registro, información, planeación y control de campo de las instituciones dentro de cada Estado deben de coordinarse para transformar la capacidad de toma de decisiones con información de campo precisa y oportuna sobre la aplicación de recursos, sincroni

zación de acciones y resultados.

Esto significa una modificación administrativa de primer orden de importancia, que sólo será factible dentro de un régimen normativo que penalice las faltas en el cumplimiento de la información; operando dentro de sistemas administrativos que eliminen la dependencia centralista en el rendimiento de información, supliéndola por sistemas del orden estatal y de los Distritos Agropecuarios. Lo dicho significaría hacer una revolución técnica en los sistemas de información y comunicación.

Así como la estructura de la propiedad rural actual se fincó sobre los trazos medio mal hechos de los agrimensores de la reforma agraria, la estructura futura necesita un deslinde más completo, hecho con los análisis de uso real y potencial del suelo y la proyección económica elaborada a nivel predial. De este tamaño es la tarea a realizar, no hay otra solución. A primera vista pareciera una labor inaccesible, pero con los instrumentos técnicos necesarios, siguiendo una metodología adecuada y trabajando en forma continuada se pueden obtener frutos en un plazo previsible, que permitan el acceso a un orden superior de funcionalidad.

Las instituciones financieras que apoyan al campo deben de racionalizar el uso de sus recursos a través de una nueva política de crédito rural orientado a la capitalización, esto es, a la formación de capital fijo y como complemento usar los avíos de apoyo a la producción de básicos.

Las políticas oficiales de crédito rural han buscado principalmente la producción de básicos subsidiados por la vía de los insumos. Es adecuado para atacar el problema alimentario, pero no propicia la formación de capital nuevo. De hecho, los proyectos refaccionarios de la Banca rural tienen un bajo índice de reinversión por parte de los acreditados.

Sería utópico pensar que se pueden eliminar subsidios crediticios al

campo, especialmente en el caso de los productores que están subcapitalizados. De la misma forma que es incorrecto subsidiar por esta vía a productores capitalizados. Es necesario identificar plenamente el universo de productores que funcionan dentro del nivel de rentabilidad para otorgarles un tratamiento crediticio normal y estricto.

Por otra parte, es preciso ubicar los productores que operan por debajo del nivel de rentabilidad comercial porque no pueden ser sujetos normales de crédito. Los programas para la atención de este tipo de productores deben de ser dirigidos por la autoridad agropecuaria, la participación de la Banca Rural debe de ser como mero agente financiero de la SARH. En muchos de los casos se requerirá una reestructuración y un proceso de organización antes de hacer rentables a los productores de estratos inferiores de la estructura rural. En el cuarto capítulo se amplía sobre este tema.

Las actividades financieras en el campo son básicas para una estrategia de capitalización rural, que en la práctica podría convertirse en el corazón de una estrategia de desarrollo rural integral, la cual tiene un enfoque más amplio y cuya coordinación corresponde a la SARH, en su calidad de cabeza del sector agropecuario. Esta institución, además de sus proyectos propios de inversiones y servicios públicos, tiene la principal función de la dirección corporativa y la coordinación intersectorial en el campo, lo cual, entre otras cosas, debe de llevar a la creación del ambiente adecuado para armonizar y racionalizar el total de los apoyos de otros sectores al desarrollo rural.

El capital financiero es el agente inductor con más posibilidades demostradas para la obtención de resultados en la organización rural y en la introducción de bienes tecnológicos. Esto es lógico porque dentro de un

proceso de transformación rural normalmente todo cambio social requiere como precondition una acción económica y todo proyecto de producción que busque un crecimiento necesita un apoyo adicional de capital.

El papel de la institución agraria en esta estrategia es crear las condiciones legales de tenencia de la tierra adecuadas para los programas de capitalización. La política de Renovación Agraria se entiende en el sentido de modificar la estructura rural actual a fin de hacerla apta para el desarrollo capitalista con sentido social en el campo. En el capítulo 4 se hace una exposición mayor de esta idea.

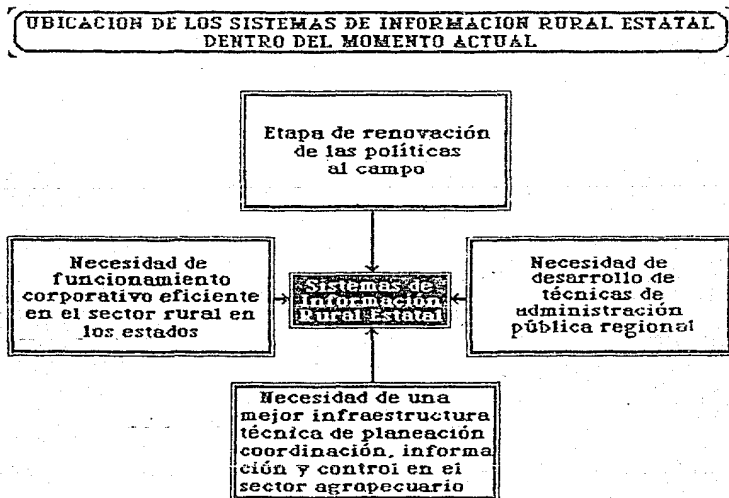
Los objetivos de las instituciones deben de unificarse en el terreno de los hechos igual que en el nivel de las políticas. Es necesario hacer lo propio a través de instrumentos de planeación interinstitucional, coordinación y control. Esto es factible a través de recursos de información que faciliten la comunicación horizontal y vertical, así como la supervisión y seguimiento de las acciones.

Lo primero es tener claridad del conjunto y el detalle del universo sobre el cual se está trabajando. Para la institución agraria esto significa contar con un eficiente sistema de Catastro Rural(1), que actualmente está en elaboración con una base informática. El planteamiento principal de las restantes páginas del presente trabajo consiste en la posibilidad y necesidad de desarrollar un detallado Plan de Capitalización Rural(2) y un Plan de Desarrollo Rural Integral(3) que busquen la precisión apoyándose en el citado sistema de catastro. En el resto de este tercer capítulo se explica la forma de vincular y desarrollar estos tres instrumentos basándose en lo que hemos denominado Sistemas de Información Rural Estatal (SIRE).

3.3 Los Sistemas de Información Rural Estatal

3.3.1. Los sistemas de Información dentro de la problemática de la administración pública rural.

Los Sistemas de Información Rural Estatal (SIRE) se conciben como un conjunto de subsistemas institucionales computarizados interrelacionados entre sí, diseñados con el objetivo de utilizarse como infraestructura técnica para la aplicación de la política económica rural en los estados, sirviendo como instrumento de tipo corporativo estatal para la creación de un régimen de administración rural regional.



En el esquema de atrás se describen las circunstancias en las que se

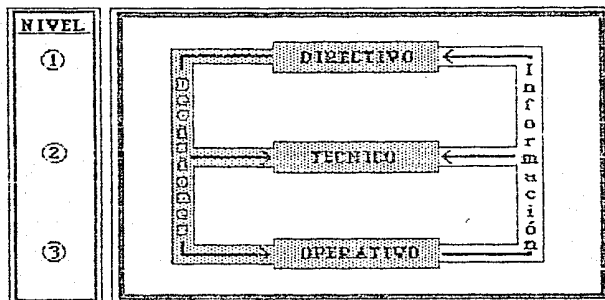
concibe el desarrollo de medios de información institucionales como respuesta a necesidades sentidas y urgentes.

De ahí la necesidad de hacer un proyecto ambicioso —que trascienda cambios políticos— como instrumento para hacer ajustes en el sistema de pesos y contrapesos federales—estatales, dando mayor autonomía y fuerza al orden regional y local.

Las necesidades de cambio han puesto en marcha innovaciones importantes en las instituciones agropecuarias hasta derivar recientemente a la concepción e inicio de una estrategia de Desarrollo Rural Integral.

En el mismo grado que se modifican las políticas se necesita transformar los sistemas de trabajo y las condiciones ambientales en los niveles técnico y operativo de los estados.

LA FUNCIÓN INTEGRADORA DE LA INFORMACIÓN ENTRE LOS NIVELES ADMINISTRATIVOS DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS



La información tiene una función integradora dentro de la administra-

ción. Como puede apreciarse en el diagrama atrás, hay un flujo doble de decisiones y de información que eslabonan a los tres niveles administrativos enunciados.

Mientras más compleja se vuelve una organización pública se acrecienta la distancia entre el nivel directivo y el operativo. En la misma proporción aumenta la importancia de la organización de flujos de información eficientes como instrumento principal de comunicación interna y para la coordinación de acciones.

El flujo de información es a las organizaciones administrativas como los flujos y reflujos del sistema nervioso de los organismos animales. Este es el singular papel de los sistemas de información dentro de las instituciones modernas.

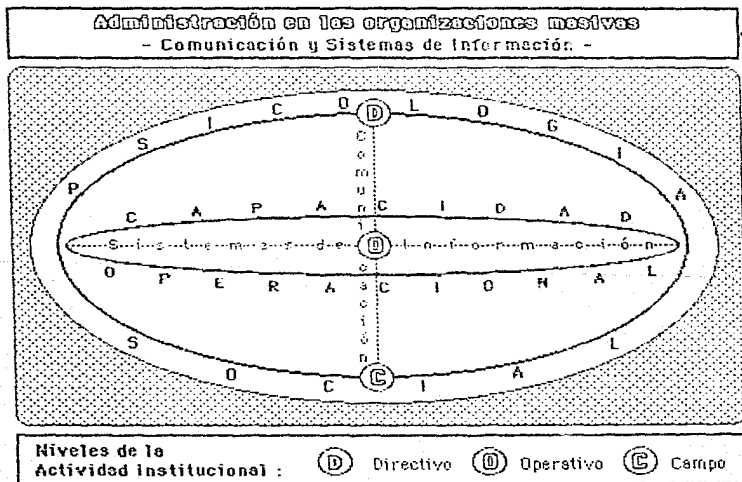
A tal grado es importante la relación entre la información y la administración que, en términos generales, puede decirse que una organización pública en donde la información este bien organizada y sea veraz, normalmente, será una institución bien administrada. Por lo contrario, sin información eficiente no hay decisiones, ni dirección, ni coordinación, ni técnicas administrativas eficientes.

En la administración pública la información es más importante aún que en el sector privado, pues los resultados de las oficinas de gobierno carecen del indicador de la utilidad económica de la empresa, que es una medida clara del comportamiento de los negocios particulares y se traduce en flujos de dinero y en registros precisos.

La medición de la eficiencia y eficacia de la gestión pública exige la elaboración de indicadores más sofisticados para programar, organizar, ejecutar, evaluar y controlar las acciones de gobierno, así como para dimensionar sus efectos económicos y sociales.

Dentro de la sociedad de masas las organizaciones corporativas asumen proporciones igualmente masivas. Esto transforma las reglas del juego, porque en este medio social la dirección se ejerce a través de instrumentos complejos, pues ya no opera como antes la gestión directa de un individuo como pivote y espíritu de la organización, ha sido suplida por el sentido de organización y el ejercicio de nuevos sistemas de trabajo.

En las grandes organizaciones actuales una buena administración se distingue por su desarrollo en varios aspectos claves, entre otros :



1) Una buena comunicación entre los dirigentes de la organización y los operativos de la misma. Dentro de un sistema de organizaciones masivas la dirigencia se convierte en un asunto de psicología social, para ordenar las actividades de grupos de empleados especializados, orientándolos

mediante procedimientos de acción que transmiten el sentir de las políticas al terreno de los hechos.

2) La capacidad funcional de cada una de sus partes. Esto es, la aplicación del conjunto de habilidades, conocimientos y equipos adquiridos para el establecimiento de sistemas de trabajo de alta productividad.

La capacidad funcional dentro de una organización depende en primer lugar de los sistemas internos. Los sistemas comunican a los departamentos de las organizaciones, así como a los niveles directivo, operativo y de campo.

Los flujos sistemáticos de información dentro de las instituciones son nexos que instrumentan la vida interna, de la misma forma que los flujos de información entre las instituciones son vínculos a través de los cuales se alimenta la vida corporativa, son el insumo principal de las funciones de este nivel.

La información bien organizada puede ser solución a problemas operativos y directivos. El desarrollo de los sistemas de información es la punta de lanza de las transformaciones de la organización administrativa de fines del siglo, es la actividad líder en cuanto a infraestructura técnica para mejores metodologías de trabajo institucional. Tiene razón aquel que dice que cuando se inventó la luz eléctrica se empezó a iluminar la conciencia social.

•

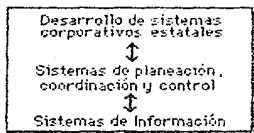
Para hacer posibles mejores políticas es necesario contar con nuevos elementos técnico-administrativos, que permitan realizar acciones públicas con un nivel superior de eficiencia. Parte de los problemas de la política al campo radican en que no han existido antes las condiciones técnicas y sociales para fructificar los planteamientos que se hacen en el nivel político.

co, debido a la falta de implementadores prácticos adecuados y de los instrumentos para operativizarlas. La solución factible se encuentra en términos de tres factores.

1) La orientación estratégica de la administración pública hacia el desarrollo de sistemas corporativos estatales, para la sincronización federal-local

2) El mejoramiento de las funciones claves de planeación, coordinación y control;

3) El incremento del nivel técnico-administrativo de la gestión pública a través de nuevos sistemas de información comunicantes.



Un cuarto factor clave sería modificar el tipo de autoridad netamente política que actualmente prevalece en las organizaciones públicas, combinándolo con una mayor influencia de órganos colegiados en el nivel técnico, que sirvan de contrapeso al exceso de poder que se ha concentrado en la instancia directiva y como estabilizador administrativo para amortiguar los efectos que produce la rotación de funcionarios en los altos niveles

•

Normalmente se conciben los sistemas de información como un complemento operativo y correctivo en la aplicación de las políticas, lo cual es correcto. Sólo que en la época actual la información cobra un nuevo significado como instrumento para la reorganización de los sistemas administrativos.

La información ha sido el más modesto de los auxiliares de la gestión pública, se le ha considerado como un simple subproducto resultante de la operativa misma, se le ha manipulado para demostrar lo que políticamente se considera conveniente, «la situación tradicional de la estadística oficial así lo indica».

El conocimiento preciso y detallado del universo rural hacia el cual se dirigen los esfuerzos institucionales permitiría poner la política sectorial en la mesa del análisis técnico aplicado dentro de los marcos de la ley. La única forma de lograr la objetividad en la política rural es mediante el conocimiento claro de la tenencia y uso de la tierra hasta el nivel predial y su análisis abierto «lo cual es diferente a la actuación conocida de la reforma agraria en el pasado».

Hasta la fecha el universo rural ha sido conocido parcialmente y con enfoques parciales. La información sobre los predios rústicos se ha manejado en forma cerrada, lo que favorece desvíos y corruptelas en relación a la propiedad en el campo.

Lo cual es congruente con los rústicos procedimientos de información utilizados. En otras palabras, el nivel técnico al alcance ha marcado limitaciones de control. El acceso a mejores sistemas de información rural, perfeccionables con el tiempo, podría a ser la puerta de acceso del enfoque técnico y científico creciente a la política en pleno.

Hasta el momento la ciencia ha estado rezagada respecto al movimiento real de la política en el campo.

3.3.2 El Catastro Rural

El levantamiento del Catastro Rural durante los años recientes es uno de los instrumentos que pueden ayudar a transformar técnicamente la política al campo, si se amplía su uso y se le refuerza. Su ejecución viene a ser la recopilación de la información necesaria para hacer una gigantesca evaluación de la distribución y deslinde de la propiedad rural. Desde luego que adolece de defectos e insuficiencias técnicas, pero es perfeccionable y muchas más son sus virtudes.

El Catastro Rural, de ser bien hecho, es el instrumento idóneo para un análisis realista de los efectos de la Reforma Agraria. Por primera vez se puede hacer un inventario válido sobre tenencia y uso de la tierra; cual se requiere para promover el desarrollo rural en este momento... y de aquí en adelante

La continuación lógica de los trabajos del Catastro Rural sería completar y actualizar permanentemente sus registros, prosiguiendo sus actividades en tres vertientes principales:

1. Brindar apoyo estatal para la regularización de los títulos de propiedad;
2. Hacer una evaluación profunda de la estructura agraria actual. Con el propósito de:
 - 2.1 Presentar un informe especial publicable, en donde se muestre con claridad el grado que se ha alcanzado en la distribución de la tierra con sentido democrático. Una de las partes más importantes de este informe debería ser la elaboración de un plano actualizado sobre tenencia de la tierra a nivel predial, tal como los que fueron realizados por el Gobierno del Estado de Chihuahua en 1948 y 1970, por ej.;
 - 2.2 Detectar problemas estructurales. Especialmente los relativos al minifundio y la sobrepoblación de derechos en algunos ejidos;
 - 2.3 Elaborar un informe especial sobre los predios que pudiesen ser susceptibles de afectación, hasta donde sea esto detectable;

3. Utilizar los recursos informáticos del Catastro Rural para mejorar otros registros del gobierno sobre la propiedad agraria y los contratos en el sector rural. Con el propósito de dar eficiente servicio público en estas especialidades.

Políticamente es muy importante demostrar con detalle que la distribución de la tierra ha venido llegando a su fase final. Una evaluación realista de lo que ha hecho la Reforma Agraria tiene que desembocar al planteamiento de lo que resta por hacer.

Para la venta política de esta idea se necesita hacer pública una evaluación que inspire confianza y credibilidad. Al mismo tiempo, es preciso que la estructura de la Secretaría de Reforma Agraria adopte una nueva funcionalidad.

NECESIDAD DE NUEVAS POLITICAS OPERATIVAS DE LA REFORMA AGRARIA

La política agraria del presente y el futuro se debe de preocupar más por evaluar el uso de la tierra que por la persecución de latifundios, sin que lo primero impida lo segundo. También es urgente frenar la canalización de presiones demográficas a través de solicitudes de tierra que se convierten en gestiones prolongadas mediante los procedimientos agrarios.

El problema más importante al poner fin al reparto agrario es la reacción de la población que tiene ideas respecto a tales o cuales supuestos latifundios. Falsas o ciertas, hay creencias muy arraigadas al respecto, por lo cual se generarían demasiadas opiniones adversas ante un cierre tajante del reparto de tierra. Por eso, la conclusión del reparto debe de ser gradual, con todos los visos de racionalidad y la transparencia posibles, contando con la sanción de la mayoría de la población.

Esto implica la modificación de las políticas operativas de la Reforma

Agraria para enfocarla en la forma más positiva posible, de tal manera que logren la aceptación política amplia y que a la vez permitan cambiar algunas situaciones negativas a las que ha llevado el comportamiento tradicional de la Reforma Agraria.

El reparto agrario pendiente de realizar ya no justifica las actitudes persecutorias, paternalistas a la vez, que caracterizaron a la política agraria. Se trata ahora de establecer un trato más equilibrado, acorde con la realidad de la estructura rural actual.

Algunos de los enfoques importantes dentro de las nuevas políticas de la reforma agraria podrían ser los siguientes:

- Terminar con la formación de nuevos grupos solicitantes de tierra, dejando claro que los grupos campesinos existentes son suficientes para el reparto de las superficies susceptibles de afectación.
- Normar en el sentido de que las posibles afectaciones futuras deben de utilizarse para satisfacer necesidades agrarias pendientes dentro de ejidos actuales insuficientemente dotados, de preferencia a título oneroso.
- Disponer los medios necesarios para hacer una incisiva evaluación del uso del suelo. No con fines persecutorios, sino para estimular la producción, detectar problemas y canalizar los apoyos adecuados para resolverlos.
- Proceder a la reestructuración de ejidos en los cuales existan problemas de distribución y uso de las tierras.
- Promover todas las formas de organización rural entre ejidatarios y/o pequeños propietarios.

En resumen, las nuevas políticas operativas de la reforma agraria deben utilizar un enfoque orientado principalmente a la organización y la productividad.

DEL CATASTRO RURAL A LOS SISTEMAS DE INFORMACION RURAL ESTATAL

Los posibles usos del Catastro Rural ofrecen perspectivas de mejoramiento en los asuntos relativos a la regularización, registro e información de la propiedad y los contratos en el sector rural. Estas aplicaciones serían más que suficientes para justificar la continuación del programa. Sin embargo, es importante quitar este instrumento del control exclusivo de la SRA, por dos razones principales:

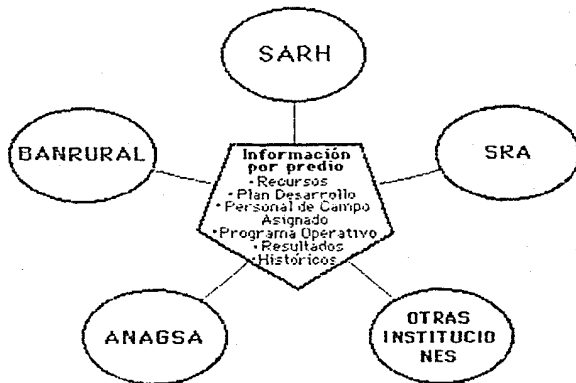
1. Es bastante factible encontrar que algunas veces, el levantamiento del Catastro Rural ha venido cayendo en errores que fueron clásicos de la institución agraria;
2. Los posibles usos del Catastro Rural trascienden los marcos del sector agrario. Podría ser base para un instrumento útil a los propósitos del Desarrollo Rural Integral, en caso de que se decidiera ampliarlo para el establecimiento en forma de Sistemas de Información Rural en el nivel Estatal.

Los Sistemas de Información Rural Estatal se conciben como el instrumento informático diseñado para hacer una evaluación periódica del uso del suelo, así como para apoyar y dar seguimiento a las tareas de Reestructuración Ejidal, Organización Rural, Capitalización Rural y Desarrollo Rural Integral.

Vendría a ser una red de *información de campo predia por predia* para operarse a nivel estatal y por distritos de desarrollo rural, mediante la cual establecer comunicación interinstitucional, respecto a la situación de cada productor y sus proyección para el desarrollo.

Contendría datos acerca de recursos físicos y humanos; el plan de desarrollo a medio y largo plazo; el personal de apoyo de campo asignado de las dependencias; el programa operativo anual; resultados del ciclo; e información de tipo histórica referente a ciclos anteriores. Un sistema de esta naturaleza sería el instrumento para evitar la dispersión de esfuerzos

institucionales y medir sus resultados:

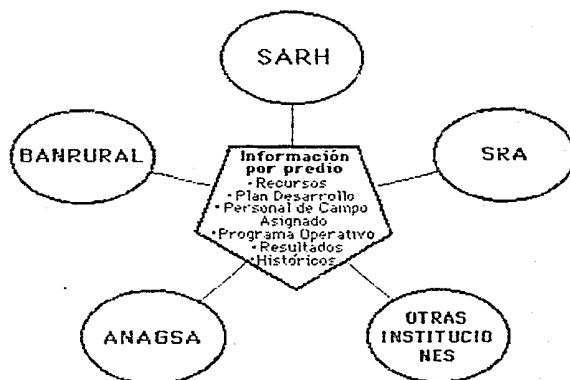


o

En el diagrama de la siguiente página se muestra la forma en que los Sistemas de Información Rural Estatal se vincularían dentro de una secuencia lógica de instrumentos que se podrían derivar del Catastro Rural. Es un recurso técnico idóneo para la aplicación de nuevas políticas operativas de la Reforma Agraria, a la vez que para el desarrollo de actividades de grupos de trabajo interinstitucional en todos los niveles de la administración pública sectorial.

Para que un sistema de información rural estatal pueda funcionar en forma efectiva deberá de contar con un alto rango de prioridad dentro de los proyectos nuevos del sector y su desarrollo deberá depositarse bajo la dirección de un fuerte grupo de trabajo interinstitucional en el más alto nivel técnico en el estado. La conformación de este Grupo Técnico es un asunto vital para hacer posible una efectiva dirección estatal del sector rural, su estructura y funcionamiento serían asunto a tratar en otro apartado.

institucionales y medir sus resultados:

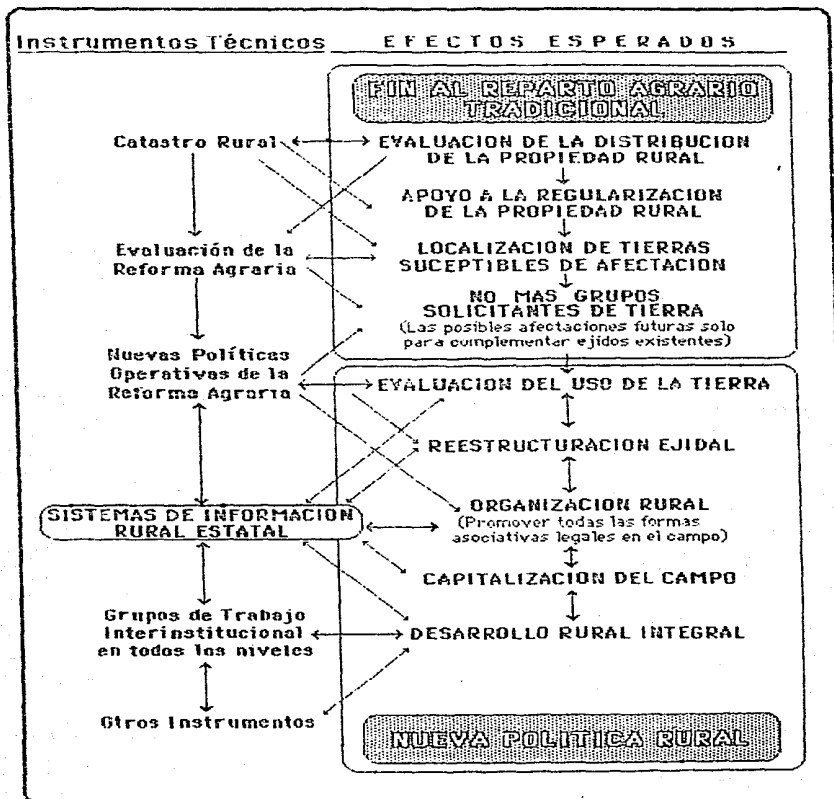


En el diagrama de la siguiente página se muestra la forma en que los Sistemas de Información Rural Estatal se vincularían dentro de una secuencia lógica de instrumentos que se podrían derivar del Catastro Rural. Es un recurso técnico idóneo para la aplicación de nuevas políticas operativas de la Reforma Agraria, a la vez que para el desarrollo de actividades de grupos de trabajo interinstitucional en todos los niveles de la administración pública sectorial.

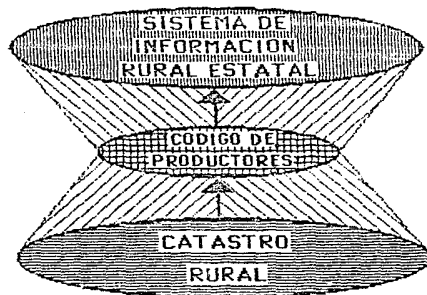
Para que un sistema de información rural estatal pueda funcionar en forma efectiva deberá de contar con un alto rango de prioridad dentro de los proyectos nuevos del sector y su desarrollo deberá depositarse bajo la dirección de un fuerte grupo de trabajo interinstitucional en el más alto nivel técnico en el estado. La conformación de este Grupo Técnico es un asunto vital para hacer posible una efectiva dirección estatal del sector rural, su estructura y funcionamiento serían asunto a tratar en otro apartado.

INFRAESTRUCTURA TECNICA PARA UNA NUEVA POLITICA RURAL

1. Efectos Esperados



La elaboración del Catastro Rural viene a ser el grueso del trabajo de campo inicial y de la organización de la estructura informática básica para proceder al establecimiento de un Sistema de Información Rural Estatal. La forma de vincular ambos instrumentos es la que se ilustra a continuación.



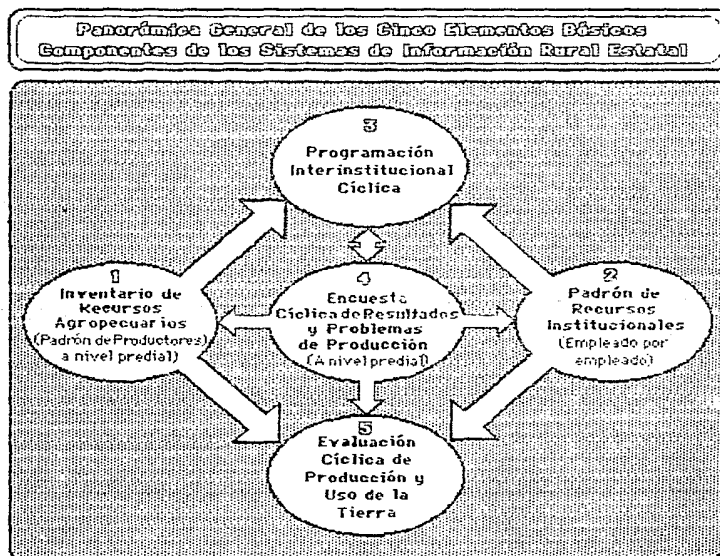
El establecimiento de un Código de Productores es el primer paso necesario para homogenizar los registros de información de las dependencias dentro del sector rural. Con este principio de homologación informática se puede avanzar en la coordinación de una serie de instrumentos de programación y control de acciones de campo.

En otras palabras, debe de establecerse el uso obligatorio del Código de Productores en todos los registros de las instituciones que inciden en el sector rural, esta sería la base para iniciar sistemas de integración programática y control interinstitucional, con base en la sincronización de registros y archivos que vayan hasta el detalle de las acciones de campo.

Sin un eficiente servicio de información interinstitucional desde el nivel operativo, que fluya con fidelidad a los niveles técnico y directivo, la coordinación del desarrollo rural integral pudiera quedarse al nivel del gabinete de las oficinas de la SARH.

3.4 Descripción de los Sistemas de Información Rural Estatal (SIRE)

El Catastro Rural permite ubicar y describir con cierto detalle el universo de productores rurales, lo cual es condición mínima necesaria para proceder a la construcción de un sistema de información más amplio que se expone en el siguiente esquema.



Su principio fundamental consistiría en manejar dentro de un sólo sistema la información necesaria para contemplar en forma conjunta el total del universo rural, a la vez que detallado a nivel predial, así como el padrón de

los recursos institucionales federales y estatales de los cuales se dispone en cada entidad federativa, con el propósito de hacer la planeación interinstitucional de campo que programe y supervise la concurrencia conjunta y sincronizada de las dependencias en el terreno de los hechos. Para el desarrollo de la política agropecuaria regional el Sistema de Información Rural Estatal (SIRE) vendría a ser instrumento clave

o

Mediante levantamientos de información sistematizada a nivel predial al final de cada ciclo se obtendrían elementos para la evaluación fina de resultados, enfatizando los rendimientos de los servidores públicos. Se trata de un sistema diseñado para conocer y medir lo que sucede en el campo: la producción, sus posibilidades de desarrollo y sus problemas; las acciones gubernamentales y sus efectos; la situación de la tenencia de la tierra y su uso. Así como para captar en forma analítica el sentir y el pensar de los productores y sus proyectos, su opinión sobre el gobierno y los servicios que se les brindan.

En resumen, este sistema sería el más amplio canal de comunicación organizado entre los gobernantes y la población rural, al mismo tiempo que constituiría la infraestructura técnica para hacer un tipo de planeación que parta de lo concreto y lo particular alimentándose de las mismas asambleas en las localidades rurales.

o

El régimen de autoridad dentro del cual se ubicaría un sistema tal sería el campo de coordinación Federación-Estado. Para la política rural estatal sería instrumento de planeación, organización, coordinación operativa, supervisión de campo, evaluación y control. Para el nivel federal sería la fuente de la cual tomar la información necesaria para el ejercicio de sus funciones dentro del nivel directivo nacional, mediante el cual asegurar el

cumplimiento de los propósitos a los que responde la asignación de recursos presupuestales en las entidades federativas.

Los datos comprendidos en este sistema serían fundamentalmente de campo, reportados mediante instrumentos de captación (cudulas) que se aplicarían por parte de los equipos interinstitucionales de técnicos integrados en cada área de producción rural en substitución de los registros operativos de campo actuales, con lo cual se satisfarían las necesidades de información de campo de todas las dependencias, independientemente de que cada institución complemente estos datos con los controles internos de tipo financiero u otros específicos para sus necesidades.

Se efectuarían muestreos y encuestas especiales para cotejar la veracidad de la información proporcionada por los empleados de campo. Se establecerían disposiciones tendientes a fortalecer la disciplina en la información proporcionada, incluyendo sanciones. La información debe de asumir un alto grado de prioridad como insumo estratégico para hacer eficiente la acción del sector público.

La base tecnológica de los Sistemas de Información Rural serían tres grandes sistemas electrónicos en la administración estatal, con subdivisiones por distritos agropecuarios. Concretamente:

1. **El inventario de los recursos agropecuarios** hasta el nivel predial, cotejado con los registros catastrales y mejorado con procedimientos de verificación y actualización perfeccionables con el tiempo. Los avances en trabajos de catastro rural en algunos estados nos ubican en la antesala de tener la base de un sistema funcional de información en materia de la propiedad y uso de los bienes rústicos. Para este propósito específico se tendría un gran archivo básico del que se derivarían usos tales como el Padrón de Productos y su clasificación socioeconómica conforme a las posibilidades de desarrollo y capitalización. Estaría en actualización

permanente. (En el último capítulo se expone como funcionaría tal clasificación por tipo de productores)

2. **El padrón de los recursos institucionales** hasta el detalle de los técnicos de campo. Con el enfoque principal de observar, evaluar y corregir a los empleados operativos, ya que la eficiencia en sus actividades es, en última instancia, el único origen del que pueden provenir los incrementos en la productividad institucional.

3. **La planeación y control interinstitucional de las actividades de campo.** Esto incluye la programación operativa coordinada del crédito, inversiones y servicios públicos hasta el nivel predial, la asignación de cargas de trabajo por cada técnico al servicio de gobierno y los reportes de los resultados cíclicos por cada predio atendido. Se elaboraría conjuntamente en cada área de producción dentro de los Distritos de Desarrollo Rural mediante grupos de trabajo interinstitucional. Este sistema sería el instrumento de información básico para captar y organizar los datos provenientes de las actividades de planeación y evaluación participativa desde el nivel predial; que es un ideal de planeación democrática deseado políticamente, pero, hasta la fecha, más bien requitico y disparejo en su implementación técnica y ejecución.

Los tres citados serían los sistemas básicos, que se complementarían con:

4. **El flujo y organización de la información de resultados de cada ciclo de producción, predio por predio y empleado por empleado del sector público.** Con lo cual se podría elaborar un instrumento central para la administración estatal agropecuaria, que serían:

5. **Los reportes cíclicos de información y control de la eficiencia institucional y de la productividad de campo,** traducidos a los indicadores específicos para emitir opiniones tendientes a la reprogramación y corrección de acciones.



Con la sistematización de la información proveniente de observaciones oculares sería factible emitir dictámenes acerca de la tenencia y uso de la tierra, que permitan ejercer un efecto regulador de las mismas, con base en lo especificado en la ley.

El levantamiento de un inventario completo de los recursos agropecuarios permitiría hacer una proyección cabal de las posibilidades reales de producción dentro del esquema del uso actual del suelo. Mediante un análisis más profundo de los recursos podría hacerse una proyección de las posibilidades conforme al uso potencial del mismo. Desde luego que esto último sería parte de una labor sistemática en un plazo razonable.

En el último capítulo se expone la forma en que este instrumento se inserta dentro de un conjunto de otros sistemas para desarrollar una Metodología de Capitalización Rural.

Como complemento de lo dicho se presentan los cuadros sintéticos que aparecen en las siguientes páginas, en los cuales se hace una descripción general de las características de los sistemas enunciados en el esquema anterior.

Descripción de los Sistemas de Información Rural Estatal

NOMBRE	DESCRIPCIÓN	PERIODICIDAD
<p align="center">1</p> <p align="center">INVENTARIO DE RECURSOS AGROPECUARIOS</p>	<p>Es el sistema básico, que contiene un padrón exhaustivo de los recursos para la producción agropecuaria y forestal y un análisis de su potencial aprovechable. Se origina del Catastro Rural pues maneja datos al nivel predial, con la identificación de los propietarios y del uso actual del suelo.</p> <p>La organización de la información se basa en el Código de Productores que se refiere al predio y al dueño y se actualiza con cierta periodicidad.</p>	<p>Parte de un levantamiento catastral inicial, que sería el correspondiente al Catastro Rural que está en proceso. Se actualizaría con información posterior de campo proveniente de estudios específicos y de encuestas cíclicas.</p>
<p align="center">2</p> <p align="center">PADRÓN DE RECURSOS INSTITUCIONALES</p>	<p>Consiste en el cuadro básico de recursos humanos y materiales con los que laboran las instituciones públicas en el campo: personal de campo, supervisores, vehículos, otros equipos, instalaciones, etc. Se les relaciona e identifica con base a códigos y se les ubica por áreas de producción agropecuaria y forestal, con el objetivo de orientar su distribución en la forma óptima posible integrando equipos de trabajo interinstitucionales. Esta es la base para evaluar la capacidad real de trabajo institucional en cada área, así como su desempeño.</p>	<p>Este tipo de padrón tiene suma variabilidad. Una vez integrado se le actualizaría permanentemente en base a las reubicaciones de personal de campo. Se haría una afinación general cíclicamente al momento de definir la asignación de cargas de trabajo de campo y hacer la planeación interinstitucional a nivel predial.</p>
<p align="center">3</p> <p align="center">PROGRAMACION INTER- INSTITUCIONAL DE CAMPO</p>	<p>Consiste en la integración programática de las acciones de las diversas instituciones públicas. Se realiza desde el nivel operativo, identificando a cada uno de los empleados de campo y los predios asignados para su atención. Con base en ésta se integran equipos de trabajo interinstitucionales para cada área de producción.</p> <p>Los equipos interinstitucionales así integrados son los responsables de llevar a efecto una programación de campo a nivel predial, que se realizará mediante asambleas en las localidades rurales organizadas conforme al régimen de tenencia de la tierra.</p>	<p>La integración de equipos de trabajo se hace previamente al inicio de cada ciclo agrícola, con programas de acción previos que se afinan conforme a las necesidades captadas a través de las asambleas de programación de las localidades rurales. Conforme a estos eventos se elaboran registros de asignación de cargas de trabajo por término de campo, citando predios, Has., Num. de productores y problemas.</p> <p>Con reprogramaciones.</p>

Descripción de los Sistemas de Información Rural Estatal
Segunda Parte

NOMBRE	DESCRIPCION	PERIODICIDAD
<p align="center">5</p> <p align="center">ENCUESTA CICLICA DE RESULTADOS Y PROBLEMAS DE PRODUCCION</p>	<p>Consiste en un levantamiento de información de resultados de producción en cada uno de los predios atendidos por el sector público. Se realiza mediante cédulas diseñadas ex-profeso. Corresponde a cada equipo de trabajo interinstitucional la captura de datos de los predios dentro de su área de trabajo. Los datos deben de ser validados por los productores mediante Asambleas de Balance.</p> <p>Estos datos se concentran para su organización y procesamiento en el Centro de Información Rural. Los resultados de la producción se cotejan contra la programación interinstitucional descrita atrás. En realidad, éste es un subsistema derivado del anterior.</p>	<p align="center">Al final de cada ciclo de producción</p>
<p align="center">6</p> <p align="center">EVALUACION CICLICA DE LA PRODUCCION Y USO DEL SUELO</p>	<p>Con base en el procesamiento de la información anteriormente descrita se elaboraría un reporte final por ciclo, en el cual se evalúe la producción por predios y áreas agropecuarias, comparando los resultados contra lo originalmente programado.</p> <p>A la vez que se mide lo producido, se emiten reportes de resultados en las áreas atendidas por cada técnico de campo, lo cual será el mejor indicador de la eficiencia institucional.</p> <p>Tiene particular importancia organizar la información captada respecto a problemas que obstaculizan la producción, a efecto de considerar sus posibilidades de solución en la siguiente programación. Especialmente interesante es la revisión del uso de la tierra sobre la base de la observación ocular de los técnicos de campo, con el propósito de someterlos a dictamen con vistas a la alimentación de los programas de organización rural y la depuración del universo de productores atendidos.</p>	<p align="center">Al final de cada ciclo de producción</p>

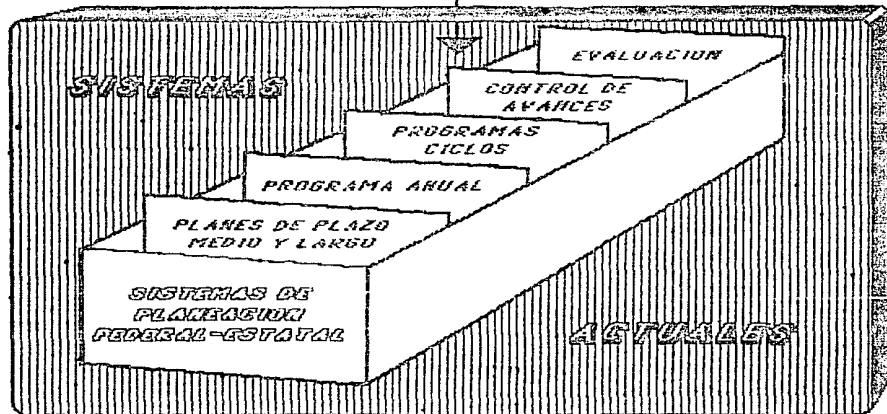
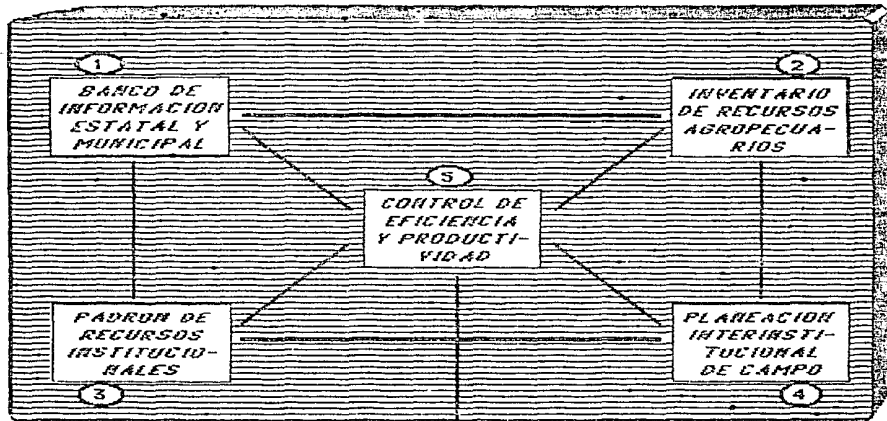
La concepción del SIRE es ambiciosa y se encontraría con muchas dificultades prácticas por superar. La principal dificultad técnica sería probablemente la obtención de información fidedigna, ya que existen tendencias marcadas a no informar la realidad tal cual, por múltiples razones. Esto podría ser solucionable dentro de un régimen de disciplina institucional factible de llevar adelante, acompañado de una política de preferencias fiscales al sector agropecuario, un ambiente de seguridad en la tenencia de la tierra y otras medidas que invaliden los posibles motivos para distorsionar los datos. Además de que se contaría con recursos técnicos auxiliares de validación y se dispondrían sanciones correctivas, con un rigor que desaliente a los errores intencionados y castigue la negligencia en el suministro de datos.

La alimentación cíclica del SIRE se iniciaría con las propias reuniones de programación y de balance de los productores y de las fuentes institucionales. Reestructurando y revitalizando unas y otras, interrelacionando distintas fuentes, auditándoles con rigor técnico y mejorándolas para rendir información cíclica y anual resultante de las actividades substantivas.

3.4.1 Los sistemas de información rural estatal y los sistemas federales de planeación

El SIRE está pensado para hacerse uno sólo junto con los sistemas de planeación actuales. Se conciben los componentes del SIRE interrelacionados entre sí de tal forma que coincidan en su estructura básica interna con los requerimientos de información de los actuales sistemas de planeación y estadística que la Federación ha diseñado para su funcionamiento en los estados. De modo que estos últimos puedan alimentarse de los archivos del SIRE. En la siguiente página se incluye una imagen general de los Sistemas de Información Rural Estatal interrelacionados con los sistemas federales actuales.

SISTEMAS DE INFORMACION A RURAL ESTATAL (SIRE)



Los flujos periódicos del SIRE tendrían como subproducto los insumos de datos para alimentar el sistema de información estadística sectorial agropecuaria, mejorando su nivel de funcionamiento actual.

En la parte superior del diagrama, con el número 1, se enuncia la organización de datos por municipios y estados denominado "Banco de Información Estatal y Municipal". Los sistemas de estadística vigentes agrupan las cifras a nivel municipal para satisfacer las necesidades de la Federación en cuanto al conocimiento de los conceptos agregados.

Los sistemas operativos de las instituciones federales organizan la información detallada al nivel predial, solo que se hace de una manera semi-sistemática, de tal forma que hay un rango de error permanente en los registros con deficiencias que impactan en el control.

Por otra parte, hasta hace pocos años, no ha sido posible dar forma, vigencia y vigor a procedimientos de cálculo directo para obtener la estadística por municipios derivándola de información operativa institucional, de hecho, los métodos de elaboración estadística cíclica y anual funcionan mediante estimaciones de muy variable calidad.

Sin embargo, la operativa institucional es de tal dimensión que sus acciones de campo bien pueden generar registros proyectables a totales regionales y estatales, si se crea el marco estadístico de referencia adecuado y se sistematizan mejor las acciones y los registros operativos de los empleados de campo.

Las acciones públicas ejercidas y los resultados de la producción son económicamente registrables en ordenadores electrónicos de información, con el efecto de poner los datos a la vista sobre lo hecho y las desviaciones técnicamente detectadas; con objetividad y accesibilidad de manejo. Que no se haya logrado antes, pese a los esfuerzos de la informática del sector público, no elimina la posibilidad de hacerlo. Además hay avances en

este sentido.

Las instituciones oficiales han avanzado en la transformación de los sistemas de información mediante procedimientos informáticos, con resultados inferiores a lo previsto, debido a la misma conformación centralista de las organizaciones federales y por deficiencias de estrategia del desarrollo interno de las instituciones.

Es rotundamente claro que dentro de sistemas federales de organización centralista no es posible obtener información con dos virtudes: agilidad y veracidad. La administración central ha venido conformandose *a fortiori* con lograr una de estas dos cualidades, en el mejor de los casos; y si la información institucional es deficiente, por consiguiente las decisiones del nivel central conservarán insuficiencias.

Es difícil pedir más dentro del marco actual, y lo seguirá siendo, mientras no se de la alternativa a sistemas diseñados especialmente para funcionar en el nivel regional. La administración centralizada, además de ser ya políticamente inviable, está técnicamente negada para construir por medio de sus propios diseños sistemas de información regional de alta eficiencia.

o

Los problemas en la calidad y oportunidad de la información institucional son reflejo de las fallas en la organización. Es tangible una tendencia predominante a lo que pudiera llamarse una "feudalización" administrativa, caracterizada por: encerramiento ambiental y luchas de grupos internos; individualismo y celos de poder, "*obscurantismo*" en la información, e incluso cierto "virreinalismo" provincial, o lo que vendría a ser más o menos lo mismo: "caciquismo burocrático"; dicho en términos del subdesarrollo del siglo XX.

Son resultados lógicos e inevitables de la definición de fuertes colum

nas verticales de autoridad —que son la esencia del centralismo—, combi-
do con la creación de esferas de poder político dentro de un orden burocráti-
co tradicional.

Es tanto el encerramiento que, cuando se trata de salir de él, como es
el caso del programa de Riesgo Compartido, se corre el peligro de caer en
una rústica burocracia, pues lo que debiera resolverse con intensos inter-
cambios de información bien organizada deriva en reuniones interminables
de trabajo y en la proliferación de papelería y trámites manuales. Los pro-
blemas típicos de control interno de cada institución se amontonan más
cuando se hacen intensas gestiones interinstitucionales con técnicas
tradicionales.

ALGUNOS EFECTOS DE CAMBIO ESPERADOS

Como vemos atrás (capítulo 2), en las entidades federativas (en el
sector rural) funcionan un conjunto de sistemas institucionales semi-coor-
dinados, o sea dependencias de organizaciones públicas federales y estata-
les, entre cuyos titulares suelen existir buenas relaciones políticas pero
con una raquítica integración de acciones en los niveles técnico y operati-
vo.

Uno de los instrumentos claves indispensables para resolver esta defi-
ciencia es la creación de sistemas de información adecuados a las necesi-
dades de funcionamiento corporativo, a través de los cuales se intercam-
bien datos, registros, peticiones, autorizaciones, dictámenes, proposicio-
nes, etc. y se hagan comunes los planes, proyectos, evaluaciones, identifi-
cación de inversiones, etcétera.

Mediante la integración de una red de comunicación en circuito cerr-
do, con eficientes reglas técnicas de funcionamiento, que se operaría en

forma descentralizada pero compartida entre las instituciones. Para el efecto se integraría un Centro de Información Rural Estatal con recursos interinstitucionales, coordinados por un Grupo Técnico Sectorial Agropecuario que ha sido mencionado atrás.

En la siguiente página se incluye una síntesis comparativa de los sistemas de información federales en los estados vistos contra los propuestos Sistemas de Información Rural Estatal. Se presentan sólo algunas de las características generales.

Por otra parte, es muy importante el efecto que los sistemas de información rural propuestos pueden llegar a tener en la visión cabal del universo agropecuario atendido por las instituciones. Una claridad antes inigualada sería posible para el nivel directivo.

Peru el efecto más directo en una primera instancia sería en el nivel técnico. Se podrían llegar a revolucionar las funciones de planeación y la contraloría y se tendrían elementos para concretar una serie de planteamientos que han quedado principalmente en el papel. Por ejemplo, se integrarían los procedimientos de programación de campo con los de oficina, que hasta la fecha han funcionado por separado.

En el nivel operativo se superarían los instrumentos existentes para la coordinación y control de campo. Por ejemplo, sería posible producir reportes de la evolución de la producción en las áreas atendidas por cada técnico al servicio público, dando los elementos precisos y uniformes para manejar una política de productividad institucional en el campo.

También se pondría fin a la insuficiencia informativa en lo conducente a la producción rural. Una toma cíclica de datos sobre resultados de los productores atendidos por el gobierno sería proyectable al total correspondiente a un universo conocido con un satisfactorio grado de precisión.

COMPARACION DE LAS CARACTERISTICAS DE LOS SISTEMAS DE INFORMACION RELATIVOS AL CAMPO ACTUALES CON LOS SISTEMAS DE INFORMACION RURAL ESTATAL (SIRE)

Sistemas de información actuales

- Multiplicidad de sistemas de información
- Diseñados para alimentar a las oficinas centrales de las dependencias públicas.
- Marcada desvinculación entre los múltiples flujos de información. No hay procedimientos para cotejar cifras. Dentro de una misma institución hay diferencias en la información entre áreas.
- Mala calidad en el levantamiento de datos, frecuentemente se usan estimaciones "al tanteo".
- Manejo de datos al nivel agregado: distrito, sucursal, etc. En el mejor de los casos por municipio.
- No hay un código único de conceptos de sector rural obligatorio para todas las dependencias.
- Sistemas manuales de organización de la información o semiorganizados.

Sistemas de Información Rural Estatal (SIRE)

- Un sistema central de información de campo, para uso compartido de todas las dependencias del sector.
- Diseñado para la coordinación inter-institucional y la alimentación de la toma de decisiones en el nivel estatal.
- Confluencia obligatoria de los diversos sistemas institucionales de información de campo y cotejamiento entre ellos
- Sistematización del levantamiento de la información desde el nivel predial mediante censos cíclicos e información operativa de las dependencias.
- Organización de archivos con distintos niveles de agregación de datos: Predial, municipal, distrital, etc.
- Se establecería un código único para los conceptos de información del sector rural, obligatorio para todas las dependencias, como requisito previo para el intercambio y confluencia ordenada de datos.
- Se crearía el código de identificación de los productores como medio de control de la información y de la aplicación de los recursos públicos al campo.
- Se establecería el Centro de Información Rural mediante equipos electrónicos para la organización de la información Rural.

Con una supermemoria se llevaría cuenta detallada de la problemática rural, así como de los proyectos realizables y el potencial de crecimiento estimable. También se podría combatir la 'desmemorización' que con frecuencia aqueja al sector público, provocada por la intensa movilización interna de funcionarios y empleados. Magnificando la memoria institucional se podría alcanzar el óptimo seguimiento de los proyectos hasta el nivel predial.

Un dispositivo así significaría un grado superior de sistematización de la comunicación masiva entre las instituciones y la población en el campo y sería el vehículo ideal para dar cauce a la multitud de necesidades de la sociedad actual, que sería inabarcable por cualquier otra vía.

La mejor comunicación entre la población y los gobiernos debe de impactar en el saneamiento ambiental, generando una mejor identificación de intereses entre dirigentes y dirigidos y ayudando a la conjugación de voluntades hacia objetivos de común acuerdo.

Este sistema de información regional significa una posibilidad técnica dentro del aparato de una administración pública renovada, para mejores efectos de la política económica aplicada en el campo. Es factible dentro de un marco de descentralización. Además requiere un contexto político acorde, para el cual sería soporte.

3.4.2 Información, planeación y cambio administrativo en el sector rural

El SIRE vendría a ser una infraestructura creada para poner en práctica un orden de planeación como disciplina de gobierno, involucrando a componentes de toda la organización.

Los responsables de las políticas de planeación son por definición

todos los que ocupan puestos de mando, cada cual en su respectivo nivel, incluyendo a los dirigentes de organizaciones de productores. Esta es la forma amplia en la que debe distribuirse la responsabilidad de las actividades de planeación haciéndola participativa a través de sistemas intercomunicadores. La comunicación interna es el papel de un sistema de información amplio y eficiente.

La planeación es una función del nivel directivo, además de ser una especialidad técnica. Es la técnica que mayor influencia tiene en la política actual y en la dirección empresarial moderna, máxime en una época con circunstancias cambiantes. Los órganos especializados en planeación han venido desarrollándose intensamente en todos los sectores de la actividad económica, sin que en el sector gubernamental de México se haya llegado a un punto de satisfacción de las necesidades vigentes.

El funcionamiento técnico y el flujo orquestado de las actividades de planeación se ha puesto en manos de órganos asesores y supervisores dentro de la estructura institucional, a los cuales corresponden las tareas de coordinación funcional y la promoción del desarrollo metodológico de las sub-actividades que concurren a su especialidad.

El establecimiento de órganos especializados en planeación ha generado resistencia al cambio y una dinámica conflictiva en su contra por parte de las fuerzas internas que son beneficiarias del orden burocrático tradicional en algunas instituciones. Toda política que trate de racionalizar un orden tradicional encasillado despertará siempre fuerzas opositoras.

La planeación institucional ha ganado terreno como disciplina racionalizadora en la medida de que logra mejorar las fuentes de la información y diversificar su producción.

Para un sistema de planeación la información es el alimento físico. Su

desarrollo metodológico seguirá limitado e incipiente en tanto no se perfeccionen los procedimientos para el eficiente suministro de datos y se estructuren con firmeza las interrelaciones con el resto de las funciones especializadas.

Deberá transcurrir una etapa de desarrollo informático, paralelo a un proceso adecuada de organización económica de los productores, antes de que la planeación participativa pueda 'despegar' técnicamente, dejando atrás la etapa de los 'planes de papel', penetrando más en la mentalidad y en la dinámica de las operaciones.

Gran parte de los quehaceres y las energías de los planificadores de las generaciones recientes han quedado en la producción del dato, la elaboración del diagnóstico y las recomendaciones, sorteando para ello innumerables dificultades. Con el fin de transformar esta realidad y construir un edificio sólido de administración pública eficiente es imprescindible fincar cimientos metodológicos profundos dentro de las instituciones, estableciendo los sistemas de información adecuados para la planeación del presente con proyección a la política económica del futuro.

POSIBLES CAMBIOS A LARGO PLAZO EN LA RELACION FEDERACION-ESTADO

La administración pública futura está sueditada al diseño de sistemas para funcionar en escala razonable, evitando las deseconomías del centralismo y acortando el largo de los tramés de control, para gravitar en los estados y en los distritos administrativos los flujos de información y decisiones corporativas. Dando prioridad a los apoyos horizontales entre y dentro de las instituciones e informando a los órganos centrales los productos de sistemas de información administrativa y estadística de responsabilidad compartida, que serían manejados dentro del dominio común Federat

ción-Estado.

Pensando en el largo plazo, las relaciones administrativas entre la Federación y los estados deben tender a ser lo más sutiles posibles, de tal modo que lleguen a incluir únicamente: 1) mecanismos financieros basados en sistemas de planeación e información eficientes, 2) la atención a los problemas políticos de mayor orden y 3) el otorgamiento de servicios técnicos de alto nivel de especialización. Esos son las relaciones imprescindibles con la administración central. Es preciso eliminar lo superfluo.

En el siguiente esquema se presenta en forma sintética la situación tradicional y la futura deseada en la relación Federación-Estado:

Relación Federación-Estado Situación Tradicional y Futura		
	SITUACION	
	TRADICIONAL	FUTURA
Federación	Ejecutor	Ayudador, orientador y supervisor Planeación e información regional
Estado	Pasivo-receptivo Ejecutor minoritario	Ejecutor principal

1) Se parte de una situación usual, en la cual el Gobierno Federal ha sido el ejecutor principal de los planes y programas de desarrollo y el Estado ha tenido un papel pasivo receptivo o una participación ejecutora minoritaria.

2) Se debería tender a una situación futura diferente, en la cual el Estado sea el ejecutor principal y la Federación desempeñe funciones de apoyo, orientación y supervisión. En tal circunstancia, la planeación y la información son las funciones especializadas para la vinculación entre los dos niveles, por ello se afirma que son especialidades que dinamizan directamente esta relación.

En la situación presente los sistemas de planeación y de información rural funcionan dispersos en su acepción centralista.

Actualmente, por sistemas de información federales tenemos una serie de series inacabables de formatos y otros comunicados que fluyen intensamente de las dependencias en los estados para alimentar la toma de decisiones y el absurdo en el gobierno central. Las decisiones están parcialmente atadas a la requisitación burocrática de datos, con flujos que presentan un rezago y un grado de error normalmente y que significan un atavismo a veces burdo porque son en buena parte unas "cadenas" impuestas por la desconfianza y un lastre de ineficiencia.

Como sistemas de planeación en las entidades federativas tenemos una serie de órganos especializadas en las dependencias federales, que funcionan parcialmente coordinados entre sí, operando sistemáticamente en lo relativo a los trámites presupuestales con el gobierno central y semi-sistematizados para la producción de diagnósticos, planes, evaluaciones y otros documentos. Los mecanismos participativos de programación estatal, distrital y municipal también presentan avances formales y/o reales, con diferencias entre los estados.

En general, la administración pública provincial se vincula con el centro a través de sistemas impuestos, con cuyo funcionamiento se da cuerpo

y densidad al gobierno central *in situ*. Estos son los instrumentos más usuales para los fines corporativos centralistas, que eslabonan dos niveles políticos con un sentido administrativo perpendicular.

El resultado de la predominancia de largas columnas verticales de poder es la creación de insulas institucionales, que en los estados no son factibles de trascender en la medida de que se depende de varias líneas de mando federal con amplios tramos hasta el centro del país. En ello hay una aniquilante incongruencia administrativa, porque entorpece las relaciones horizontales entre las instituciones y en consecuencia empobrece la vida corporativa en los estados.

Si los sistemas de información pudiesen regionalizarse dentro de las instituciones sería factible convertirlos en flujos ágiles y detallados de datos y decisiones en el terreno práctico. Antes no. (Como parte de un proceso más amplio, dirigido a quitar 'cadenas burocráticas' entre el nivel central y el provincial, tendiente a crear auténticos regimenes de administración estatal y distrital).

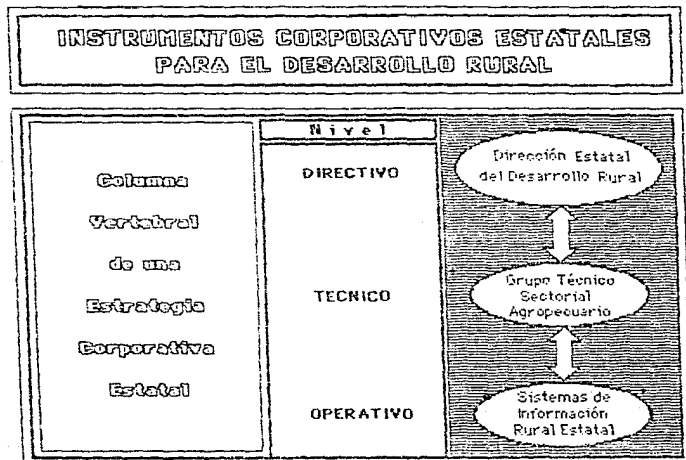
Con base en esta posibilidad técnica se afirma que los sistemas de planeación y de información regionales son soluciones catalizadoras para la coordinación interinstitucional y el desarrollo administrativo.

COLUMNA VERTEBRAL DE UNA ESTRATEGIA CORPORATIVA ESTATAL

La instrumentación de una estrategia corporativa estatal requiere establecer los dispositivos adecuados en los niveles: 1) directivo, 2) técnico y 3) operativo, tal como se ilustra en el esquema de la siguiente página.

En el nivel operativo se insertan los sistemas de información rural estatal (SIRE), como base de la columna vertebral de la estrategia corporativa. En los niveles técnico y directivo se ubican el órgano adecuado para implantar, operar y desarrollar el SIRE, el Grupo Técnico Sectorial Agropecuario, mencionado antes como un cuerpo colegiado, de carácter consultivo

y ejecutivo, para funcionar como apoyo a la Dirección Estatal de Desarrollo Rural, situada ésta en el primer nivel; ambos órganos se plantean en el capítulo segundo.



Al establecer una cadena de órganos y sistemas se definen junto con ellos los parámetros de comportamiento institucional considerados adecuados, como punto de referencia al control corporativo. Al mismo tiempo se establecen las bases de control y autonomía entre cada uno de los tres niveles enunciados, para el correcto desempeño de sus funciones respectivas.

Con la concertación de voluntades políticas hacia propósitos comunes; el reforzamiento de los mecanismos regionales de coordinación interinstitucional y el establecimiento de un poderoso sistema de información rural por estados y distritos agropecuarios se podría transformar la planeación, el control y el resto de las funciones administrativas. Partiendo de una adecuada selección de técnicos para la conducción del proceso.

INTEGRACION DE LAS ACCIONES Y LA RESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL

El éxito de la dirección del sector público en el campo depende de la capacidad para atender eficientemente a productores que requieren apoyo especial de varias instituciones al mismo tiempo, lo cual significa otorgar servicios *coordinados* de asistencia técnica, organización, financiación, comercialización, insumos y otros apoyos, como sería la regulación de la tenencia de la tierra, por ejemplo.

Lograr este tipo de coordinación implica el establecimiento de interrelaciones estrechas y detalladas a nivel de campo entre las instituciones públicas del sector.

Este tipo de interrelaciones rebasa las posibilidades de los instrumentos de coordinación actuales. Representa un trabajo detallado en gran volumen para la revisión de situaciones múltiples, de numerosos problemas y frecuentes cambios de programación sobre la marcha.

Este tipo de necesidades insatisfechas son las que debe de resolver el Grupo Técnico Sectorial Agropecuario Estatal propuesta, en calidad de dirigente técnico de la coordinación interinstitucional, utilizando un instrumento de comunicación superior —como serían los Sistemas de Información Rural Estatal— a fin de establecer una capacidad de coordinación técnica desarrollada.

De esta manera se dirigiría la integración de programas, acciones e información hasta el nivel predial, actuando en los Distritos Agropecuarios a través de los Comités Técnicos que hace varios años están en funciones y mediante la operación de sistemas de información rural distritales adecuados para el propósito.

Para hacer operativo el Grupo Técnico Sectorial Agropecuario y dirigir el proceso de implantación y operación del SIRE se requiere un cuerpo de

profesionales especialmente capacitados, seleccionados entre los cuadros experimentados y de abierta mentalidad, de los que si hay algunos en todas las dependencias. Además, sería preciso dar prioridad y cauce ágil a la solución de las necesidades de coordinación interinstitucional, especificando políticas y procedimientos de atención corporativa.

o

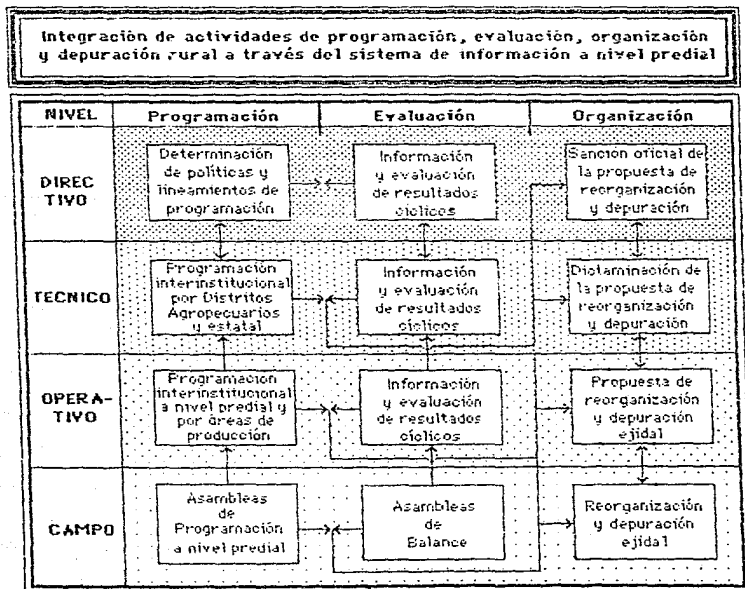
Al elaborar una programación interinstitucional para atender las necesidades de desarrollo rural, la responsabilidad se sitúa dentro de un régimen de corresponsabilidad sectorial agropecuaria. Para hacerlo efectivo se pondrían en práctica políticas de apoyo corporativo, que incluyen la programación oportuna conjunta a nivel predial, la sincronización de la concurrencia al campo, la flexibilización de trámites, la colaboración en la recuperación de los créditos, la corresponsabilidad de la información de resultados de campo, etcétera. En general, la sistematización del mutuo apoyo intensivo y la crítica franca.

Esta sincronización interinstitucional se materializaría en: la oficialización de un calendario anual y cíclico de actividades coordinadas; la formación de grupos de trabajo integrados con técnicos de las dependencias para cada área agrícola; la participación en la celebración oportuna de las asambleas de balance del ciclo anterior y la programación previa del siguiente ciclo homólogo; la programación definitiva elaborada en las reuniones de Comités de Distrito; la reprogramación inmediata al inicio de siembras; otras reprogramaciones que eventualmente se requiriesen; los reportes de cierre de siembras; la estimación de cosechas; la información de los resultados definitivos y otras. Estos eventos producirían registros sencillos que se hilvanarían a través del Sistema de Información Rural Estatal.

o

Para finalizar el tema se presentó un diagrama, en el que se muestra una perspectiva general de la forma en que se prevé la integración cíclica de las actividades de programación, evaluación y organización rural, culminando con el procedimiento de depuración del universo de productores atendidos por las instituciones públicas.

Es factible si se dispone de un eficiente sistema de información y un aparato organizativo que logre comunicar y armonizar con la agilidad requerida las necesidades de los productores con los apoyos institucionales.



Capítulo 4

Capitalización Rural con Sentido Social

"La propiedad parcelaria excluye, por su índole, el desarrollo de las fuerzas productivas sociales del trabajo, las formas sociales del trabajo, la concentración social de los capitales, la ganadería en gran escala y la aplicación avanzada de la ciencia"

Carlos Marx, El Capital Tomo III

4.1 La reforma agraria y la modulación de los procesos de acumulación capitalista

El efecto profundo de la reforma agraria en la economía rural consiste en que modifica las leyes del desarrollo capitalista, modulándolas de tal forma que amplios estratos campesinos tengan cabida en éste. La fórmula ha encontrado notables resultados políticos, pero dispares efectos económicos.

Inspirada en una filosofía del desarrollo social, la ley agraria establece principios para evitar o suavizar los efectos de descampesinización, despojo, pauperización, proletarianización, concentración de la propiedad y la riqueza en el campo, etcétera, que son la historia conocida del desarrollo rural en los países capitalistas de viejo cuño, correspondientes a esquemas socio-económicos que suelen trasplantarse a los países subdesarrollados aparejados con la transferencia de tecnología.

BASE SOCIAL CAMPESINA

Las leyes del desarrollo capitalista fueron mutadas en México debido a la existencia de una amplia base de población campesina, que exige reglas sociales propias para la subsistencia y mejora de sus condiciones de vida, rechazando las formas de desarrollo rural basadas en la acumulación de capital que tiende a la concentración de tierras en detrimento de la propiedad campesina.

Con ese fin se establecieron normas legales inspirados en la filosofía social de la Revolución, con propósitos de asegurar una amplia distribución de la propiedad rústica, tratar de impedir la venta y la renta de las tierras repartidas y permitir la concentración territorial hasta los límites de la denominada pequeña propiedad.

LIMITES A LA CAPITALIZACION INDIVIDUAL EN EL CAMPO

Se puso un tope a la acumulación de capital territorial individual, más allá del cual se incurre en latifundismo y se entra a la clandestinidad. Pese a lo cual, hay fuerzas económicas que tienden a penetrar insistentemente en este terreno, pues para un agricultor o ganadero eficiente lo natural es crecer.

También es frecuente que, cuando un productor agrícola-ganadero está en el límite de la pequeña propiedad se estanca en el mejoramiento de sus recursos territoriales y por tanto limita su productividad, debido a sus motivaciones para seguir creciendo que ceden ante el temor de ser perjudicado por una posible afectación. El resultado es que gran parte del capital generado en el campo no regresa a éste, sino que se aplica en las ciudades, en el sector servicios generalmente o sencillamente se destina al consumo. Han sido menos los casos de agricultores que se vuelven industriales.

PROPIEDAD SOCIAL SIN LIMITE

Por otra parte, el ejido y la comunidad indígena son formas de propiedad social, porque sus beneficiarios son siempre núcleos de población. Este tipo de propiedad no tiene límite. Por su extensión, los ejidos son el equivalente a las grandes propiedades de las antiguas haciendas. Por ello, tienen amplias posibilidades de crecimiento, la ley los fomenta y se les subsidia por política. Pero, en general, carecen del espíritu y/o la capacidad empresarial que se encuentra más entre los pequeños propietarios.

Por lo contrario, el ejido ofrece resistencia al cambio productivo, debido al bajo nivel educativo de sus beneficiarios y a las dificultades para organizar la producción y el progreso técnico en un medio donde todos son dueños en pequeño.

SISTEMA EJIDAL NO-AUTOCORRECTIVO

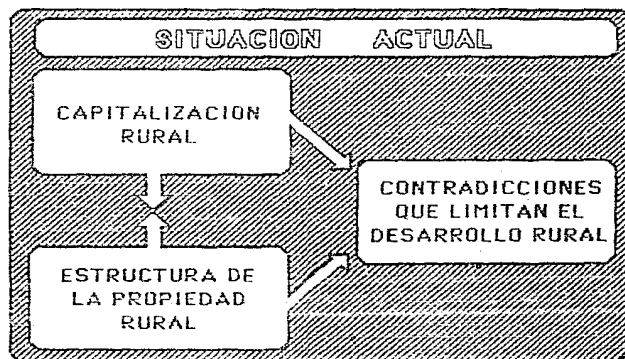
El principal defecto económico del sistema ejidal es que no tiene un mecanismo autocorrectivo, ya que la tierra es inembargable e intransferible, excepto por sucesión o depuración, lo cual prohíbe la ineficiencia y cierto grado de insolventia moral en el ejido.

En el imperfecto sistema capitalista clásico el ineficiente termina vendiéndole o rentándole a otro productor y el deudor moroso llega a perder su propiedad. No es lo ideal, pero logra resultados en la producción.

En el medio ejidal, lo que sucede es que los productores malos y/o descapitalizados le rentan a los que tienen capacidad de obtener mayor beneficio de la agricultura. El rentismo es un caso muy frecuente en los ejidos. De hecho se debe considerar como parte importante de la estructura rural: uno de sus efectos es obtener mayor productividad. Es un resultado lógico, socialmente validado en su medio, legalmente prohibido, pero consistente con una legislación incongruente con la realidad.

ESTRUCTURA RURAL POCO ESTIMULANTE PARA LA CAPITALIZACIÓN

La capitalización rural ha sido desestimulada por la estructura de la propiedad raíz, porque: 1) desde el inicio de la reforma agraria hay una inmensa distancia entre inversionistas privados y la mayoría de los productores del campo, ya que en forma individual hay limitaciones y desmotivación ambiental para la acumulación de capital rural; y 2) en las formas de propiedad social existen importantes dificultades prácticas para lo mismo.



En estas condiciones, el antiguo capital rural se va a las ciudades y el desarrollo industrial marcha separado del desarrollo del campo, lo cual es antinatural y nefasto desde el punto de vista económico.

Pocos inversionistas industriales piensan en fincar su empresa en relación al campo, como son los grandes compradores de materias primas. Por ejemplo, las empresas transnacionales y otras semejantes de origen nacional, con capacidad para obtener utilidades por su operación en gran escala y sus recursos tecnológicos por encima del nivel de competitividad

en el mercado nacional.

Por lo anterior se afirma que la capitalización rural es difícil, intrínseca y parcialmente insegura, en las condiciones que han prevalecido en el pasado.

CUATRO DECADAS DE AUGE Y VEINTE AÑOS CRITICOS.

Las políticas de crecimiento extensivo fueron eficaces instrumentos para la capitalización rural durante más de cuatro décadas después de la lucha armada. Es innegable el crecimiento rápido del capital rural mediante la expansión territorial de los recursos agropecuarios en explotación a través del reparto agrario, la colonización, la apertura de áreas al cultivo, la creación de áreas de riego mediante inversiones públicas y otros apoyos al crecimiento extensivo. Tuvieron muy buen resultado como vías para canalizar el crecimiento social hacia la conquista de un inmenso territorio nacional semi-virgen, conformando propiedades de pequeña escala pero muy numerosas.

Paralelamente, se ha dado un desarrollo basado en la introducción de innovaciones tecnológicas, que encuentra su mejor expresión en las pequeñas propiedades de mayor tamaño, debido a cuatro razones principales: 1) Son poseedoras de las mejores tierras agrícolas; 2) Constituyen unidades capitalizables por la escala de producción que les permite la generación de utilidades en mayor proporción; 3) La organización de la producción se resuelve en forma espontánea a través de los métodos capitalistas clásicos y 4) La aplicación insumos de importación.

Ambas vías, el crecimiento extensivo y la tecnificación, han sido útiles para resolver los principales problemas del desarrollo agropecuario hasta hace un poco más de veinte años. Sin embargo, hay problemas no

resueltos desde el principio, que con el tiempo habrían de llevarnos a una crisis, que se manifestó cuando se empezó a llegar a los límites del crecimiento extensivo y los recursos nuevos por conquistar se fueron haciendo menos. A partir de ese momento parecieran florecer los problemas pre existentes.

DOS PROBLEMAS CAPITALES

En el siguiente cuadro se han clasificado dos principales tipos de obstáculos a la capitalización rural:

PROBLEMAS DE CAPITALIZACIÓN SURGIDOS DE LA REFORMA AGRARIA	A)	Inhibición parcial de inversiones en los estratos altos	<ul style="list-style-type: none"> • Divercio industria-campo • Inseguridad parcial en la tenencia de la tierra
	B)	Poca capacidad real de capitalización en los estratos bajos	<ul style="list-style-type: none"> • Minifundio • Deficiente organización productiva

A) La inhibición parcial de inversiones que aparece en estratos altos, por la inseguridad parcial en la tenencia de la tierra (queja tanto a propietarios privados como a ejidatarios rentistas).

Al imponerse limitaciones legales a la capitalización individual en 1917 se estaban desechando los modelos clásicos de desarrollo económico en el campo. Pese a lo cual han seguido creciendo fuerzas económicas a contrapelo con la filosofía agrarista. Lo seguirán haciendo, porque el Gobierno Mexicano no ha logrado inducir una alternativa económica real que supere a las leyes espontáneas y agresivas del capitalismo individualista; pero el fantasma de la inseguridad seguirá mientras la reforma agraria siga siendo como una herida abierta que no acaba de cicatrizar en nuestra

entraña social.

Por otra parte, la capitalización es lenta debido a la separación física, social, política y de intereses económicos, que ha existido entre las industrias y los productores del campo, lo cual se traduce en un divorcio a medias entre lo industrial y lo rural; y

B) La poca capacidad real de capitalización que aqueja a los productores minifundistas, tanto en la propiedad privada como en el ejido y en la comunidad, caracterizados por la atomización de las parcelas y la deficiente organización productiva.

El primer tipo de problema, A, provoca que los productores con más capacidad productiva y de capitalización se vean limitados hasta cierto punto en sus propósitos de crecer económicamente en el campo y en relación a éste. En tanto que el segundo tipo, B, significa que amplios estratos de productores no capitalizan porque están estructuralmente negados para ello.

La dotación insuficiente de tierra por ejidatario ha tenido la absurda ventaja política transitoria de satisfacer la demanda de un número mayor de campesinos, reduciendo momentáneamente la presión sobre otras propiedades y sobre el régimen en turno. La reforma agraria ha sido una maquinaria burocrática para hacer minifundistas, entre otros tipos de productores.

En la época del Presidente Obregón se dotaba poca tierra para cada demandante, por convicción ideológica acerca de la necesidad de contar con un estrato social de ejidatarios-jornaleros para satisfacer las necesidades de mano de obra de los pequeños propietarios vecinos.

Después, la dotación de minifundios se hizo parte del sistema de gobierno por la fuerza de la costumbre. El sexenio cardenista fue la excep

ción, cuando la dotación agraria se hizo con una relación tierra/hombre económicamente consistente. En el período alemanista se legisla acerca del mínimo de hectáreas por beneficiario en los ejidos y comunidades, pero en la práctica no se acata del todo la ley. En los siguientes sexenios se siguen repartiendo pedazos de miseria disfrazados, entreverados con otras dotaciones, a veces más, a veces menos.

La fuerza de la burocracia agraria llegó a ser tal, que el error oficial se volvió método de trabajo en el campo, con la firma de mayor rango plasmada en las Resoluciones Presidenciales que dicen entregar recursos agrícolas en cantidades y calidades mayores a las realmente dotadas. Para ello, se hacen cálculos agronómicos de un supuesto potencial aprovechable, mediante supuestas obras futuras de infraestructura para cambiar la calidad de los recursos territoriales, muchas de las cuales no son viables.

Lo que sucede, en el fondo, es que la reforma agraria se transformó en una fórmula política alienada para la movilización de campesinos, que generó "utilidades políticas capitalizables" durante un período prolongado.

CONTRACORRIENTE AL AGRARISMO

La situación descrita en el párrafo anterior se convirtió en característica redundante de la reforma agraria, que de por sí la hace vulnerable.

La inconsistencia política sobre la cuestión rural se hizo cada vez mayor, debido al paso del tiempo y el vaivén de ideologías de los ejecutivos que ocupan los altos mandos del poder burocrático, lo cual ha creado la ocasión para hacer un sabotaje, velado y/o abierto, contra la organización ejidal y comunal.

Ante la corriente agrarista ha crecido una contraversión muy poderosa, que ataca la irracionalidad económica y los extremos cometidos al cobij

jo de la vertiente oficial. La contracorriente ha obtenido el triunfo de una mayor productividad en la propiedad privada que en las formas de propiedad social *, debido a las razones antes expuestas (p. 147).

CONTRADICCIONES INTERNAS DE LA REFORMA AGRARIA

Sin embargo, las contradicciones internas de la acción agraria han sido su problema principal, que la han llevado a crear un estrato ejidal condenado a la permanente subcapitalización

En casi todos los estados mexicanos existe minifundismo irredento, que hace áreas agrícolas estructuralmente críticas por su conformación socioeconómica. Por ejemplo: los llanos temporaleros de Chihuahua y Durango, al zona henequenera de Yucatán, los propietarios de surcos del centro del país, etc. En algunas entidades llega a ser un problema muy grave, como Oaxaca, Puebla y otras, pero en otras partes las fallas son mínimas y solucionables, como en Baja California y Sonora.

En muchos ejidos la organización no es solución suficiente para la economía del núcleo campesino, lo que existe en esos casos es la sobrepoblación de derechos agrarios. Ante este problema, la única salida viable es racionalizar un poco las dotaciones que política tradicional mandó al fracaso de antemano. Donde la organización no sea remedio suficiente precede la reestructuración ejidal, en los términos que más adelante se comentan (mismo capítulo, inciso 3).

* Hay numerosos casos en los que algunos ejidatarios obtienen mayores rendimientos que los pequeños propietarios, lo cual mueve a argumentar a favor de que no hay diferencia en la productividad entre ambos sectores de tenencia de la tierra, lo que sí es cierto desde el punto de vista individual, pues hay un estrato de ejidatarios con muy respetable capacidad de producción. Sin embargo, es interesante señalar que el estrato ejidal competitivo es minoritario y engloba a los productores que se han convertido también en pequeños propietarios, sin dejar de ser ejidatarios. Por lo general, los más eficientes productores ejidales son precisamente los que se vuelven pequeños propietarios, pues son los que acumulan y crecen, normalmente son los que toman tierras en arrendamiento dentro de los ejidos, y son de los que provocan casos de caciquismo y problemas de organización interna.

El planteamiento teórico del agrarismo ha sido la demanda de un desarrollo social adelantado en la historia, que para el siglo XX ha resultado un alarde, -pero estamos cerca ya del siglo XXI-. Contiene en sí un proyecto muy ambicioso y bastante difícil de lograr. Aún antes de que la práctica de la reforma agraria complicara más la realidad; después de ello, lo que tenemos es 'una madeja por desanudar'. Con una ventaja adquirida: pase lo que pase, está garantizado un alto índice de participación social en la propiedad rural y en los beneficios que de ella se puedan derivar, lo cual es una gran ventaja.

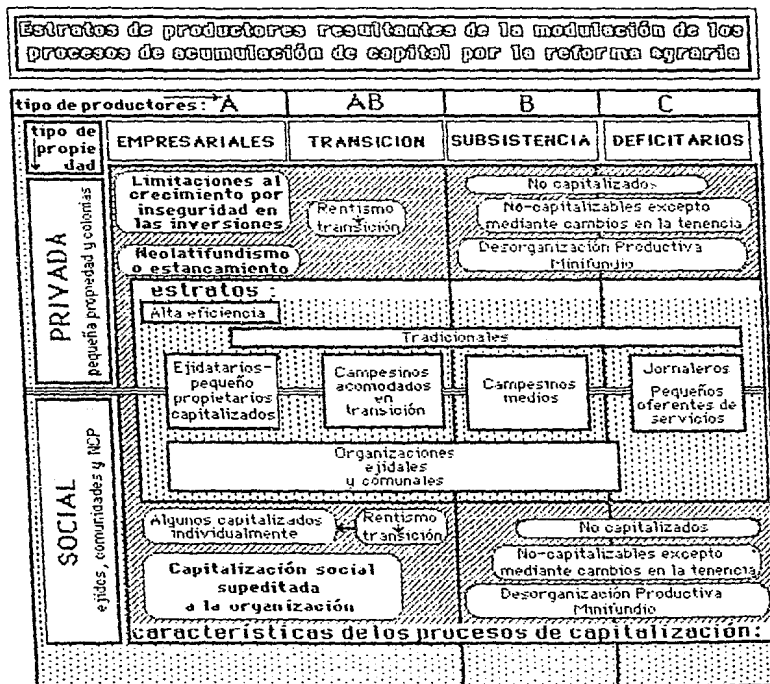
TIPOLOGIA DE PRODUCTORES RURALES Y LA ACUMULACION DE CAPITAL

En la siguiente página se presenta un esquema que muestra en síntesis la división en tipos de productores y sus estratos, los cuales componen la estructura rural resultante de siete décadas de reforma agraria. La existencia de estos grupos, y las características de sus procesos internos, son efectos de la acumulación de capital modulada por la política del reparto de la tierra y su ambiente institucional circundante.

En este análisis se incluye la división de las dos principales formas de propiedad de la tierra: privada y social, que corresponden a las dos principales vertientes políticas en el campo emanadas de la Revolución, influenciadas en diferentes modos por la reforma agraria.

Asimismo, se incluye la división entre principales tipos de productores conforme a su grado de desarrollo económico: los productores empresariales, A, los de subsistencia, B, y los deficitarios, C, con un grupo intermedio, que son los productores en transición entre la subsistencia campesina y la producción empresarial, AB.

La propiedad privada incluye a la pequeña propiedad y la colonia. La propiedad social comprende al ejido y la comunidad indígena. Estos últimos tipos de tenencia se consideran propiedad social, porque el dueño de la tierra es siempre un núcleo de población y sus miembros son usufructuarios de derechos de uso de una parte del suelo y el agua, cuya transferencia es tá supeditada a la sanción de asamblea y a dictámenes oficiales.



La subdivisión en cuatro tipos de productores, presentados en el es quema anterior como A, AB, B y C se basa en diversas clasificaciones utili zadas para la identificación de los distintos sistemas de producción agro pecuaria, existentes dentro de la compleja estructura rural mexicana 22/:

Productores tipo A. Los productores empresariales, o tipo A, corres pone a las unidades económicas que producen en escala mercantil obte niendo utilidades comerciales que permiten su capitalización y desarrollo tecnológico. Dentro de este tipo se encuentran diferentes estratos, que serán tema de análisis adelante.

Productores en transición. Los productores tipo AB, o en transición, son aquellos que se encuentran en una situación de cambio económico para pasar de una agricultura tradicional a convertirse en productores empres ariales. En los cuales la acumulación de capital permite superar las posibi lidades originales del productor para asumir un papel productivo creciente. Una vía clásica para este tipo de desarrollo es el rentismo, mediante el cual un productor puede llegar a crecer territorialmente.

Productores tipo B. Los productores de subsistencia, o tipo B, son aque llos que producen en una escala que les permite subsistir como unidades económicas, pero con poco o nulo crecimiento, debido a su tamaño, su rus ticidad tecnológica y/o su distancia al mercado.

Productores tipo C. Por último, los productores deficitarios o críticos o tipo C, son aquellos que obtienen menos ingreso de lo invertido en sus actividades agropecuarias propias y tienen un déficit permanente por este concepto, que se satisface mediante entradas adicionales provenientes de otras fuentes. Las actividades complementarias de estas unidades económicas son las que definen la existencia de dos diferentes estratos: jorna leros y pequeños oferentes de múltiples tipos de servicios o productos, tales como comerciantes, artesanos, etcétera.

MINIFUNDIRIO

Los problemas de acumulación de capital son similares en las dos formas de tenencia de la tierra, cuando se trata de productores comprendidos en los estratos de bajo nivel económico, dentro de las categorías B y C.

Esto es: un minifundista está obstaculizado para capitalizarse si es ejidatario o pequeño propietario, su problema es de escala productiva no de régimen de tenencia. Con la diferencia de que un ejidatario tiene más facilidades para recibir apoyos gubernamentales y ayudarse comunitariamente con el resto de los miembros del ejido. Pero estructuralmente se encuentran en condiciones y posibilidades económicas semejantes.

Mediante un proceso de organización que permita mejor acceso a apoyos públicos y a la transformación de la base tecnológica de producción, se podría disminuir el déficit estructural de los productores tipo C, algunos de ellos podrían mejorar substancialmente, pero no todos. Los problemas de capitalización en los estratos bajos se analizan un poco más adelante, en función de los programas de organización y reestructuración del sector ejidal (mismo capítulo, inciso 3).

RENTISMO

En ambos sectores de tenencia de la tierra se dan procesos individuales de desarrollo mediante el mecanismo usual de la renta de tierra, a través de la cual se van integrando unidades económicas con más capacidad de generación de utilidades y por tanto de crecimiento. El rentismo es un medio típico entre los productores rurales para su transición a un nivel económico superior.

ESTRATOS ALTOS

En los estratos económicos altos hay diferencias substantivas en los procesos de capitalización entre las distintas formas de tenencia de la tierra.

Dentro de la propiedad privada la ley penaliza la productividad cuando se está cerca de los límites de la pequeña propiedad, de tal forma que la capitalización se frena, o se disimula, al llegar al punto en el que pudiera rebasar esos límites por efecto de mejoras territoriales y otras inversiones. Este caso es más claro en la propiedad agrícola-ganadera, en donde el máximo legal de tierra es la cantidad necesaria para sostener 500 cabezas de ganado, para no rebasar este límite se puede mantener una tecnología rústica en el predio. En este nivel de desarrollo la disyuntiva puede llegar a ser neolatifundismo o estancamiento.

Dentro del tipo de productores empresarial capitalista se identifican dos estratos principales: productores de alta eficiencia y tradicionales. La diferencia económica entre estos dos subtipos consiste en que:

- Los productores de alta eficiencia tienen mayor inversión de capital monetario y técnicas de producción más modernas, lo cual repercute en mayores tasas de ganancia,

- Por otra parte, los productores tradicionales tienen menor desarrollo tecnológico que los anteriores, pese a disponer de recursos territoriales suficientes para mejor desenvolvimiento productivo. Es un problema de mentalidad, heredado en parte del modo de producción latifundista del siglo XIX, con una baja concentración de capital y una importante concentración de tierra, tal como afirma el Doctor Roger Bartra 23/ Pero, más que eso, en algunas regiones, se trata de la ya citada manera de evitar aparecer como afectables, lo que probablemente sucedería al desarrollar la capa

idad productiva de la propiedad, y se prefiere mantener un nivel estacionario con lento cambio.

ACUMULACION DE CAPITAL Y POLITICA EJIDAL

En el sector ejidal la situación es más compleja, porque los procesos de acumulación de capital en el ejido se realizan dentro de un medio social con altas implicaciones políticas. Lo usual es que en un ejido todos tengan un nivel económico inicial semejante, pero al paso del tiempo aparecen diferencias internas que se desarrollan por efecto de la capitalización individual de algunos de sus miembros. Es el llamado proceso de estratificación ejidal.

Conforme a esta realidad económica se estructura internamente el poder ejidal, en el que los socios más destacados económicamente suelen tomar las riendas políticamente. Los procesos económicos y políticos se desarrollan interrelacionados dentro del ejido, tienden a identificarse y a volverse uno sólo, lo cual influye notablemente en los procesos de capitalización interna. Con una consecuencia principal: el poder político ejidal ha sido un mecanismo que ayuda a incrementar la desigualdad económica en el núcleo campesino. Esta es la base económica en la que se sustenta el llamado "caciquismo ejidal".

Entre los ejidatarios que más progresan hay un prototipo contrario al espíritu de la ley: es el que toma en renta derechos de otros o aprovecha el poder político de la comunidad rural para prebendas personales. Nuestro sistema agropecuario tradicionalmente ha premiado al astuto, al discursero, al manejador de grupos y al corrupto, al que tiende los puentes entre los campesinos y el gobierno, aprovechando las ventajas de tener cierto control dentro de los negocios ejidales y de sus contactos con las instituciones oficiales. Este "caciquismo ejidal" es parte del siguiente tema.

4.2 La organización rural es la solución... pero ha faltado voluntad política.

La formación de ejidos en el siglo XX es consecuencia de una corriente de pensamiento con una concepción propia del desarrollo rural, que se apoya en raíces indígenas y coloniales. Viene a ser equivalente a otras corrientes contemporáneas en diversas partes del orbe, que pretenden el desarrollo productivo con una amplia participación social.

Es parte de las necesidades históricas de la época, una tendencia a la socialización creciente de las relaciones de producción. Producto del arribo de la etapa de poblamiento casi completo de la superficie aprovechable.

Para tener éxito, los ejidos requieren la constitución de sistemas de tipo cooperativos. El ejido está concebido para establecer un tipo especial de organización interna de la producción, sin la cual no tiene sentido su existencia en el largo plazo. Sin organización ejidal se cae en la atomización de la propiedad y otros problemas que, tarde o temprano, se vuelven nocivos al bienestar social de los propios ejidatarios.

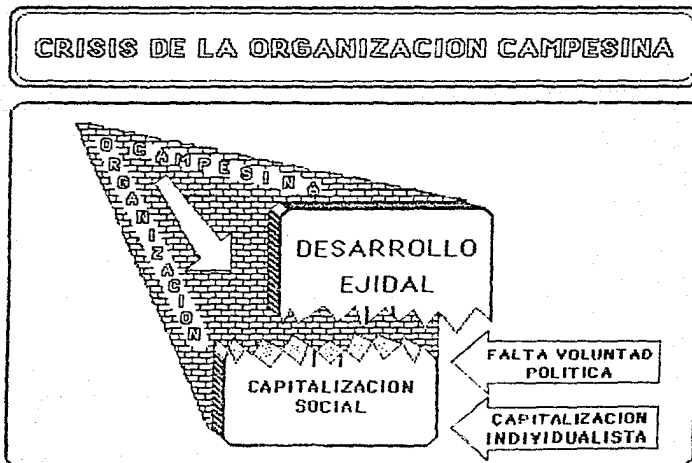
El ejido como sistema de producción significa: combinar los recursos materiales y la fuerza de trabajo del grupo campesino para incrementar la escala del proceso productivo, la productividad y los ingresos generados por el mismo.

Visto en la dinámica del tiempo, el sistema de producción ejidal debería de ser un proceso de acumulación de capital con participación social. Esto es, un proceso en el cual las inversiones de capital para introducir mejoras tecnológicas se sufragan con el trabajo de la comunidad y con el mismo grado de participación se distribuyen los beneficios. En palabras más concretas significaría por ejemplo: el establecimiento de unidades de

maquinaria ejidal, lo cual contrasta con la realidad de los maquiladores particulares enriquecidos dentro de los ejidos.

El interés social en el siglo XX exige la capitalización participativa con beneficio de la comunidad, aún cuando todavía no exista la conciencia social suficiente para asumirlo en forma general. El ejido es una institución adelantada a su época, por eso ha encontrado innumerables dificultades políticas para desarrollarse saludablemente. Hay toda una historia de circunstancias adversas, que explican porqué son tan pobres los resultados institucionales en materia de organización ejidal.

La historia del siglo XX ha demostrado que la organización rural es factible dentro de ciertas condiciones de desarrollo mental y gubernamental. Sin embargo, lo sucedido en el ejido se parece a lo descrito:



El desarrollo ejidal ha sido bloqueado, por la falta de una voluntad política homogénea que lleve adelante sus principios sin vacilaciones. La historia de la política rural está plagada de dudas y variaciones, además de desviaciones y solapamiento oficial y extra-oficial de las mismas.

Esto tiene un efecto terrible para los propósitos del desarrollo socioeconómico, porque: en la medida de que el ejido no logra cristalizar un sistema de producción campesino superior, los objetivos de transformación social se rezagan y se pierden.

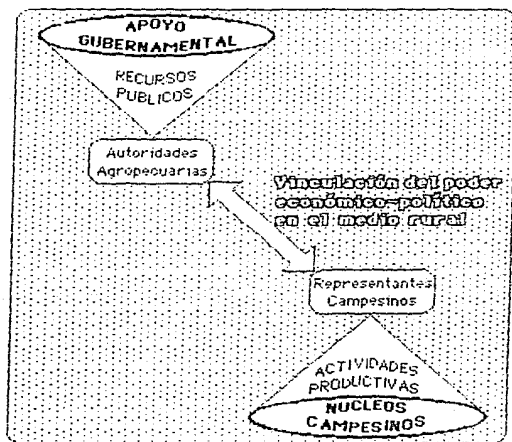
RELACIONES DE PODER ECONOMICO-POLITICO EN EL MEDIO RURAL

La mayor vulnerabilidad del ejido es su limitado éxito en el plano económico, por las limitaciones estructurales del minifundio y porque sus procesos de capitalización interna tienden a la concentración en pocas manos, en contrasentido con su razón de ser.

La capitalización individualista tiene resultados contrarios a los fines del desarrollo ejidal porque conforma grupos de interés dentro de los ejidos, que suelen oponerse a la organización con sentido social. Por ejemplo, un ejidatario que sea dueño de maquinaria agrícola para maquilar dentro de la propia comunidad, viene a ser el principal afectado con el establecimiento de una unidad de maquinaria ejidal. Igualmente, un comerciante ejidal, que sea a la vez el prestamista y el comprador de granos en su comunidad, estará dispuesto a utilizar toda la influencia a su alcance con el fin de combatir los cambios que puedan afectar su *status*.

La vida económica y la vida política del ejido se interrelacionan de tal manera que los procesos económicos se vuelven procesos políticos y viceversa. Es normal que los factores de poder económica se conviertan en fuerza política en todo tipo de asociación humana, pero en el ejido es mucho más marcada su influencia mutua, al grado de unificarse.

La razón es que el ejido funciona a base de estímulos económicos gubernamentales, de tal manera que los representantes políticos de la comunidad se convierten en los conseguidores y distribuidores de recursos para sus consocios. El acceso a recursos públicos hace fuerte la posición de un Comisariado Ejidal, sobre todo porque se trata de una comunidad de productores de bajo nivel económico, que además son dependientes ávidos de los canales de apoyo oficial, campesinos descapitalizados.



Se establecen relaciones de poder económico-político entre las autoridades agropecuarias y los representantes campesinos, que actúan como instrumentos de mediación y control político, lo mismo que mecanismos de subsidio a la producción. Al interior del ejido se convierten en vehículo para la acumulación de capital, individual y/o social.

El acceso a la fuente de este poder crea compromisos institucionales

y personales, que son el entretrejo de las estructuras de poder político-burocrático en el campo. Una radiografía de estas estructuras mostraría que la acumulación de capital es el factor que se encuentra detrás de los grupos de poder rural.

CACIQUISMO EJIDAL

El llamado "caciquismo ejidal" es una expresión más de las múltiples formas adoptadas por el caciquismo rural, como estructuras de poder tradicionales dominantes en el campo. Constituye un fenómeno complejo, con variaciones importantes entre las distintas regiones del país, cuyas características más uniformes son: 1) es protegido por el gobierno a través del aparato político burocrático, a fin de conservar la estabilidad y el control político en las regiones campesinas; 2) se origina por efecto y para apoyo de procesos de acumulación de capital en el núcleo campesino.

El caciquismo ejidal es una versión contemporánea del caciquismo ancestral, manifiesto ahora dentro del ambiente social creado en el campo por la reforma agraria. Es la expresión de la política rural tradicionalizada a través de los ejidos.

En otras palabras, la reforma agraria no ha podido evitar la conformación de grupos e intereses parciales dentro de los grupos campesinos dotados. Al contrario, las autoridades agropecuarias los han propiciado por motivos que se explican en las siguientes páginas.

Ha surgido la tendencia a la conformación de grupos y cacicazgos dentro de los núcleos campesinos ante la falta de una eficiente política de organización ejidal con sentido social. Es la fuerza de una ley espontánea que domina la vida ejidal en este medio burocrático, es parte de la evolución indetenible sometida a las reglas generales del sistema social.

Las organizaciones políticas oficiales se han alimentado durante década

das de los factores de poder reales en las comunidades —cacicazgos y no-cacicazgos—, lo cual es totalmente congruente desde la óptica de las estructuras de control, pero no lo es tanto para los fines del desarrollo ejidal.

De hecho, la política rural se ha sustentado con firmeza sobre las estructuras caciquiles de las microregiones del campo. Más todavía, la formación política y económica prevalectente dentro de los ejidos conforma a las organizaciones políticas regionales a su imagen y necesidades; de tal manera que, transcurrido cierto tiempo, se vuelven opositoras a cambios en las formas de organización en cada ejido y en las respectivas regiones.

Esto ha sido plenamente demostrado por múltiples experiencias, entre otras: los trabajos de organización rural realizados en el sexenio 1970-76, dirigidos a transformar estructuras de caciques rurales tradicionales; llevados a fondo en algunas zonas, terminaron confrontando la turbiedad de las relaciones políticas dentro de las organizaciones oficiales campesinas, entre otras cosas.

Es ilustrativo el caso de la Laguna y sus acontecimientos en los años de 1976 y 77, donde la modernización de las formas de organización ejidal dentro de la Comarca, por parte del Banco Rural, provocaron el enfrentamiento con grupos de la CNC. Los cuales, según se pudo constatar públicamente, empleaban métodos de tipo 'gangsteril' (pistoleros, metralletas modernas, extorsión, venta de protección al Banco Rural, etc.) para ejercer su poder y conservarlo. La experiencia derivó en la entrada a la cárcel y el secuestro de juicio a varios de los líderes tradicionales de la región. 24/

En general, en toda la República la CNC ha sido efectiva para promover el voto pero no para organizar la producción. Es muy ilustrativa la frase aquella de "los campesinos están organizados para votar pero no para

de los sectores se están volviendo en las comunidades. *Con el tiempo y la experiencia* se va a ir totalmente cumpliendo desde la *lógica de las actividades de control* pero no lo es tanto para los líderes del *desarrollo* como se ve.

De hecho, la política rural se ha sustentado con firmeza sobre las *estructuras vecinales* de las microregiones del campo. Más todavía, la *lógica* política y económica prevaleciente dentro de los *ejidos* continúa a las *organizaciones* políticas regionales a su imagen y semejanza, de tal manera que, transcurrido cierto tiempo, se vuelven opuestas a *cambios* en las formas de organización en cada *ejido* y en las respectivas *regiones*.

Esto se ha sido plenamente demostrado por múltiples experiencias, entre otras las *trabajas* de organización rural realizadas en el *sexenio* 1970-76, dirigidos a transformar estructuras de *caudillos* rurales tradicionales; *llagas* a fondo en algunas zonas, terminaron confrontando la *turbiedad* de las relaciones políticas dentro de las *organizaciones* oficiales campesinas, entre otras cosas.

Es ilustrativo el caso de la Laguna y sus *acontecimientos* en los años de 1975 y 77, donde la *modernización* de las formas de organización *ejidal* dentro de la *Comarca*, por parte del Banco Rural, provocaron el *enfrentamiento* con grupos de la CNC. Los cuales, según se puede constatar *pública* mente, empleaban métodos de tipo *gangsteril* (pistoleros, matralleros *mg* dernas, extorsión, venta de protección al Banco Rural, etc.) para *ejercer* su poder y conservarlo. La *experiencia* derivó en la *entrada* a la cárcel y el *seguimiento* de juicio a varios de los *líderes* tradicionales de la *región*. 24/

En general, en toda la República la CNC ha sido *efectiva* para promover el voto pero no para *organizar* la producción. Es muy *ilustrativa* la frase *aquella* de "los campesinos están organizados para votar pero no para

producir", pronunciada a fines del sexenio 70-76 por el Doctor Oscar Brauer Herrera, a la sazón Secretario de Agricultura y Ganadería. 25/

CACIQUISMO POLITICO-BUROCRAICO, SIMBIOTICO DEL CACIQUISMO RURAL

Una política campesina de organización es contraria al tipo de políticas que hasta la fecha se han estilado predominantemente en el campo, con excepciones. Hay razones poderosas por las cuales los dirigentes de la administración pública al campo tienden a divorciarse de los objetivos de fondo de la organización campesina y por tanto de los fines de desarrollo social.

La tendencia predominante entre los dirigentes del aparato político-burocrático es a establecer alianzas con los factores de poder usando criterios planamente pragmáticos, sin un cuestionamiento real de los cacicazgos rurales, sino lo contrario, aprovechándolos para sus propósitos de mando, de enriquecimiento y de ascenso político-burocrático. No se piensa tanto en la transformación de la sociedad campesina para mejorarla, cuanto en utilizar sus defectos y debilidades. De hecho, la confrontación de los problemas políticos de fondo en el campo es tabú para el grueso de la oficialidad.

El caciquismo rural no podría desarrollarse sin el apoyo del sector oficial. Las estructuras de poder en el campo están enraizadas en las propias instituciones públicas. Gran parte del ascendiente de los representantes campesinos en sus comunidades se debe a las relaciones que establecen con las dependencias. Las organizaciones de gobierno son los polos alrededor de los cuales se teje una trama de poder en el campo, que se extiende amplia y dispersa, cubriendo la multiplicidad de zonas, hilvanando con su funcionamiento una gran cantidad de situaciones.

En lo interno de las instituciones suceden fenómenos paralelos e interdependientes con lo que acontece en el campo. La administración pública apoya cacicazgos rurales por comodidad y/o por interés. Hay una tendencia institucional propia a la conformación de lo que se pudiera denominar *caciquismo político-burocrático*.

Este consiste en un modo de comportamiento —ya tradicional, pero con un lenguaje técnico modernizante—, de los funcionarios enclavados en las zonas rurales y a veces en las urbes regionales, mediante el cual se distribuyen recursos públicos a criterio y conveniencia personal o de grupo, al tiempo que se apoya a determinados intereses locales.

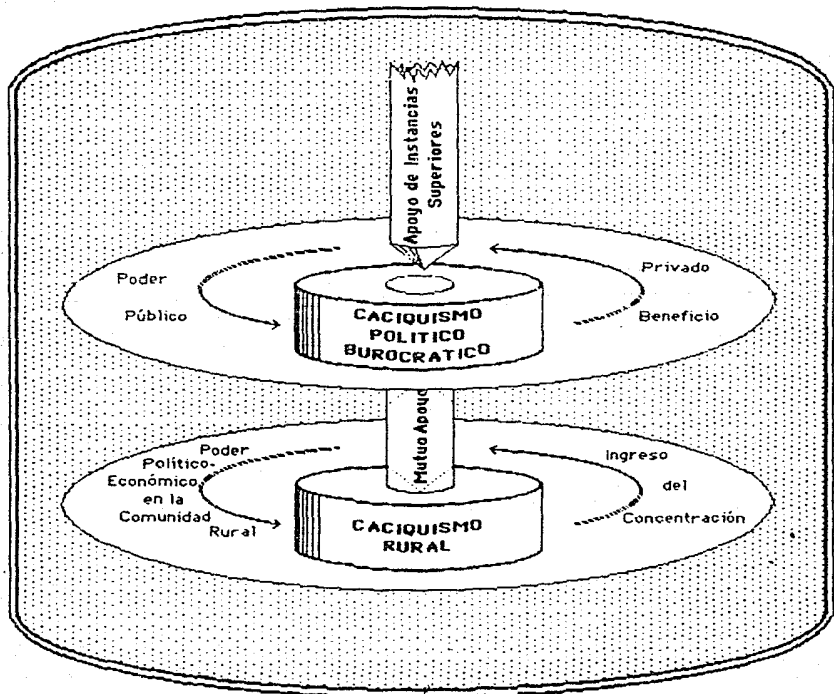
El caciquismo político-burocrático es producto de una tendencia a conformar una esfera de poder político y/o económico personal dentro de una localidad o región por parte de la(s) autoridad(es) gubernamental(es), valiéndose para ello de los recursos institucionales.

La tendencia existe en todo momento en una generalidad de casos, sólo que a veces opera más que otras; no todos los que quieren pueden, pero muchos tratan. Se deriva de un régimen de cosas en el cual los individuos (funcionario, empleado, comisario ejidal, ejidatario, proveedor, contratista, etc.) persiguen el mayor beneficio personal posible de los recursos públicos a través de procedimientos viciados. Es una subcultura.

Así como en el campo hay una tendencia espontánea fuerte hacia el establecimiento de caciquismo interno en los ejidos, de la misma manera en las instituciones se presenta un fenómeno con una motivación afín: el uso de los recursos para el beneficio de los dirigentes de la administración pública. Ambos fenómenos son simbióticos.

En su forma más burda, los negocios particulares con recursos públicos se presentan mediante una simple complicidad directa entre los representantes del gobierno y de los campesinos u otro tipo de beneficiarios. De

ARTICULACION DEL PODER BUROCRATICO Y RURAL



El sectorismo burocrático y el sectorismo rural son una norma no escrita de funcionamiento en el medio agropecuario, con una presencia intermitente y múltiples variantes en el tiempo y el espacio regional.

El sectorismo burocrático recibe el apoyo de los representantes o pseudo-representantes campesinos, aportando su reciproca ayuda con recursos para acentuamiento de la situación económica y política.

Es un hecho muy conocido a través de la literatura vernácula de las zonas rurales de los a, corresponde a una realidad tradicional que subsiste en innumerables pequeñas áreas agrícolas.

Por otro lado, trasciende a niveles más altos con negocios substanciales, como los que se dan a través del otorgamiento de contratos o en la adquisición de terrenos o en operaciones de compra-venta de ganado, etc, lo cual conlleva jugosos intereses.

Estos intereses conforman grupos y estructuras de poder provinciano que han venido pasando por un proceso de modernización y de adaptación en sus formas de actuar de acuerdo a la zona y la época en la que se desarrollan. Normalmente utilizan un lenguaje modernizante.

Las motivaciones descritas en el diagrama y las páginas anteriores conforman el ánimo del común de los funcionarios públicos en el sector rural, lo cual es suficiente explicación para entender porque otras tareas más difíciles, como la organización rural, se dejan al gerente. Más todavía, al tratar de hacer una labor de organización profunda en el campo se chocaría con los intereses comentados.

En otras palabras, dentro de la administración pública rural hay dos caminos inmediatos: el fácil y el difícil. En el largo plazo, el camino fácil nos ha conducido a la situación actual: consiste en seguir el juego de los factores de poder rural, facilitar las cosas para que 'los peces grandes se coman a los chicos' a través de la concentración individual de los procesos

El caciquismo burocrático y el caciquismo rural son una norma no escrita de funcionamiento en el medio agropecuario, con una presencia intermitente y múltiples variantes en el tiempo y el espacio regional.

El aparato burocrático recibe el apoyo de los representantes o pseudo-representantes campesinos, aportando su recíproca ayuda con recursos para sostenimiento de la situación económica y política.

Es un hecho muy conocido a través de la literatura vernácula de las zonas rurales del país, corresponde a una realidad tradicional que subsiste en innumerables pequeñas áreas agrícolas.

Pero también trasciende a niveles más altos con negocios substanciales, como los que se den a través del otorgamiento de contratos o en la adquisición de insumos o en operaciones de compra-venta de ganado, etc, lo cual conlleva jugosos intereses.

Estos intereses conforman grupos y estructuras de poder provinciano que han venido pasando por un proceso de modernización y de adaptación en sus formas de actuar de acuerdo a la zona y la época en la que se desarrollan. Normalmente utilizan un lenguaje modernizante.

Las motivaciones descritas en el diagrama y las páginas anteriores conforman el ánimo del común de los funcionarios públicos en el sector rural, lo cual es suficiente explicación para entender porque otras tareas más difíciles, como la organización rural, se dejan al garete. Más todavía, al tratar de hacer una labor de organización profunda en el campo se choca con los intereses comentados.

En otras palabras, dentro de la administración pública rural hay dos caminos inmediatos: el fácil y el difícil. En el largo plazo, el camino fácil nos ha conducido a la situación actual: consiste en seguir el juego de los factores de poder rural, facilitar las cosas para que 'los peces grandes se coman a los chicos' a través de la concentración individual de los procesos

de acumulación de capital en la comunidad rural. El camino difícil consiste en la organización de la producción con sentido social, lo cual significa generar procesos de capitalización rural para beneficio común.

La comparación entre ambas vías permite ver la importancia de sus diferencias. El medio ambiente invita a elegir el camino fácil, por eso es normal. Su costo es alto por las desviaciones que se cometen, pero mayor es su costo de oportunidad. Lo que se deja de hacer es más importante que lo fallido, son más lamentables el tiempo perdido y las opciones económicas que no volverán igual.

POLITICAS OFICIALES DE ORGANIZACION RURAL

El crédito rural es uno de los instrumentos que mayor influencia ha tenido en la conformación de grupos internos de los ejidos, debido al poder económico directo que otorga a los ejidatarios responsables de la distribución de los recursos crediticios dentro de sus localidades.

Este efecto distorsionador llegó a su máxima expresión años atrás, con la creación de las denominadas Sociedades Locales de Crédito Ejidal, que constituían una estructura en sí dentro de la estructura ejidal, con su propio grupo directivo diferente al Comisariado Ejidal y con más poder monetario que este último.

En otras palabras, el Banco y el Departamento Agrario tenían cada cual su propio grupo dentro del ejido, para conveniencia de las propias instituciones y de los grupos conformados. La división interna provocada con esa medida generó intereses alrededor de éstos núcleos de poder durante décadas. Fue una etapa favorecedora del caciquismo ejidal.

La 'ventaja' de esa forma de proceder consistía en la penetración del poder del Banco Ejidal dentro de los grupos campesinos, creando sus 'incondicionales' en cada localidad; amén de la comodidad operativa. No conllo

vaba ningún propósito de organización de la producción.

A mediados del sexenio de 1970-76 se puso tajante punto final a este mecanismo, transfiriendo a las máximas autoridades ejidales la administración del crédito internamente en el ejido. Sobre esta disposición básica se fundamentaron otros cambios en los métodos de trabajo de la organización ejidal.

En los años de aquel sexenio se resucitó el espíritu original de las teorías de organización ejidal ("la resurrección del agrarismo desde la cúspide"), a través de la Banca Rural fusionada y la SRA, sin encontrar el eco adecuado por parte de la CNC, cuya estabilidad se sustenta en las estructuras tradicionales de poder rural creadas en décadas anteriores.

Si a ello se adiciona el sinnúmero de otras dificultades que afronta la organización rural, no son sorprendentes las limitaciones que encontró esta política en el terreno de los hechos.

Pese a lo cual, las experiencias de campo reconfirmaron la viabilidad de la organización productiva ejidal, si se cuenta con un contexto político favorable durante un período de tiempo suficientemente prolongado para madurar los procesos organizativos iniciados. En contrasentido, al cambio de sexenio hubo cambio de línea política en la materia.

Con anterioridad a la experiencia citada, sólo en el sexenio cardenista se encuentra un esfuerzo serio y a fondo para lograr la organización campesina. En aquel entonces se realizó el cambio profundo en la estructura rural. Con muy importantes efectos en el incremento de la capacidad productiva mediante obras que empezaron a rendir sus frutos en los años inmediatos. Al mismo tiempo se organizaron cooperativas de producción rural bien fundamentadas (colectivas), algunas de las cuales subsisten. Son el mejor ejemplo de las posibilidades de organización de sistemas de producción campesina, pese haber sido subestimadas en posteriores sexenios. 25'

Con excepción de los dos sexenios citados, el resto del tiempo no han existido esfuerzos de intención profunda en la organización ejidal en el campo. Se ha dejado actuar con apoyo oficial a las fuerzas económicas espontáneas que tienden a la estratificación ejidal, soporte del caciquismo rural.

El caso de los ejidos forestales es muy claro porque significa buen negocio comprarles barato, lo cual genera una activa influencia política de las empresas madereras en la zona, mismas que determinan la conformación de grupos ejidales internos para apoyar los intereses empresariales a cambio del poder económico personal que les otorgan. Estas han sido reglas del juego

Hay pocas experiencias notables en materia de organización ejidal, a más de lo ya enunciado. El resto de los periodos presidenciales se han caracterizado por el olvido oficial, o cuando más por un 'fingimiento de memoria', como lo fue el sexenio inmediato anterior, 1976-82, en el cual se conservaron las partidas presupuestales destinadas a la organización campesina pero se perdió el énfasis en la política real, volviendo a caer en el mero formalismo de integración de expedientes para satisfacer requisitos jurídicos y administrativos (ver p. 175).

RECAPITULACION

De todo esto hay dos hechos principales que resaltar:

1) *Que en la organización rural no puede haber inmovilidad, cuando no se da un proceso bien orientado surgen fuerzas económicas y políticas espontáneas para suplir el vacío dejado por las autoridades*. En otras palabras, se da un proceso de acumulación de capital con sentido social o será dominante una concentración individual del

capital;

2) Que la organización ejidal ha pasado por un proceso de deterioro prolongado hasta llegar a la situación actual, en la que perdura una etapa de caciquismo ejidal avanzado, del cual han sido representantes en buena medida las organizaciones campesinas.

En el siguiente cuadro se hace una sinópsis central de lo expuesto, para enfatizar que existen dos vías para la capitalización en los ejidos: la individual o la social. Sólo hay dos opciones:

Dos vías de capitalización ejidal	
CAPITALIZACION INDIVIDUAL	CAPITALIZACION SOCIAL
<p>Se genera por la acción de las fuerzas económicas espontáneas en cada localidad rural. Su efecto es una tendencia a la estratificación ejidal, mediante la concentración del ingreso y el capital.</p> <p>Genera un proceso tendiente a la conformación de grupos alrededor de los polos de poder económico en el campo.</p> <p>El apoyo oficial a estos procesos procrea lo que se ha denominado "caciquismo ejidal".</p> <p>Debido al minifundismo, la capitalización individual ejidal requiere la venta y concentración de parcelas.</p>	<p>Consiste en la acumulación de capital mediante formas de participación campesina amplia, tales como serían las cooperativas u otras formas de empresas asociadas, en las cuales un núcleo de población rural es el dueño de los bienes adquiridos en forma común y todos sus miembros tienen derechos a su uso y beneficio.</p> <p>Mediante sistemas de producción tecnificados y organizados es competitiva en condiciones de mercado.</p> <p>Esta forma de acumulación constituye la materia de las relaciones comunitarias, llegando a ser el centro de la vida social en su localidad.</p>

La segunda vía es la contenida en la concepción del ejido, pero no ha sido dominante, porque han sido superiores las fuerzas espontáneas que generan la primera, con el apoyo del sistema político-burocrático que es tradicional en el campo.

Necesariamente se da una u otra vía. Cada una de ellas implica formas de desarrollo organizativo diferentes. Es importante resaltar que *la parte substantiva de los procesos de organización rural es precisamente la capitalización*. Si ésta no existe, toda organización será superficial, formal y/o intrascendente.

Cualquiera de las dos vías es técnicamente factible. Sin embargo, la segunda vía requiere poner en práctica técnicas de desarrollo social específicas y necesita la existencia de una voluntad política firme y sostenida.

COMPLEJO SENTIDO POLITICO IMPLICITO EN LA ORGANIZACION RURAL

La acumulación de capital rural con sentido individual ha conducido a formas de caciquismo ejidal, en tanto que la acumulación con sentido social conduce a otras formas de poder interno a través de estructuras organizativas características de regímenes cooperativos.

La organización de la producción ejidal impacta en muchas de las manifestaciones de la vida dentro del núcleo campesino. Directamente en lo político porque el jefe de la organización productiva se convierte en líder de la comunidad. Bajo circunstancias adecuadas, la misma organización implementa la forma de satisfacer los servicios para la vida cotidiana y el bienestar social en general.

La naturaleza de los procesos de acumulación de capital son la marca distintiva de la organización rural erigida, asimismo distingue a las organizaciones políticas que sobre ellos se fundan. Por definición, una organización campesina que se sustente sobre formas de capitalización individualista tenderá a ser una organización mediatizadora a través de intereses económicos personales y de grupos.

Las formas de organización campesina basadas en su propia fuerza

social y económica conllevan un mar político de fondo, porque significan ventajas para los productores que para la política burocrática pueden llegar a ser defectos, como por ejemplo:

1) la organización rural genera paralelamente una capacidad de autodeterminación del campesinado que puede ser difícil de cooptar para un régimen de control burocrático.

Un campesinado organizado exigiría con más fuerza mejores precios para sus productos, por ejemplo. Lo cual crearía una situación difícil dentro de una política que asigna prioridad al desarrollo industrial. También podría generar problemas en varias otras formas.

2) Por otra parte, la acumulación de capital con participación de la comunidad tiene el efecto indirecto de mostrar fehacientemente la viabilidad de formas de producción que rebasan el capitalismo privado. Con una altísima connotación ideológica.

Sería motivo de un trabajo diferente al presente el demostrar como la organización rural con sentido social ha sido sabotada por diversos medios, con el resultado de aniquilar posibilidades superiores de transformación social implícitas en la reforma agraria.

Después de varias décadas de descuidos, omisiones y ataques, se han generado deformaciones en los procesos de organización ejidal, porque elementos del propio medio campesino han utilizado en su provecho el semi-vacío que dejó una política oficial olvidadiza, tejiéndose una inmensa trama de intereses creados que hoy se encargan de hacer más difícil en cada localidad la reorganización de los sistemas de producción. Es la razón de la profunda crisis en la que se encuentra la organización campesina.

LA ORGANIZACIÓN RURAL COMO REQUISITO BUROCRÁTICO

La política oficial de organización campesina ha venido siendo manejada, por más de una década, como la bandera más visible de lo que pretenía ser una reforma agraria renovada, o lo que se ha denominado en múltiples términos tales como "una reforma agraria integral" o una "segunda etapa de la reforma agraria", etcétera.

Hay una corriente renovadora que trata de impulsar la organización ejidal desde hace décadas, que ha trascendido lo suficiente para ser captada en los principios estratégicos básicos del Sistema Alimentario Mexicano y en el PRONARDI actual.

La parte reciente de esta corriente emerge a partir de la crisis general del sector agropecuario. Fue necesario empezar a reconocer parcialmente, entre 1970 y 1976, la negativa labor de organización ejidal del gobierno hecha con anterioridad. Por ello se decidió eliminar las Sociedades Locales de Crédito Ejidal, atrás citadas, que representaban el control del crédito dentro del ejido y eran en la práctica reductos de poder de grupos internos. Con ese hecho se reconoció tácitamente que las propias instituciones habían venido creando la desorganización en los ejidos.

Sin embargo, después de aquel momento político han prevalecido las omisiones y el poco entusiasmo en materia de organización rural. Se le ha minimizado lo suficiente para dejarla principalmente en el papel de las declaraciones de alto nivel, en el campo de la formalidad jurídica y en el limbo de los requisitos administrativos, principalmente.

En el terreno de los hechos: *la organización se ha convertido en instrumento para que los clientes del Banco Rural agrupados incrementen su capacidad de endeudamiento, se hagan acreedores de más subsidios y puedan negociar un trato bondadoso de las*

autoridades. Siempre y cuando se cumplan, o aparenten cumplirse, algunas normas que a veces son rígidas y burocráticas.

Desde luego que hay avances en lo organizativo rural oficial en la última década. Numerosos pero dispersos, como muchas otras acciones que pueden quedar en "palos de ciego" dados en la inmensidad rural. Sin continuidad algunos, con carteras vencidas los más. Pero no se percibe una notable mejora de las relaciones institucionales con los productores. Si bien, se ha hecho más extensivo el crédito, pero sigue siendo un problema crítico.

Pese a todos los problemas que implica la organización rural, la historia social del siglo XX ha obligado entender que es la única vía para el desarrollo campesino. La idea se ha impuesto, pero más por necesidad que por convencimiento.

Las agencias financieras internacionales exigen que sus empréstitos destinados al campo se acompañen de medidas que tiendan a fortalecer la organización rural. Lo que no han podido sugerir es como vencer a los opositores políticos internos, los prejuicios, el desinterés y otras complicaciones adversas a un proceso de esta naturaleza.

4.3 Armonización de la estructura agraria para el desarrollo rural

REJERARQUIZAR OBJETIVOS

Dentro de la política tradicional al campo el objetivo de la capitalización rural ha venido subordinándose a otros fines, como son: 1) la participación social amplia en la propiedad territorial en aras del bienestar campesino y 2) el desarrollo industrial y del sector servicios.

Esta forma de proceder ha sido funcional para el país mientras han existido amplias opciones para crecer extensivamente en recursos agropecuarios. Sin embargo, se ha llegado a una situación en la cual no es posible seguir creciendo, si no se reconsideran las bases del crecimiento en la etapa anterior.

Antes se podía todo, prácticamente, cuando abundaban recursos por conquistar: 1) se lograba el beneficio social mediante el reparto agrario, 2) precios bajos para la alimentación de la población y 3) el incremento de la producción del campo. Las condiciones del país permitían amplitud y diversificación de metas. Pero las condiciones han cambiado y se tiene que hacer una nueva jerarquización entre los objetivos anteriormente observados.

En la situación actual: a) el reparto agrario ha llegado casi a sus límites, b) los precios bajos de los productos del campo no son ya viables, pese a lo cual, siguen siendo baratos en términos relativos y c) se continúa luchando por sacar la producción agropecuaria de su crisis de crecimiento.

Ahora procede: 1) afinar el reparto agrario anteriormente hecho; 2) permitir que los precios agropecuarios alcancen, más o menos, su propio nivel; y 3) transformar los sistemas de producción mediante una política

decidida de capitalización rural con sentido social.

Se necesita sacrificar los bajos precios de los productos agrícolas y superar los antagonismos sociales de la vieja reforma agraria, a cambio de favorecer la capitalización social rural para mejorar los sistemas productivos.

Antes el desarrollo de la economía rural dependía principalmente del crecimiento extensivo de los recursos agropecuarios, ahora el corazón del desarrollo rural se encuentra en la capitalización de los predios en funcionamiento.

Es necesario reorientar los recursos políticos y económicos, a fin de crear circunstancias adecuadas para una eficiente capitalización en el medio campesino. Esto es: dentro de formas de organización rural con sentido social.

REORIENTAR POLITICAS

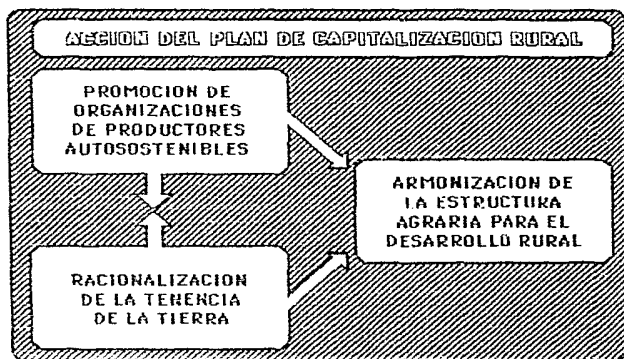
Sin embargo, no hay una conciliación interna de fuerzas adecuada para vitalizar la organización ejidal. Falta la voluntad política sostenida, firme y suficiente (lo cual se analiza en el inciso anterior).

Una política a fondo de organización rural exige la renovación de las organizaciones políticas campesinas, para hacerlas partícipes de una línea de trabajo orientada al capitalismo social, con sentido estrictamente democrático.

Es preciso revisar detalladamente lo hecho por la Reforma Agraria, para concientizar a la población sobre la necesidad de un cambio de actitudes. También es indispensable la afectación de latifundios pendientes, para dejar cerrar viejas heridas; sólo así sería posible terminar con el fantasma de la inseguridad en la tenencia de la tierra. Las pugnas de antaño son

atavismos del presente, una vez superadas podrá fructificar una nueva política rural.

Las acciones agrarias y las políticas agropecuarias deben de conjuntarse para lograr un objetivo central: la armonización de la estructura agraria para el desarrollo rural, entendida de la siguiente forma:



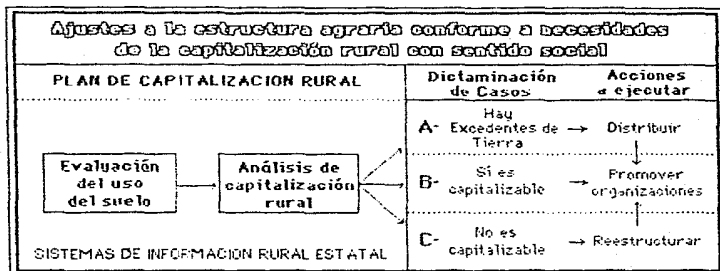
Tanto en el ejido como en la propiedad privada, lo que no sea autosostenible debería de corregirse.

AJUSTES A LA ESTRUCTURA RURAL

La reforma agraria se debe de orientar ahora a la evaluación del uso del suelo más que a la persecución de latifundios, sin demérito del cumplimiento de la ley. Tal como se expuso en el capítulo anterior, es necesario revisar predio por predio los problemas existentes, para determinar posibilidades reales de capitalización y desarrollo.

Hay muchas tierras subutilizadas, tanto en la pequeña propiedad como

en el ejido. De ahí la necesidad de hacer ajustes a la estructura agraria, a través de: 1) procesos de evaluación del uso del suelo y el agua, y 2) dictámenes oficiales de las posibilidades de desarrollo productivo y de capitalización rural a nivel predial en los casos-problema.



A través de los Sistemas de Información Rural Estatal, descritos en el capítulo anterior, son factibles procedimientos de análisis sistemático detallado de la situación rural. Un acervo de información organizada permitiría detectar y transparentar situaciones problemáticas, tanto de excedentes de tierra de latifundistas, como de minifundismo crítico.

Las acciones institucionales deben de orientarse a la corrección de ambos tipos de casos porque significan obstáculos o complicaciones a la capitalización rural. La distribución de los excedentes agrarios deben de utilizarse para productores organizados. Por otra parte, los predios que no sean capitalizables deben de reestructurarse, de tal manera que se haga una selección interna entre los ejidatarios hasta llegar a una relación tierra/hombre económicamente viable.

VIA PARA LA CAPITALIZACION RURAL CON SENTIDO SOCIAL

Las limitaciones a la acumulación agraria individual son característica principal de la legislación agraria mexicana, en la cual se concibe un desarrollo rural sustentado en productores de tamaño limitado hasta la denominada pequeña propiedad. Más allá de este nivel, el crecimiento económico en las actividades rurales es practicable legalmente mediante la asociación de productores.

Dentro de las formas de organización contempladas por la ley existe un gran espacio abierto para la capitalización rural en México. La acumulación con sentido social es privilegiada dentro del esquema teórico oficial del desarrollo rural, sólo que la mentalidad de nuestra época no ha estado preparada para aceptar la entrada de sistemas organizados de trabajo en el campo. La madurez de la conciencia social, poco a poco, genera fuerzas anuentes a este fin. Se aceptan por necesidad las imposiciones tecnológicas y sociales de la sociedad de masas.

Las condiciones específicas que permiten la capitalización rural sin limitaciones son las que se expresan en una ecuación sencilla de plantear, pero dilatada de realizar:

$$\text{Capitalización Social Rural} = \frac{\text{Reinversión (Tecnificación + Organización)} \times \text{Financiamiento}}{\text{Atomización de la propiedad} \times \text{Mentalidad individualista}}$$

En la cual: la generación de utilidades reinvertibles en el campo es el pivote del crecimiento. La reinversión será más efectiva si se aplica para introducir bienes tecnológicamente mejorados en la producción o cuando se mejora la organización de las actividades laborales. De manera semejante

a la reinversión actúa el capital a través de financiamiento. Este último ha sido el mejor medio inductor de la tecnificación y de la organización rural.

Por lo contrario, las posibilidades de capitalización, organización, tecnificación y financiamiento son inversamente proporcionales a la atomización de la propiedad y a las actitudes individualistas prevaletentes, en cuanto al uso y beneficio derivado de los bienes de capital y en el entorno político, económico y social. El obstáculo psicológico es inmensamente poderoso, pero vencible en la medida de que exista un régimen de vida que enaltezca los valores sociales.

CAPITALIZACION CRITICA

La capitalización del medio campesino es en sí un problema de singular complejidad, por el alto grado de atomización de la propiedad raíz, el acendrado individualismo entre los mexicanos, el alto costo del capital prestado, los bajos precios de los productos alimenticios básicos, etc. Además se ha complicado por factores burocráticos y políticos.

Es cierta que una parte de los productores de los estratos bajos y medios de la estructura rural podrían lograr un nivel de funcionamiento empresarial dentro de formas de trabajo organizados por los mismos campesinos. Pero, para muchos otros campesinos no es transitable esa vía, debido a la sobrepoblación de derechos agrarios; son condenados a la descapitalización permanente. Lo que producen no alcanza para el consumo más la reposición de enseres y equipos de producción y el pago de créditos. Cerca de la mitad de los productores rurales tienen problemas serios de capitalización, una porción de ellos no serían corregibles.

El margen de crecimiento —derivado de utilidades obtenidas— en la eco

nomía campesina media se agota en los años agrícolas malos y las épocas económicas críticas. Este es el estado de descapitalización campesina que genera dependencia estructural del financiamiento público.

La capitalización en los grupos campesinos es difícil, porque participan muchos dueños con sus familias, que impactan en un alto índice de consumo. En estas circunstancias la formación de capital corre por cuenta del Gobierno principalmente, lo cual adiciona los matices burocráticos.

La estructura rural mexicana ha sido hecha de tal modo que necesita funcionar con apoyos gubernamentales, la historia no ha roto el cordón umbilical entre el Estado y el campesinado de masas del siglo XX. La crisis de capitalización permanente de la economía campesina sigue siendo soportada parcialmente por la Banca Rural y otras instituciones. No es posible continuar igual por tiempo indefinido.

En un principio, la política agraria logró significativos avances en la capitalización rural, al incorporar más tierras al cultivo a través de dotaciones y otros medios. Pero, lograr una eficiente tecnificación en el ejido representaría toda una empresa de educación masiva y de coordinación de grupos, la cual es estrictamente necesaria pero no ha llegado el momento llevarla a la acción. La educación de masas rurales inspirada en los albores de la Revolución parece esperar una nueva época para retornar.

Los métodos gubernamentales para la promoción de las actividades económicas en el medio rural dan mantenimiento a la situación, pero no alcanzan a transformarla cualitativamente. Mucho del capital generado en los estratos altos de agricultores y ganaderos se sigue llenando a la ciudad y los pequeños productores tienen deficiencias estructurales que afectan la acumulación. Esto es lo que se denomina: una capitalización crítica.

RACIONALIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

Para los ejidos que tienen una deficiente relación tierra/hombre hay pocas opciones de progreso. En estos casos es necesaria una reestructuración de la tenencia de la tierra para eliminar la sobrepoblación de derechos agrarios, cuando la hubiese, y para compactar áreas.

Esto implica una activa labor de organización de productores, pero *además* exige cambios legislativos que permitan *dar mayor flexibilidad a la tenencia de la tierra ejidal*, amén de programas financieros especiales y otros complementarios tendientes al objetivo.

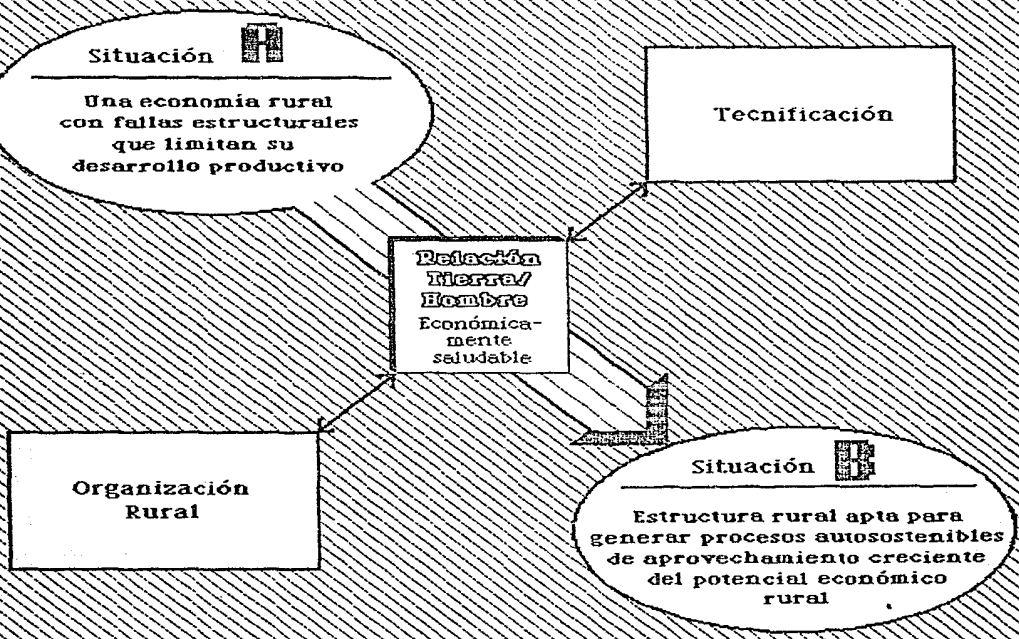
La compactación de áreas tiene efectos a corto plazo en la producción por tres razones principales: 1) significa una selección de los mejores productores al frente de los grupos compactados, 2) induce la especialización por tareas de la mano de obra campesina y, 3) facilita la utilización de mejoras tecnológicas.

En el esquema de la siguiente página se plantea la idea de que: para producir un cambio estructural es necesario pasar por una revisión detallada de la tenencia y uso de la tierra, realizando los ajustes necesarios para modificar la relación tierra/hombre, a fin de graduarla hasta un nivel razonable dentro de lo que es económicamente saludable.

En la situación actual, A, existen fallas estructurales que impiden el desarrollo productivo.

A través de la corrección de la relación tierra/hombre, más otros procesos paralelos de organización y tecnificación de la producción, se entraría a una situación B, con una estructura rural apta para generar procesos autosostenibles de aprovechamiento creciente del potencial económico rural.

Capitalización con acumulación social como estrategia para el desarrollo de la producción rural



La capitalización rural con acumulación social es posible sobre la base de las formas de propiedad social y privada, mediante procesos de organización a través de los cuales se introduzcan innovaciones tecnológicas. Siempre y cuando exista una estructura agraria con una relación tierra/hombre mínima necesaria para establecer empresas económicamente saludables. Dentro de este conjunto el financiamiento tiene una función capitalizadora de la organización y la tecnificación.

El concepto *relación tierra/hombre* se entiende como el indicador que resulta de dividir la capacidad productiva de la tierra entre los hombres que la poseen. Esto significa el número de hectáreas por persona multiplicado por la capacidad de producción por hectárea.

Sin una relación tierra/hombre racional no pueden existir empresas campesinas superavitarias. Este es el indicador más importante para definir la viabilidad de la empresa rural, además de su cercanía al mercado.

Una relación tierra/hombre económicamente saludable es aquella que determina la capacidad económica necesaria para el bienestar de la vida campesina moderna. El número de hectáreas requeridas por hombre depende del potencial productivo de los recursos territoriales, es un factor variable regionalmente.

Por ejemplo, en los temporales de la sierra del Estado de Chihuahua se necesitan no menos de 15 a 20 hectáreas agrícolas por familia y un complemento de ganadería para una base mínima de estabilidad económica campesina, aunque sujeta a eventualidades climáticas. Probablemente requerirá cada tres o más años una ayuda especial de parte del gobierno, aparte de los apoyos normales estacionales.

En tanto que, en las áreas de riego de dicha entidad, el número de hectáreas mínimo razonable puede ser alrededor de 6 a 10 por jefe de familia, dependiendo de la cercanía de los mercados y del tipo de cultivos de la zona.

Estas cifras, aproximadamente, podrían ser los límites inferiores del minifundio económicamente soportable para las sub-regiones citadas. De cualquier forma, en ambos casos anteriores, su posibilidad de progreso depende de la capacidad de organización que permita la capitalización en forma conjunta y compartida a través de unidades de maquinaria, uniones

para adquisición de insumos o de comercialización de lo producido, etc.

En todas las entidades fedativas encontramos amplios estratos de propietarios rurales por abajo del mínimo necesario de recursos para sostener la vida familiar. Esta deficiencia es subsanable donde y cuando existan fuentes complementarias de empleo en la misma región, pero en varios estados no es así.

RENOVACION AGRARIA

Considero que no todos los estados mexicanos tienen condiciones adecuadas para resolver sus problemas agrarios, sin embargo, hay entidades que no tienen problemas tan graves.

No es posible seguir tratando a todo el país con el mismo rasero. Cada región, una por una, debería de liberarse de la tradicional problemática agraria poniendo punto final ejecutorio a las acciones pendientes y a las viejas actitudes.

Cada entidad debería de hacer una detallada evaluación pública de la situación prevaeciente en la propiedad rural, con la participación de representantes ejidales y de pequeños propietarios, además de las autoridades agrarias, agropecuarias, financieras y de planeación correspondientes, detectando problemas existentes y definiendo estrategias adecuadas para atenderlos.

No sólo se necesita erradicar latifundios, sino más bien definir las zonas con fallas estructurales que se oponen al desarrollo rural. La presentación escueta y objetiva de los hechos son la única vía para el encuentro de soluciones válidas.

Es urgente una actitud realista a fondo, no una simple adaptación pragmática a la realidad, como es tradicional, con un simple diferimiento de

situaciones para que las resuelvan los que vienen después.

Está llegando el momento de afrontar los problemas heredados, porque la economía campesina está haciendo crisis. Encerrada en un círculo vicioso entre la pobreza, la ignorancia, la poca productividad y los altos costos de los insumos y equipos.

La evolución de los campesinos pobres es como una espiral descendiente, porque en comparación a los requerimientos económicos modernos cada vez empobrecen más. No creo que sea necesario esperar a que estalle.

Es preciso hacer un análisis profundo y claro de las áreas críticas de la economía rural y una estrategia especial para anticiparse a los problemas mayores que volverán recurrentemente a dichos lugares, así como para su transformación a plazo.

Este es el principal problema agrario, no otros. En algunas entidades es una realidad apabullante, si continúa la reforma agraria actuando en forma tradicional... seguirá agravando.

•

A los 70 años de modificaciones agrarias sería procedente que la institución correspondiente rindiese un informe claro y detallado de la labor realizada. Siete décadas deberían de ser suficientes para la tarea del reparto agrario. Es preciso hacer una evaluación general del avance. Puesto que ya está en marcha la octava década de reforma agraria, se debe exigir un cambio en su accionar.

Es conveniente hacer un alto en el camino para: 1) reconsiderar aciertos y errores, 2) sembrar lo que falta por hacer, 3) transformar la normativa y la operativa agraria y 4) empezar una nueva etapa acorde con

las necesidades del presente y el futuro.

Esto debería hacerse en cada estado del país por separado, ésto es crucial para el resultado, con supervisión y vigilancia federal.

A título de ejemplo, en el cuadro sinóptico de la siguiente página se hace un planteamiento resumen de los problemas agrarios que impiden el desarrollo agropecuario y del tipo de soluciones que se consideran adecuadas para la modernización de la legislación y la acción agrarias.

Se sigue, en lo esencial, el orden de ideas propuesto por el Doctor Ramón Fernández y Fernández en diversas publicaciones, que se puede resumir en sus propios términos como la urgencia y la factibilidad técnica de una "Renovación Agraria". 27/

Consistiría en un conjunto de actividades permanentes con efectos paulatinos tendientes a la adecuación de la estructura rural actual conforme a las necesidades del desarrollo.

Una Renovación Agraria buscaría un cambio estructural agrario poco a poco, como base para la transformación rural a medio y largo plazo. El propósito de fondo de esta estrategia sería: Convertir al ejido en una forma racional de tenencia de la tierra mediante mecanismos autocorrectivos al interior de la actividad productiva ejidal, para lo cual hacer funcionar procesos tendientes a la selección entre los ejidatarios y a la compactación parcelaria.

En el sistema ejidal actual no actúa ningún tipo de selección contemplado por la ley, la competencia interna es más política que económica.

El único procedimiento de competencia económica ejidal vigente es *de facto*: la renta o venta de las parcelas. Son fenómenos resultantes de la elemental lógica económica, no pueden detenerse totalmente, sólo podrían limitarse y encausarse.

BASES PARA UNA RENOVACION AGRARIA

CUADRO SINOPTICO

PROBLEMAS	SOLUCIONES
<p>En el ejido</p> <p>Rigidez - Forma "petrificada" de tenencia, legalmente no se puede comprar, vender o rentar. No hay condiciones para un proceso de selección eficiente de los buenos productores dentro del ejido; subutilización de recursos. La rigidez de la ley produce relaciones clandestinas de compra, venta y renta en abundancia. Falta realismo oficial.</p> <p>Minifundio - Hay una tendencia endémica a la división de la propiedad, que ha sido favorecida por la misma reforma agraria.</p> <p>Falta de Organización- En cada ejido ha tenido lugar una estratificación económica y social que impide, con mucha frecuencia, que el ejido funcione como una empresa unitaria</p>	<p>Para los problemas enunciados la solución son dos políticas, que llevadas a efecto con decisión, firmeza y la habilidad suficiente, deben de rendir frutos en los plazos medio y largo, éstas son:</p> <p>Reestructuración Ejidal Su objetivo principal es eliminar el desequilibrio entre hombre y tierra, a fin de establecer una relación económicamente viable. Los procedimientos utilizables deberán partir de cambios legislativos que den mayor flexibilidad interna a la tenencia ejidal, tales como permitir la venta de las parcelas internamente en el ejido, en forma condicionada, para permitir la concentración parcelaria hasta cierto límite. También se debe de establecer la intervención temporal de la parcela por el mismo ejido para pagar deudas. Etc. Esta política permitiría una selección espontánea y paulatina entre los propios ejidatarios.</p> <p>Organización Ejidal-Paralelamente se requiere una campaña tendiente a la explotación unitaria del ejido</p>
<p>En la pequeña propiedad :</p> <p>Minifundio - Tan abundante o más que en el ejido, como efecto indirecto de la reforma agraria. Muchas explotaciones incluyen pedazos dispersos de tierra.</p> <p>Falta de títulos en regla - En una gran cantidad de casos de ventas y herencias no se hacen los registros de ley, sobre todo entre los agricultores pobres.</p> <p>Falta de certificación de inafectabilidad - Cuando se mejora la calidad de la tierra, en muchas ocasiones aparentemente se está rebasando los límites de la pequeña propiedad, siendo que en realidad se está dentro de la ley. Hay un gran retraso en la certificación de este tipo de situaciones</p> <p>Inseguridad en la tenencia - La falta de certificados de inafectabilidad crea inseguridad en la tenencia, así como el mantenimiento de un clima de antagonización e inestabilidad económica y social en el campo. Pero, sobre todo, la permanencia de latifundios.</p> <p>Situaciones ilegales - Existen casos de latifundios encubiertos</p>	<p>Una política de compactación de áreas conforme a la ley vigente perfeccionándola y con apoyos laterales, tales como estudios de zonas para facilitar el trueque de parcelas entre comarqueños, o con líneas de crédito para compra de parcelas colindantes. Hay experiencias aprovechables en países europeos.</p> <p>Para la regularización de títulos es necesario dar facilidades de tipo jurídico, porque muchos propietarios pobres no tienen recursos para pagar servicios notariales. También se necesitan facilidades fiscales, porque debido a rezagos y multas es poco atractivo acudir al registro de propiedades.</p> <p>La falta de certificados de inafectabilidad sólo se soluciona mediante la eficiencia de trámites agrarios.</p> <p>La inseguridad y el clima de agitación se resuelven por dos vías:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Acabar de resolver los trámites de afectación pendientes, poniendo punto final al reparto agrario con los procedimientos actuales. Futuras afectaciones de latifundios se harían para venta de los excedentes entre los ejidos constituidos; a título oneroso. 2) Promover el desarrollo económico de los pequeños propietarios a través de formas de organización familiares y comarqueñas.

La no intervención del gobierno para propiciar una selección interna de los ejidatarios significa dejar actuar leyes espontáneas, constituye un solapamiento de intereses particulares.

La vigencia real de la renta y venta de parcelas ejidales significa la predominancia de un claudestineaje nocivo, pues crea un ambiente de corrupción y genera caciquismo interno en la medida de que hay concentración de la tierra sin pautas de control. En resumen, sus efectos son contrarios al espíritu de la ley.

La mejor alternativa es reconocer el hecho junto con las deficiencias de las normas actuales y actuar en consecuencia: establecer los procedimientos para encauzar bien la realidad, que la renta y traspaso oneroso de parcelas se hagan en forma ordenada, con la intervención de la asamblea ejidal, condicionadas a que aporten impulso económico y que no se pierda el sentido social impreso en la Constitución.

Otra opción sería continuar con lo tradicional descrito atrás: el minifundio ejidal, poco capitalizable o irredento. Nos lleva al absurdo. Es una incongruencia para la capitalización y el bienestar rural, en la cual los fondos gubernamentales para el desarrollo terminan destinándose al consumo. Es importante tener presentes estos hechos, llevan a concluir que la propiedad agropecuaria y forestal debe de ser autosostenible económicamente.

En casi todos los ejidos es posible generar procesos autosostenidos de desarrollo campesino, si se aplican disposiciones legales —como las propuestas por el citado Doctor Ramón Fernández— para la reducción del minifundio. Por ejemplo, permitir la venta interna de parcelas ejidales dentro de un límite 28%, de tal manera que el ejidatario que usualmente renta su parcela, para emigrar buscando trabajo, pueda vendérsela a su

vecino o a un sector de trabajo de la comunidad, los cual dispondrían de una superficie más amplia de explotación, con mayores posibilidades de capitalización. También se podría practicar la renta ordenada de parcelas en casos justificados, a través de la administración de la autoridad ejidal, o de alguna agrupación, para beneficio colectivo y/o particular.

Si se logra un mínimo de racionalidad en la tenencia de la tierra, podría ser socialmente viable la aplicación de un sistema que sancione el incumplimiento en deudas de los ejidatarios, tal como propone el mismo autor, mediante un procedimiento adecuado 29/ que consistiría en la intervención de la parcela del ejidatario deudor cuando sea moralmente insolvente, para su aprovechamiento comercial hasta la satisfacción del adeudo, dando parte de lo producido a la familia del socio sancionado.

Sería razonable otorgar facilidades de crédito para la compra de parcelas que aseguren la compactación de áreas, para combatir el minifundio en el sector de la pequeña propiedad. Es necesario revisar las regiones detalladamente para analizar las posibilidades de organización de este tipo de productores.

Estos procedimientos podrían dar resultado como parte de un plan de capitalización campesina, si se les combina con una labor de organización y tecnificación rural, apoyados con recursos crediticios e inversiones públicas.

PONER FIN A LA AGITACION SOCIAL COMO MEDIO DE VIDA

Un saludable ambiente para el desarrollo del campo exige como precon dición reducir la agitación social a su mínima expresión, a través de siste mas de gobierno de más alta sensibilidad en la captación de situaciones sociales y mayor eficiencia en su atención por parte del servicio público rural.

Dentro del marco propuesto de Renovación Agraria, se contempla la necesidad de modificar la norma legal por medio de la cual un grupo de veinte personas en edad de trabajar, llenando ciertos requisitos, puede solicitar la adjudicación de un predio que se presume afectable, iniciando así un litigio prolongado cuyo resultado pudiera ser negativo. Entretanto, el predio codiciado no puede constituirse en garantía normal de crédito. Esta característica de la legislación ha sido origen de intranquilidades en el campo, porque se ha prestado a la manipulación política en demasiadas ocasiones.

En adelante las afectaciones deben ser a título oneroso 30%. Para establecer una pauta de control podría ser conveniente que los excedentes agrarios afectados se vendan a crédito a ejidos o comunidades de la misma comarca, para efectos de ampliación a favor de ejidatarios que lo requieran o para beneficiar a otros campesinos.

Mediante algunas disposiciones legales bien meditadas y una atención sistemática al medio rural se pueda suplir a la agitación mediante una acción social permanente y atinente.

LIMITACIONES DEL CONTEXTO POLITICO

Los principales obstáculos para cambios como los enunciados son de carácter político. En primer lugar, implicaría el reconocimiento tácito o explícito de errores en el pasado y del diferimiento sistemático de problemas agrarios.

Por otra parte, una racionalización de la tenencia de la tierra provocaría el desplazamiento de algunos derechos agrarios en algunos lugares. En el otro extremo social tendríamos latifundistas afectados, lo cual es normal. Los primeros serían más numerosos y los segundos generan inquietu

des dentro de grupos de la oligocracia tradicional).

El desplazamiento de un "x" porcentaje de ejidatarios es factible. De hecho, muchos se eliminan solos del ejido cuando no encuentran condiciones adecuadas de sobrevivencia. Es perfectamente posible implementar procesos de selección interna en los ejidos, el gobierno tiene en la mano las instituciones necesarias para orientarlas a tal fin. En algunas entidades podrían ser hechos con efectos suaves, pero no es tan dable hacerlo en las entidades donde no existe un mínimo requerido de alternativas de empleo industrial y/o comercial.

Las acciones a emprender necesariamente son paulatinas. Empezando por la racionalización de las propias instituciones agropecuarias. Lo cual crea lapsos de espera que se han venido agotando conforme se agudizan las carencias de las finanzas nacionales y la problemática rural crece.

Los problemas de tipo político solo podrían salvarse si se cuenta con una organización campesina adecuada a las circunstancias cambiantes. Para ello se necesita una estrategia de renovación interna idónea.

Este sería el problema más complejo a resolver, pero es solucionable mediante procesos de organización política sustentados sobre una ordena de organización económica de los productores rurales, los cuales pueden generar fuerzas sociales que renoven las instituciones actuales, pues, si se realizan en proporciones adecuadas a las necesidades del campo mexicano, se provocarían comportamientos masivos con una importante energía de cambio.

e

Aun cuando se resuelvan las actuales solicitudes de afectación de tierras y se deshagan latifundios, más adelante surgirían nuevos casos afectables porque la ley de la economía y de la vida es crecer.

des dentro de grupos de la oligocracia tradicional.

El desplazamiento de un "x" porcentaje de ejidatarios es factible. De hecho, muchos se eliminan solos del ejido cuando no encuentran condiciones adecuadas de sobrevivencia. Es perfectamente posible implementar procesos de selección interna en los ejidos, el gobierno tiene en la mano las instituciones necesarias para orientarlas a tal fin. En algunas entidades podrían ser hechos con efectos suaves, pero no es tan dable hacerlo en las entidades donde no existe un mínimo requerido de alternativas de empleo industrial y/o comercial.

Las acciones a emprender necesariamente son paulatinas. Empezando por la racionalización de las propias instituciones agropecuarias. Lo cual crea lapsos de espera que se han venido agotando conforme se agudizan las carencias de las finanzas nacionales y la problemática rural crece.

Los problemas de tipo político sólo podrían salvarse si se cuenta con una organización campesina adecuada a las circunstancias cambiantes. Para ello se necesita una estrategia de renovación interna idónea.

Este sería el problema más complejo a resolver, pero es solucionable mediante procesos de organización política sustentados sobre una ordenada organización económica de los productores rurales, los cuales pueden generar fuerzas sociales que renoven las instituciones actuales, pues, si se realizan en proporciones adecuadas a las necesidades del campo mexicano, se provocarían comportamientos masivos con una importante energía de cambio.

e

Aún cuando se resuelvan las actuales solicitudes de afectación de tierras y se deshagan latifundios, más adelante surgirían nuevos casos afectables porque la ley de la economía y de la vida es crecer.

Entre los propietarios de más tamaño y con mayores posibilidades de crecimiento, es necesario entender que se seguirá incurriendo en faltas a la ley en la medida de que la acumulación siga siendo individualista.

Hay otras opciones a través de la conformación de capital social. Los márgenes de crecimiento a la empresa particular rural serán más amplios si se adoptan pautas organizativas con un mayor grado de participación y beneficio social.

Los proyectos agroindustriales exigen la concurrencia de todos los productores, independientemente del régimen de propiedad. En el terreno organizativo la acumulación de capital se socializa y el crecimiento económico se debe de solidificar.

o

La fuerza popular del agrarismo mexicano en los ejidos es una realidad tan auténtica como otras corrientes de pensamiento orientadas a la empresa particular en el campo. Ambas representan energías históricas que deben de complementarse, terminando con falaces antagonismos de antes.

Por efecto de la ley de complementación de los polos contrarios podríamos entrar a una nueva etapa, estableciendo un hilo de racionalidad económica que una la fibra sensible de la población del campo, solidarizando a todos los propietarios rurales alrededor de objetivos comunes.

Técnicamente hay soluciones al desarrollo rural en México. El principal problema es político.

REGIMEN DE INFORMACION ABIERTA: TRANSPARENCIA A LOS PROCESOS

Se ha venido planteando en los últimos tiempos la necesidad de poner fin al reparto agrario. Esta medida vista aislada parece reaccionaria, es incongruente con la mentalidad generalizada, parece parcial y solapadora,

por tanto generaría oposiciones radicales. Considero que es innecesario plantearla así.

La necesidad del reparto agrario seguirá pero con menor intensidad cada vez, de lo contrario se estaría dando licencia para posteriores latifundios, además de los rezagos. Para evitarlos es necesario habilitar y mantener un sistema de vigilancia riguroso, mediante sistemas de información y control más eficientes que los actuales. A la fecha se sigue laborando con herramientas obsoletas, de ahí que se propicien estropicios.

Las autoridades agrarias han venido trabajando dentro de un régimen de información cerrada, en el cual la verdad de la situación de un predio la conoce el dueño, los peones y los vecinos, además de los comisionados agrarios. El juicio definitivo está en manos de una autoridad. La experiencia demuestra hasta que punto éste es un sistema falible y vendible.

Creo que puede hacerse un sistema más abierto y con más eficiencia social. De tal manera que la información oficial sea fácilmente consultable y se dé lugar a los testimonios de otras autoridades, para contrastar y depurar opiniones técnicas dentro de un círculo de información estatal de alto nivel, pero a la vez abierto mediante su flexibilidad para captar otras testificaciones importantes. Esto podría tener buenos resultados dentro de la dinámica del tiempo, para afinar los trazos medio mal hechos de la reforma agraria tradicional.

La revolución de la conciencia social es un proceso indetenible: la información moderna es como luz destinada a terminar con el obscurantismo de la burocracia tradicional. No hay ninguna razón técnica que impida dar transparencia cabal a los viejos procedimientos agrarios, ni para establecer mecanismos con una fina captación y transmisión de inquietudes sociales.

La realización de un eficiente plan de capitalización rural con sentido social implica revisar las posibilidades y dificultades de desarrollo en cada predio, mediante una labor paulatina, a través de la propia operativa institucional. Este sería el punto de partida metodológico, con procedimientos técnicos para hacer una razonable proyección del futuro regional.

Dicho repaso sistemático de predio por predio procuraría la detección de situaciones problemáticas para el desarrollo rural, cada caso se analizaría en un cuerpo colegiado y se registraría en un sistema de información común, con lo cual se daría lugar a la confrontación de versiones y se arrojaría luz sobre la semiobscuridad y el encerramiento de la información que hasta la fecha ha caracterizado al medio de la oficialidad rural.

Dicha metodología de trabajo es el tema del siguiente capítulo.

Resumen de conclusiones y recomendaciones

Lo expuesto en los capítulos anteriores se puede clasificar en tres grandes grupos de fenómenos, conforme a su ubicación dentro de un diagrama se cuencial que se presenta en la siguiente página, en la cual se aprecian:

1. Un conjunto de hechos que componen el estado de agotamiento de la política tradicional al campo. Entre los cuales se distinguen:
 - a) Problemas internos de las instituciones del sector rural
 - b) Estructuras políticas ancestrales en el campo
 - c) Problemas a la acumulación de capital
 - d) Límites al crecimiento extensivo del aparato productivo agropecuario;

2. Un grupo de fenómenos registrados en la última década que describen un estado de cosas con diferencias parciales respecto a la política tradicional, tendientes a producir un cambio en los resultados históricamente observados. Por ejemplo:
 - a) Reorganización institucional general en la última década, incluyendo replantamientos programáticos de orden general
 - b) Crecimiento de la capacidad operativa oficial en el sector rural
 - c) Cambios parciales en las actividades de la reforma agraria

3. Finalmente, se expone un tercer grupo de elementos que se consideran viables para la integración de una nueva etapa de la política rural a través de la administración regional, tales como:
 - a) Estrategia corporativa estatal para el desarrollo rural integral
 - b) Capitalización rural con sentido social
 - c) La refuncionalización cabal de las actividades de la reforma agraria, tendiente a la racionalización de la tenencia de la tierra

RESUMEN DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

E **T**
POLITICA RURAL TRADICIONAL

A **P**
TRANSICION

A **S**
NUEVA POLITICA RURAL

Crisis de crecimiento agropecuario inicia en 1965

Respuesta a la crisis

Problemas internos de las instituciones del sector rural

- Planeación inadecuada
- Coordinación insuficiente
- Fallas de control
- Contradicciones políticas internas

Estructuras políticas ancestrales

- Centralismo macrocefálico
- Caciquismos regionales
- Caciquismo político-burocrático
- Caciquismo rural y ejidal

Problemas a la acumulación de capital rural

- Minifundio
- Problemas de organización
- Divorcio industria campo
- Inseguridad parcial de la tenencia y las inversiones
- Relaciones comerciales desiguales

En la segunda mitad del siglo han impactado los límites al crecimiento extensivo del aparato productivo agropecuario

Reorganización Institucional

- 1975 = SRA y Banrural
- 1977 = SARH
- 1980 = S. A. M.
- 1984-86 = PRONARDI y SIEPA

Crecimiento del volumen operativo

- Expansión de la actividad crediticia y los recursos asignados a las instituciones. Limitados sólo por la crisis financiera

Cambios en la actividad de la Reforma Agraria

- Reactivación de la política de organización campesina con altibajos
- Inicia el Catastro Rural

Coordinación del Desarrollo Rural Integral

- Descentralización
- Estrategia Corporativa Estatal
- Sistemas de comunicación e información rural al estatal
- Control corporativo

Capitalización Rural con Sentido Social

- Organización de productores
- Más créditos refaccionarios
- Líneas de producción más rentables
- Precios agropecuarios que tiendan a su nivel real

Racionalización de la Tenencia de la Tierra

- Compactación de áreas de producción
- Selección interna de ejidatarios
- Flexibilizar la tenencia ejidal

Evolución deseable de la política rural por etapas de cambio

Proveniente del estado de cosas determinado por las políticas al campo tradicionales, se pasa por una situación de transición, tratando de llegar a una Nueva Política Rural

RESUMEN DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

RESPECTO AL MOMENTO PRESENTE

1. La presencia de la crisis de crecimiento agropecuario desde 1965 hace resaltar las fallas de la política rural tradicional.
2. La respuesta a la crisis ha empezado desde la década de los años setenta. Hasta el momento no ha sido suficiente para transformar el estado de cosas en el sector rural. Si bien, hay cambios situacionales y ciertos avances.
3. Se está en una fase de transición, tratando de llegar a una Nueva Política Rural.

LA POLITICA RURAL TRADICIONAL

4. Diversos factores económicos, políticos, sociales, institucionales y naturales se han conjuntado para componer *una compleja crisis de agotamiento* de la política tradicional al campo.
 - 4.1. De los factores humanos, el problema más difícil de superar en México es el político tradicional predominante en el sector rural, porque se funda en una base compleja y móvil que ha producido variaciones, vacilaciones, vaivenes y contradicciones, cuyos resultados se reflejan hoy en las estructuras rural e institucional.

RAICES ECONOMICAS DE LA CRISIS

5. Entre las raíces económicas de la crisis sectorial se distinguen los problemas que aquejan desde múltiples flancos a los procesos de acumulación de capital:
 - 5.1 El *minifundio* es un problema estructural porque fragmenta la propiedad, la producción, la capitalización y la economía rural. Es un factor determinante de múltiples áreas de economía campesina precaria en el país.
 - 5.2 Los problemas de organización campesina son tanto más graves cuanto que mantienen la fragmentación de la estructura rural. Además de que han sido olvidados en el pasado y agravados por causas de tipo político.

5.3 El capitalismo clásico ha sido modificado en México a través de la legislación agraria, pero no se ha logrado solidificar una opción para el desarrollo campesino que frene en el territorio nacional a las fuerzas capitalistas de siempre. Si bien, éstas han sido limitadas y complicadas por disposiciones inspiradas en una filosofía de tipo social, no obstante operadas con criterios pragmáticos y otros.

5.4 Se mantiene latente el fantasma de la inseguridad en la tenencia de la tierra en la medida de que hay neolatifundismo, pero también afecta a otros predios que se encuentran cerca del margen de la pequeña propiedad. En estos se encuentran muchos de los mejores líderes productivos, cuya motivación al crecimiento está limitada.

5.5 El divorcio industria-campo dentro de México se fomenta por los golpes dados al capital rural. Por esta razón, el desarrollo agrpindustrial es doblemente viable para los proyectos de las transnacionales o de otros grandes compradores de materias primas, pues además de tener superioridad financiera y productiva, casi no encuentran competencia de capitales oriundos.

5.6 Las relaciones de intercambio desigual entre el campo y la ciudad se han visto agravadas por la inflación de costos desatada y por el control de precios que castiga a los productos básicos.

5.7 En general, la política tradicional al campo ha dado prioridades al desarrollo social o a la producción de básicos baratos, pero ha faltado realismo respecto a las formas de capitalización del campo.

5.8 En resumen, *los problemas de capitalización rural son el corazón económico de la crisis de crecimiento agropecuario.*

ESTRUCTURAS DE PODER ANCESTRALES

6. Las estructuras políticas en el campo son herencia ancestral.

6.1 El centralismo de siempre se ha exacerbado en el presente siglo, hasta constituir una enfermedad macrocefálica irresoluta.

6.2 Las soberbias estructuras verticales del mando federal son ínsulas de poder en los estados. Esto influye en el campo, a veces más que las nobles políticas emitidas desde oficinas centrales.

6.3 El caciquismo estatal sigue siendo una realidad mantenida por diversas causas, entre otras debido al mismo centralismo. Lo que al centralismo le sobra a las regiones le falta. La administración pública regional, en la medida que es subdesarrollada, sigue demasiado vulnerable a las influencias de grupos de presión locales.

6.4. En las estructuras de poder rural continúan formas de caciquismo, sólo que 'modernizadas'. La reforma agraria ha contribuido con su parte al propiciar que cierto caciquismo ejidal arraigue en las estructuras de muchos núcleos de población campesina.

6.5 El caciquismo ejidal, como forma 'moderna' del caciquismo rural de siempre, es procreada por la burocracia porque existe en función de sus relaciones con los centros de poder oficial.

6.6 Conforme a las necesidades de esta realidad descrita se crean las organizaciones políticas campesinas.

6.7 Asimismo, el poder burocrático responde a estímulos regionales y locales con criterios pragmáticos, muchas veces por encima del contenido dogmático de la ley, actuando conforme a las necesidades del desarrollo capitalista en el campo.

6.8 El eslabonamiento entre los niveles de poder central, estatal, regional y local se resuelve sistemáticamente a través del entendimiento de intereses institucionales y personales, en proporciones que a veces se salen de control.

CRISIS INSTITUCIONAL

7. En las instituciones públicas impactan plenamente los problemas del desarrollo que se encuentran en la estructura rural, así como las características ancestrales de la política en el campo. Las organizaciones oficiales en los estados se van haciendo acordes con las exigencias pragmáticas. Estas son la alternativa practicable ante las incongruencias que existen entre las definiciones conceptuales del nivel central y las realidades dominantes en el terreno de los hechos.

7.1 Los más importantes problemas estructurales de la administración pública en los estados son los que provienen de la fragmentación del poder burocrático a través de la conformación de columnas verticales de mando central que funcionan semi-articuladas entre sí en el nivel de la práctica.

7.2 Originalmente la política al campo se conformó con recursos raquíticos en comparación a las necesidades. Eso generó muchas improvisaciones y errores de ejecución que al acumularse han creado un lastre considerable. De aquella época provienen también muchas de las prácticas viciadas de la administración pública rural actual.

7.3 El bajo nivel técnico de la política económica aplicada en el campo es índice de que los valores políticos y los individualistas siguen predominando sobre los valores tecno-científicos y sociales respectivamente. De hecho, hay en las instituciones pública un subdesarrollo político que man tiene un estado de subdesarrollo técnico.

7.4 La inadecuada planeación se explica por insuficiencias técnicas en el pasado, pero ahora sólo se puede entender como producto de una inercia histórica y como parte de un sistema de poder desequilibrado, incapacitado para utilizar todas sus posibilidades técnicas en su forma actual.

7.5 La coordinación interinstitucional es insuficiente en la práctica, debido a las características del poder dentro de la política burocrática macrocefálica proyectada a todo el país. Además del concomitante empleo rudimentario de técnicas administrativas, de registro y comunicación en las operaciones de las dependencias.

7.6 Las estructuras centralistas están incapacitadas para ejercer un control eficiente en los estados, debido a la distancia del tramo de mando y al mantenimiento del subdesarrollo administrativo en su periferia.

7.7 La inadecuada planeación, más la deficiente coordinación y la falta de control componen un círculo vicioso de factores técnicos en el funcionamiento interno de las instituciones.

7.8 Las fallas estructurales y las prácticas viciadas heredadas han lastimado severamente la conciencia del común de los empleados públicos, orillándolos al escepticismo, pragmatismo plano y otras conformaciones mentales útiles para operar, sobrevivir y progresar en su medio.

7.9 Entre la política económica conceptual diseñada en el Centro del país y la política aplicada en el terreno de los hechos hay un abismo de incongruencia. Las buenas intenciones de cambio, dadas como ordenes desde arriba, "son como el agua que cae pero no moja... porque no llega bien al suelo."

7.10 La peor de las facetas de la crisis es la que se encuentra dentro de las instituciones, porque reduce más las posibilidades de llegar a superarla.

LIMITES AL CRECIMIENTO EXTENSIVO

8. Los límites al crecimiento extensivo agrícola y ganadero se perciben cega a partir de la segunda década de la segunda mitad del siglo. Se ha llegado al agotamiento relativo de recursos naturales nuevos que sean económicamente aprovechables, lo cual ha tenido fuerte efecto directo en la crisis de crecimiento agropecuario.

8.1 La frontera agrícola se extendió con rapidez en el pasado, lo cual fue el mejor recurso de crecimiento durante décadas. Al llegar a este punto histórico es preciso reconsiderar todo lo hecho, como punto de partida para lo que sigue.

MECANISMO DE CONTRADICCIONES

9. Tres son las instituciones más importantes de la política institucional al campo: SRA, Sistema Banrural y SARH. Las dos primeras representan los factores tierra y capital respectivamente, a la tercera corresponde el apoyo a la producción en su conjunto. Constituyen tres aspectos íntimos de la realidad rural, tres cuestiones clave.

9.1 Dentro de este triángulo se establece una mecánica institucional que las interrelaciona como núcleo básico de la operativa oficial en su conjunto. Sin embargo, las fallas acumuladas en el sistema global determinan una transmisión de contradicciones entre las organizaciones públicas, una cadena de transmisión de problemas.

9.2 La reforma agraria en su ejecución acumuló problemas estructurales que hoy impactan fuertemente (atomización de la tenencia de la tierra, deficiente organización social y productiva inducidas), además de un rezago de ineficiencia (traslapes entre predios, burocratismo, desactualización de derechos agrarios, corrupción extendida, etc.)

9.3 Los servicios técnicos de la SARH son tanto más insuficientes cuanto más fragmentada está la estructura rural y menos eficiente es la organización.

9.4 El déficit financiero del Sistema Banrural es el resultado final del pro

ceso de transmisión de contradicciones institucionales, porque los problemas derivados de la acción agraria, más las dificultades para un proceso masivo de tecnificación, repercuten en la situación económica de los productores y los casos más problemáticos son justamente el tipo de cliente la más abundante de la Banca Rural. Esta viene a pagar cuentas pendientes que otras organizaciones han dejado.

9.5 El capital de Estado subsana parte de la descapitalización rural permanente. Este es un problema generalizado en países subdesarrollados. También es algo de estricta justicia porque retorna una parte del valor que otros sectores exaccionan del campo. Sin embargo, asume procedimientos que se salen de control.

9.6 Esta cadena de contradicciones soporta cargas acumulativas, que adoptan mayor importancia relativa conforme aumenta la demanda nacional de alimentos y la oferta se comporta poco elástica.

FASE DE TRANSICION ENTRE DOS ETAPAS ¿?

10. Las instituciones agropecuarias tradicionales más importantes se han empezado a reciclar en la década anterior como respuesta a la crisis. Toda vía continua este proceso.

10.1 El crecimiento del volumen operativo de las instituciones fue pronunciado en la década anterior: expansión crediticia, programas de desmontes masivos y urgentes, perforaciones de pozos, etc. Su ímpetu ha sido limitado sólo por la crisis financiera a partir de 1981. Pese a lo cual, el campo debe de mantener su categoría de área prioritaria para el presupuesto de desarrollo económico y social.

10.2 Se han iniciado cambios en algunas actividades de la institución de reforma agraria a partir de la misma década anterior. Tales como:

10.2.1 Reactivación de la política de organización campesina, con altibajos, desempolvando sus principios después de varias décadas de olvido y de solapamiento del caciquismo ejidal como simbiótico del sistema político en las regiones.

10.2.2 Se inicia el Catastro Rural por decreto federal de 1977. Al pasar casi diez años continúa en proceso. Es vasta su tarea pero sería sumamente útil para poder hacer una evaluación objetiva y completa de lo hecho y lo

que falta por hacer después siete décadas de reparto agrario. De funcionar bien, sería un rico instrumento informático para la política rural del futuro

DESARROLLO RURAL INTEGRAL

11. Optimizar el uso del suelo y procurar el bienestar campesino son los conceptos precisos para una política rural con sentido económico y social. Promover las condiciones para el desarrollo rural integral es lo acertado... e imperioso.

11.1 Como fórmula de acción es muy amplia y adecuada para substanciarla a medio y largo plazo. Pasará tiempo antes de que se realice una eficiente coordinación del desarrollo rural integral hasta el nivel de campo en forma generalizada en el país.

HACIA UNA NUEVA POLITICA RURAL

11.1 Los planes de cambio interno del régimen hacen énfasis en la descentralización, lo cual es urgente. Pero ésta es peligrosa si se hace a título preponderantemente político. Es indispensable instrumentarla, fortalecerla y solidificarla técnicamente para evitar que se incurra en excesos de poder en los estados.

12.2 El desarrollo de la administración regional moderna exige como precondición la descentralización. Esta viene a ser la corrección de una inequitativa e injustificada distribución de los recursos entre la Federación y los estados.

12.3 Los fines esenciales de un desarrollo administrativo regional son la autonomía, la eficiencia y la capacidad de resolución que otorga su ejercicio. En este sentido deben de orientarse los esfuerzos para un objetivo central: lograr que múltiples instituciones del sector rural funcionen como una sólo gran corporación en los estados.

12.4 Para ello se propone una Estrategia Corporativa Estatal, que consistiría en el reforzamiento de las autoridades coordinadoras estatales del sector rural y la mejor instrumentación de las funciones directivas en la entidad.

12.4.1 Son las funciones de planeación interinstitucional, coordinación, in

formación y control las que darían contenido a una estrategia de integración corporativa de las acciones oficiales en el campo y en todos los niveles de autoridad estatal.

12.5 El nivel real de eficiencia de las acciones institucionales depende de la propia infraestructura técnica mediante la cual se realizan. Para mejorar los resultados de la política económica es preciso transformar sus instrumentos de aplicación en el terreno de los hechos. De lo contrario, las buenas intenciones y los esfuerzos se seguirán mermando en la práctica.

12.6 Para transformar la comunicación interinstitucional es factible establecer una revolucionaria infraestructura de registro e información, dando prioridad al desarrollo informático como método para la integración detallada de proyectos, planes, programas, acciones, evaluaciones y controles. Este sería el papel de los Sistemas de Información Rural Estatal que se proponen en el capítulo tres.

12.7 Para evitar la dispersión de acciones institucionales en el campo, y mejorar sus resultados productivos, es conveniente orientar la programación de las instituciones a los puntos en los que confluyen el plan de operaciones crediticias y los programas de inversión y servicios públicos. Fortaleciendo los programas coordinados dentro de un nuevo régimen de control y ampliándolos.

CAPITALIZACION RURAL CON SENTIDO SOCIAL

13. La parte medular de una política rural consiste en los procesos de acumulación de capital que genera. De su naturaleza depende la congruencia social y económica oficial.

13.1 La capitalización es el punto de toque del realismo económico en el campo. En tanto que la cuestión social clave, para la estabilidad presente y futura, es el sentido de beneficio comunitario de las inversiones.

13.2 La organización de productores es la única vía para mejorar sistemas de producción en el campo mexicano, porque permite superar las limitaciones estructurales que los pequeños y medianos productores encuentran aisladamente para la construcción de obras de infraestructura importantes, adquisición de bienes de capital onerosos, tecnificación de las actividades, especialización de la mano de obra, comercialización, industrialización,

etc.

13.2.1 Sin el apuntalamiento oficial la organización y el desarrollo campesino serían una utopía. Es necesario completar todo un sistema de soporte en las localidades rurales, para el suministro de insumos, de servicios técnicos, contables y comerciales, así como de asesoría administrativa.

13.2.2 La planeación regional actuante en un medio campesino sólo será factible a través de procedimientos de organización, mediante los cuales se conjunten voluntades para la realización de proyectos agroindustriales y comerciales de beneficio social amplio.

13.3 La política crediticia que enfatiza las inversiones refaccionarias es la adecuada para producir un cambio cualitativo en la estructura productiva del campo. La protección de estos proyectos de capitalización debería de ser la primera prioridad para el desarrollo regional, puesto que son los que introducen activos fijos en la entidad. Estas inversiones deben de combinarse adecuadamente —no en forma exclusiva—, con las políticas de producción de básicos, que corresponden a la primera prioridad agropecuaria federal.

13.4 La salud económica interna de la explotación rural exige diversificar las líneas de producción. Es necesario que se facilite el acceso campesino a líneas de alta rentabilidad, como son hortalizas, frutales y otros cultivos, con el propósito de compensar la limitada tasa de utilidad que reporta la producción de básicos. Así como otras líneas de complemento alimenticio para producción en escala doméstica y/o comercial.

13.6 Dejar que los precios agropecuarios tiendan a su nivel real es una cuestión de realismo imperativo ante la crisis de crecimiento alimentario. Podrían ser más saludables los estímulos a la economía agrícola que ingresen vía precio de los artículos, que los subsidios a la producción por la vía burocrática.

RACIONALIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

14. Las políticas operativas de la reforma agraria deben de transformarse para actuar cual las necesidades lo exigen. Estos esfuerzos institucionales deberían dirigirse a la racionalización de la tenencia de la tierra, mediante procedimientos adecuados para:

14.1 Flexibilizar la tenencia de la tierra ejidal, de tal forma que el rentismo usual se controle y se razone conforme a planes de producción de la propia organización ejidal, que serían discutidos abiertamente en las asambleas de programación.

14.2 Compactar áreas de producción, mediante la conformación de grupos de trabajo o a través de la venta/renta interna condicionada y sancionada por la asamblea.

14.3 En los casos ejidales críticos, donde exista excesiva población de derechos agrarios, se debería propiciar la selección interna de los ejidatarios mediante procedimientos de traspaso de derechos en forma ordenada, con el propósito de racionalizar la relación tierra/hombre hasta un nivel satisfactorio para el bienestar campesino y el realismo económico, a la vez que para mejorar el uso del suelo.

14.4 Es necesaria una legislación agraria y una política rural comprensivas del principio de la tenencia de la tierra que sea autosostenible. Esto es, que genere ingreso suficiente para vivir de ella, reinvertirle y capitalizarla.

CONCLUSION FINAL

15. Las dos vertientes políticas principales del medio rural mexicano: el agrarismo campesinista y el capitalismo neoliberal, son suficientemente fuertes e influyentes para proponer esquemas de desarrollo rural y persistir indefinidamente para que se cumplan. La resultante de ambas fuerzas no será la terminación o derrota de ninguna de las partes, ambas prevalecerán porque corresponden a valores auténticos que caben dentro de una sociedad democrática.

15.1 No hay lugar para viejos antagonismos, ni descuidos u omisiones. La construcción del sistema agropecuario y forestal que necesita el país reclama todas las fuerzas del sector rural... porque la historia nos está rebasando.

15.2 Los recursos subutilizados en México son ahora más importantes que antes, porque en ellos se encuentra el potencial de respuesta necesario. Este debe de ser el foco de atención principal, tanto en el ejido como en la pequeña propiedad.

NOTAS DE PIE DE PAGINA

1/ Silos Alvarado, José. Conferencia sobre "El Comportamiento del Sector Agrícola y Perspectivas para los Ochenta", publicada en El Sistema Político Mexicano, Premia Editora, 1982.

2/ Veblen, Thorstein. Teoría de la Clase Ociosa, Fondo de Cultura Económica, 2ª edición, México, 1974.

Veblen denomina "*instinct of workmanship*" a la aptitud o propensión del hombre a buscar en cada acto que realiza el logro de algún fin concreto, objetivo, impersonal; al sentido del mérito de la utilidad o eficiencia y el demérito de la futilidad, el despilfarro o la incapacidad" (*op. cit.*, p. 5). "...ese instinto inclina a los hombres a mirar con favor la eficacia productiva y todo lo que sirva de utilidad a los seres humanos. Les inclina a menospreciar el derroche de cosas y esfuerzo. El instinto del trabajo eficaz se encuentra presente en todos los hombres y se reafirma hasta en circunstancias muy adversas" (*op. cit.*, p. 23).

Ese sentido de la vida orientada a fines útiles y productivos debe florecer por su propio impulso, siempre y cuando encuentre un tipo de moral adecuada prevaleciente en la sociedad. Sin embargo, puede verse subordinado durante etapas transitorias por circunstancias sociales que le sean negativas. Por ejemplo, en la burocracia del siglo XX se han dado un conjunto de valores y una ideología que han ejercido durante décadas efectos contradictorios al instinto del esfuerzo eficaz, lo cual debe de provocar reacciones eficientistas como respuesta.

3/ Declaración del Lic. Miguel de la Madrid en reunión del Gabinete Económico aparecida en la prensa nacional en 1984 "No queremos más planes de papel..."

4/ Sagan, Carl. Los Jardines del Edén, Grijalbo, 1ª edición, México, 1984, pp. 33 a 35.

5/ Idem.

6/ Idem, p. 18.

7/ Declaración del Lic. Miguel de la Madrid en reunión plenaria con los

representantes de los ganaderos del país, 1965

- 8/ Bartra, Roger Estructura Agraria y Clases Sociales en el campo en México, ERA-Instituto de Investigaciones Sociales/UNAM, 3ª edición, 1978, p. 156.
- 9/ Idem.
- 10/ CEPAL/ONU. La Política Agrícola en México, México, 1974.
- 11/ Idem.
- 12/ Idem.
- 13/ Fernández y Fernández, Ramón. Renovación Agraria. Colegio de Postgraduados de Chapingo, 1977, p. 12.
- 14/ Idem, p. 13.
- 15/ Flores, Edmundo. Vieja Revolución; Nuevos Problemas, Joaquín Mortiz, 1970, pp. 14 y 15.
- 16/ Colegio de México, Informe del Avance del Estudio de la Zona Henequenera, (Estudio realizado por Lucio Geller, Susana Lerner y Fernando Saavedra), Mayo de 1981
- 17/ Resultados de los análisis de la Gerencia de Análisis de Acreditados y de Desarrollo Agropecuario del Sistema Banrural. Datos preliminares presentados en juntas internas de trabajo entre 1981 y 1984.
- 18/ Banco Mundial, (J.D. Von Pischke, Peter J. Heffernan y Dale W. Adams). The Political Economy of Specialized Farm Credit Institutions in Low-Income Countries, 1982.
- 19/ Andrews, Kenneth R. El Concepto de Estrategia de la Empresa, Universidad de Barcelona, 1980, p. 59.
- 20/ Steiner, George A. Planeación Estratégica, Compañía Editorial Continental, México, 1984, p. 12
- 21/ Marx, Carlos, El Capital, Siglo XXI, 6ª edición, p. 1027

22/ Bartra, Roger. Obra citada, p. 66.

23/ Idem, p. 69.

24/ Observaciones directas del autor, acerca de la confrontación del Banco Rural con grupos de líderes tradicionales al tratar de cambiar las bases de organización campesina regional.

25/ Brauer Herrera, Oscar. Declaraciones periodísticas en 1976 del entonces Secretario de Agricultura y Ganadería.

26/ Eckstein, Salomón. El Ejido Colectivo en México. Fondo de Cultura Económica, 1ª edición, 1966.

27/ Fernández y Fernández, Ramón. Obra citada.

28/ Idem, p. 41

29/ Idem.

30/ Idem.

BIBLIOGRAFIA

- ANDREWS, KENNETH R., El Concepto de Estrategia de la Empresa, Universidad de Navarra, Barcelona, 1977.
- BANCO NACIONAL DE CREDITO RURAL, Informe de Labores 1976-82, México, 1982.
- BANCO MUNDIAL (J.D. Von Pischke, Peter Heffernan y Dale W. Adams), The Political Economy of Specialized Farm Credit Institutions in Low-Income Countries, Washington, 1981.
- BARTRA, ROGER, Estructura Agraria y Clases Sociales en México, ERA, México, 3ª edición, 1978.
- BARTRA, ROGER, Caciquismo y Poder Político en el México Rural, Siglo XXI, México, 3ª edición, 1978.
- BATAILLON, CLAUDE, Las Regiones Geográficas de México, Siglo XXI, 1ª edición, 1969.
- CASSIO LUISELLI FERNANDEZ Y JAIME MARISCAL, "La Crisis Agrícola a partir de 1965", Revista del México Agrario, Año XI, No. 1, México, 1978.
- CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO, La Reforma Administrativa en México, Porrúa, México, 4ª edición, 1981.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES AGRARIAS, Estructura Agraria y Desarrollo Agrícola en México, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.
- COLEGIO DE MEXICO (Lucio Geller, Susana Lerner, Fernando Saavedra), Informe de Avance del Estudio de la Zona Huasteca, México, Mayo 1981.
- COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS, Manual de Reforma Administrativa de los Organismos Públicos, Edición de circulación limitada, México, 1982.
- ECKSTEIN, SALOMON, El Marco Socioeconómico del Problema Agrario Mexicano, Centro de Investigaciones Agrarias, México, 1968.

ECKSTEIN, SALOMÓN, El Ejido Colectivo en México, Fondo de Cultura Económica, 1ª edición, México, 1966.

FERNANDEZ Y FERNANDEZ, RAMÓN, Una Estructura Institucional Ideal para el Crédito Ejidal, Colegio de Postgraduados de Chapingo, México.

FERNANDEZ Y FERNANDEZ, RAMÓN, Renovación Agraria, Colegio de Postgraduados de Chapingo, México, 1977.

FLORES, EDMUNDO, Tratado de Economía Agrícola, Fondo de Cultura Económica, México, 4ª edición, 1968.

GONZALEZ MONTERO, JESUS, La Planificación del Desarrollo Agropecuario, ILPES, Siglo XXI, 1ª edición, 1977.

JACOBY, ERICH H., El Campesino y la Tierra en los Países Pobres, Siglo XXI, 1ª edición, 1975.

LAMARTINE YATES, PAUL, El Campo Mexicano, Ediciones El Caballito, México, 1978.

LE COZ, JEAN, Las Reformas Agrarias, ARIEL, Barcelona, 1975.

MARTNER, GONZALO, Planificación y Presupuesto por Programas, Siglo XXI, México, 8ª edición, 1976.

MILLER, ERIC J., Desarrollo Integral del Medio Rural, 1ª edición, 1976.

NAISBIT, JOHN, Macrotendencias, EDIVISION, 1ª edición, México, 1985.

OFICINA DE ASESORES DE LA PRESIDENCIA, Sistema Alimentario Mexicano, México, 1980.

SECRETARIA DE REFORMA AGRARIA, Plan Maestro de Organización y Capacitación, México, 1974.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, Programa Alimentario Mexicano, México, 1983.

SAGAN, CARL, Los Dragones del Edén, Grijalbo, 1984.

SARH-ONU/CEPAL, Centro de Estudios de Planeación Agropecuaria (CESPA). El Desarrollo Agropecuario de México - Pasado y Perspectivas, México, 1982, 10 volúmenes.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, Plan Nacional de Desarrollo, México, 1983.

STEINER, GEORGE A., Planeación Estratégica, Compañía Editorial Continental, 2ª edición, México, 1984.

STEINER, GEORGE A., Planificación de la Alta Dirección, Universidad de Navarra, Barcelona, 1979.