

La necesidad de nuevas políticas rurales

RODOLFO GARCIA DE LOS ANGELES

INTRODUCCION

La situación económica actual del país en lo que toca a la producción de alimentos y a la desocupación en el campo demanda medidas que deben tomarse en conjunto, para dar entrada a una solución integral.

No es posible seguir por más tiempo imputando la culpa de nuestra difícil situación al régimen de la tenencia de la tierra y a los problemas que se dan en su derredor. Es necesario que se estudien con visión global las diferentes causas que determinan la existencia del más importante problema nacional, que no puede ser calificado partiendo de uno de los aspectos que lo singularizan porque entraña varios de naturaleza tan diversa que sólo mediante el análisis de cada uno de ellos, en un plan de interrelación, es posible comprender su complejidad y apuntar posibilidades de solución.

En efecto, se impone examinar lo mismo la tenencia de la

tierra que la organización productiva y su financiamiento, para señalar sólo los más destacados y excluir a los demás aspectos conexos que, pese a su importancia, podrían tener un valor relativamente secundario.

Los comentarios aquí consignados no entrañan desconocimiento de la necesidad de enfocar este grave problema nacional a la luz de criterios que derivan de las diversas disciplinas científicas que, como el derecho, la economía, la sociología, la agronomía, etc., se ocupan de su estudio en un contexto de condiciones, fenómenos y circunstancias que se dan en un ámbito de tiempo y espacio.

Dentro del orden de importancia señalado es pertinente apuntar ideas referentes a tres cuestiones fundamentales que la administración pública debe atender preferentemente, mediante el establecimiento de sendas políticas que podrían representar un nuevo intento frente a las que se han venido siguiendo, con vistas a obtener mejores resultados.

Estamos conscientes de que se trata de cuestiones muy debatibles; empero, quienquiera que se precie de preocuparse por los problemas de México con ánimo resuelto de encontrar las soluciones que más convengan a los intereses del pueblo, debe formular sus propuestas de solución aun a riesgo de enfrentarse a las objeciones y a la crítica.

NUEVA POLITICA AGRARIA

Podríamos pasar por alto el examen de las formas jurídicas de la tenencia de la tierra, cuya base está en la Constitución Política del país, y que presupone el análisis concienzudo de los debates respectivos en el Congreso Constituyente, hasta el punto de concluir con su establecimiento; empero, si bien puede —para los fines de este artículo— dispensarse el análisis de su razón histórica, no es posible prescindir de señalar respecto de ellas los puntos esenciales de controversia de acuerdo con los dos enfoques de apreciación extrema. Esto es, el que señala que deben desaparecer y el que sostiene la bondad de su existencia.

El ejido

Si en el país hubiera prueba indubitable, fehaciente, de que el ejido ha sido antes de ahora, de manera permanente, continuada y absoluta, objeto de organización eficiente y de apoyo cabal, sin duda podríamos desprender sin ambages (y tendríamos que aceptarlo) que, dadas sus actuales condiciones, representa un fracaso sin posibilidad de superación; afortunadamente para quienes tenemos la convicción de su valor, como fórmula de agrupación productiva y de aglutinamiento de propósitos solidarios en lo social y en lo político, no existen constancias válidas en aquel sentido y la referencia indiscriminada a necesidades aún insatisfechas lo único que permite aceptar son nuestras fallas en las políticas establecidas para su desenvolvimiento correcto o los aciertos que para entorpecer o frenar su desarrollo han tenido quienes mantienen frente al ejido una idea diferente o una intención malévolamente injustificada.

Es claro que hay defectos de integración, organización y funcionamiento en el ejido, y que antes de ahora han existido aún mayores; sin embargo, de allí sólo se puede llegar a la necesidad de superar los defectos como a la de consolidar y reafirmar también aquello que por haber sido ya probado debe considerarse como ingrediente válido en el ejido y que presupone su bondad como fórmula social.

Una posición de defensa del ejido demanda objetividad para reconocer sus fallas al tiempo que se rechazan los infundios.

Rebasa el marco de las pretensiones de este apunte examinar en detalle todas las situaciones o problemas que se dan en el ejido y que son del dominio público, como el aprovechamiento parcelario, el abandono y arrendamiento de las parcelas, su acaparamiento, el cacicazgo, las deficiencias técnicas de explotación de la tierra, la insuficiente inversión y hasta la desviación del crédito, la insolvencia económica y hasta moral de los acreditados, la ausencia de sentido gregario o de asociación para realizar propósitos comunes, la impericia para almacenar, transportar y comerciar los productos, la incapacidad para transformarlos, etcétera.

El ejido, como toda forma de organización social, demanda:

- 1) Una correcta integración territorial, humana y de organización.
- 2) Una clara definición de fines u objetivos.
- 3) Una acción externa, organizativa, tecnológica y financiera, de ayuda y apoyo a sus propósitos.
- 4) Una acción de prevención, de preservación, de profilaxis y de protección contra todo lo que lo daña: agio, alcoholismo, cacicazgo, demagogia, arrendamientos, aparcerías, invasiones, etcétera.

Ante el ejido y el farrago de problemas que confronta, sólo cabe una actitud: la de auxilio y apoyo integral, con eficiencia y suficiencia, lo que amerita algo que tampoco se ha conseguido todavía a plenitud: la organización eficaz y ausente de vicios de los organismos del sector público creados para atenderlo.

Sin embargo, el éxito del ejido no puede seguir siendo sólo responsabilidad de él y de los organismos públicos encargados de auxiliarlo. Es responsabilidad nacional, patriótica e insoslayable, que el sector privado, a través de todas sus formas especiales de organización, concorra a su positivo desenvolvimiento, para lo cual el Estado debe crear las condiciones morales, técnicas y económicas que lo permitan. Un ejemplo de esta participación positiva lo da la Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural, A.C.

No puede continuar por más tiempo el absurdo de que a los recursos territoriales y humanos que representa el ejido no se sumen los recursos de capital, técnicos, comerciales, de experiencia, de relaciones y de capacidad que representa el sector privado. Esta asociación no tiene por qué resultar contraproducente si se precave y protege mediante disposiciones legales adecuadas. Lo que se busca no es privatizar el campo sino darle sentido social al ahorro, a la inversión y a la acción privadas.

Los ordenamientos jurídicos relativos y las medidas recientes tomadas frente a los organismos públicos, permiten apuntar con optimismo que —con las prevenciones de adecuación y solidaridad social que se tomen— dicha asociación será un problema sólo de tiempo que, más temprano que tarde, se resolverá.

La acción coordinada más amplia frente al sector rural, particularmente frente al ejido, y la atención preferente a sus necesidades con criterios flexibles que superen el defecto de establecer providencias rígidas, de validez general para resolver problemas que demandan adecuación al tópico regional, permiten alentar confianza en el porvenir y en el éxito de esta forma de organización jurídica de la tenencia de la tierra.

La pequeña propiedad

Respecto de la pequeña propiedad normalmente sólo se predica su eficiencia productiva. En términos generales, es cierto que en el cotejo o comparación con el ejido ofrece un espectáculo de éxito.

Sin embargo, también en términos generales, debe reconocerse que la pequeña propiedad todavía no llega a los niveles adecuados de eficiencia; que en orden a las características de dimensión que tiene y a las del apoyo que recibe, proporcionalmente es limitada aún su producción y que suele entrañar también serios defectos, vicios e injusticias.

En efecto, con frecuencia implica acaparamiento de tierra considerando las limitaciones constitucionales, de suerte que no pocas veces opera como latifundio simulado; se sustenta en títulos de propiedad nulos de pleno derecho, como en el caso de las supuestas pequeñas propiedades sobre terrenos de comunidades indígenas amparadas por concesiones virreinales, y que incluso han recibido confirmaciones presidenciales; desnaturaliza o desvirtúa el carácter productivo de la tierra destinándola a usos inadecuados y otro tanto suele hacer con el financiamiento institucional, desviándolo hacia actividades no productivas; suele estar ociosa desde el punto de vista físico y funcional; se combina con el arrendamiento de parcelas ejidales en términos lesivos; se localiza, sin realizar aportes económicos importantes, en las zonas de riego y de mayor infraestructura; no acata las normas laborales que protegen al trabajador; contribuye poco al fisco o evade el pago de impuestos y se organiza en la comercialización de los productos con sentido de intermediación o especulación ventajosas.

Luego, en el plano de las generalizaciones, la llamada pequeña propiedad tiene, como el ejido, aun cuando a otro nivel y de otra naturaleza, también sus aspectos que es necesario superar.

Lo anterior no quiere decir que no sea un sistema merecedor de respeto y de apoyo y mucho menos que deba combatirse, sino sólo que, para que su defensa y su apoyo encuentren plena justificación, debe corregir sus defectos y encontrar autoridad moral frente a los propósitos gubernamentales y frente a los requerimientos de carácter social. La lucha de los organismos representativos de este sector sólo será moralmente válida, como en el caso del sector ejidal, si se compadece con este principio de conducta.

Precisamente partiendo de las necesidades sociales debe examinarse si no hay aspectos de la pequeña propiedad que, sin que entrañen desnaturalización de los propósitos constitucionales, deban revisarse como una necesidad de ajuste a las exigencias sociales del tiempo.

Se trata de analizar la actual estructura de la pequeña propiedad para ver si sus actuales dimensiones territoriales, en consonancia con el tipo de actividad que desarrolla, se compadecen con las necesidades de producción de alimentos y redistribución de la riqueza que demanda la explosión demográfica.

¿Se justifica la tenencia de predios ganaderos teniendo como límite 500 cabezas de ganado mayor, sin discriminación de índices de agostadero?

¿Se justificaría la tenencia de 300 hectáreas para el cultivo del cocotero, o de 150 para el cultivo del algodón, si hubiera condiciones adversas de comercialización de ambos

productos? ¿Y qué pasa si se modifica el cultivo? ¿Se vuelve afectable la tierra?

¿Y acaso no se justifica que en determinadas condiciones la tenencia de ciertas superficies obligue, más que permita, el cambio de actividades productivas?

¿Acaso no se impone conferirle, en ciertas condiciones, flexibilidad a los límites de tenencia de acuerdo con las características específicas de la actividad productiva?

¿Y acaso los actuales límites de superficie territorial no podrían someterse a modalidades en su disfrute que respondan a las exigencias actuales y que representen en cierto modo limitaciones a la tenencia en función del interés público, mediante exigencias productivas, cargas fiscales o requisitos asociativos?

Para el propietario de la tierra sería preferible saber que cuenta con todo el apoyo y las garantías del caso, con una propiedad sujeta a modalidades dictadas por el interés público y con pleno apoyo constitucional, que saberse expuesto a vicisitudes de inseguridad respecto de una propiedad que, teóricamente, mal supone que representa un derecho absoluto.

¿Cuáles podrían ser esas modalidades?

Primera. La explotación de la tierra debe responder a normas generales de cultivo o de aprovechamiento que, independientemente de las disposiciones jurídicas aplicables, dicten las autoridades administrativas de acuerdo con las necesidades nacionales previstas en los planes y programas oficiales de aprovechamiento agropecuario o de otro carácter.

Estas normas deben incidir en el tipo de actividad o de cultivo y en su diversificación según sean las características de la tierra y no mantener ésta la apariencia de ser ganadera cuando es franca su naturaleza agrícola; en la utilización de técnicas; en el respeto a normas de calidad y a fines y formas de distribución y comercialización.

Segunda. Tanto la propiedad como la producción deben responder a un trato fiscal que, por vía indirecta, se oriente hacia una mejor distribución de la riqueza.

Tercera. El empleo de mano de obra debe quedar sujeto al respeto de normas que protejan a los trabajadores y obliguen a su capacitación técnica.

Cuarta. En determinadas condiciones de tenencia deben fomentarse las asociaciones productivas de carácter mixto, de suerte que sea posible la integración social entre pequeños propietarios y campesinos sin tierra.

Quinta. La propiedad particular en el campo debe tener carácter participativo en propósitos de interés público, con sentido obligatorio, en aspectos como la realización de obras de infraestructura, la construcción de escuelas y centros de salud, el sufragio de servicios públicos, etcétera.

Sexta. Los apoyos oficiales que reciba, infraestructura, financiamiento, precio de garantía, etc., deben quedar condicionados a que todo el proceso productivo, incluyendo la selección del cultivo, la contratación de mano de obra y la

comercialización del producto, responda a propósitos de interés colectivo.

Los campesinos sin tierra

Cada vez es mayor el número de campesinos sin tierra y menor la superficie repartible. Sin duda la presión de estos campesinos para obtener tierra y ocupación representa un grave problema social y político.

Se ha dejado la impresión de que tres son las fórmulas que los gobiernos vienen poniendo en juego para resolver este problema:

- 1) La entrega de la tierra disponible.
- 2) La creación de fuentes de trabajo mediante el establecimiento de industrias rurales.
- 3) La afectación de los latifundios reales y simulados y, dentro de esta política, la compra eventual de terrenos invadidos o con pretensiones de afectación.

Respecto de las dos primeras medidas no hay nada especial que comentar como no sea que el reparto de la tierra tiene como límite la superficie disponible, que cada vez se estrecha más, y que la creación de industrias rurales tiene la tremenda limitación de la falta de recursos económicos para crearlas y de recursos humanos capaces, para ponerlas en manos de campesinos aptos para su administración. En cambio, sí hay mucho que comentar respecto de los latifundios repartibles.

En primer lugar, existe una circunstancia que pesa mucho en el ánimo y en la conciencia de los nacionales. ¿Por qué, si tales latifundios, reales o supuestos, son productivos, ante las situaciones de crisis alimentarias, se afectan para volverlos improductivos cuando existen más de 25 000 ejidos que desde el punto de vista territorial, no jurídico, pueden ser equiparables a los latifundios y son proporcionalmente improductivos?

El planteamiento anterior, que responde a una consideración general, no lleva ciertamente a la respuesta de que no se afecten los latifundios, porque pese al valor económico de tal argumento, sí deben regularizarse legalmente; pero sí lleva obligadamente a la conclusión de que debe hacerse un esfuerzo supremo para convertir a esos miles de ejidos en empresas de producción eficiente, capaces de mejorar su contribución productiva y crear ocupación por añadidura.

Nos atrevemos a pensar que no existe un estudio profundo y serio que permita conocer qué capacidad tienen los actuales ejidos para absorber mano de obra ociosa o subocupada sobre mejores bases de organización productiva, porque sencillamente tampoco hay elementos suficientes para saber a ciencia cierta cuál es la capacidad potencial de los ejidos.

La verdad es que los ejidos no se vienen aprovechando racionalmente por falta de integración social adecuada, por falta de organización productiva, por falta de capacitación para el trabajo y por falta de crédito; lejos de hacer de este empeño la principal cruzada nacional, parecería que nos manejamos obsesivamente ante la idea de la existencia de

latifundios, y en una actitud que sólo se explica por las deficiencias de la organización administrativa; no es el Estado el que los detecta y los afecta *ipso facto*, sino los campesinos los que los denuncian, con lo que se origina un proceso que tiene mucho de doloroso y no menos de inquietante desde el punto de vista social.

Ahora bien, si es claro que los ejidos, por razones que ya se explicaron, no vienen contribuyendo de manera óptima a la producción ¿por qué nos seguimos empeñando en resolver el problema vital del campesino a través de la entrega de una tierra que, si no cuenta con un importante número de elementos adicionales, lejos de ser factor de solución es circunstancia que agrava los problemas?

¿Por qué no pensar en que la tierra disponible o afectable, en lugar de entregarla sin elementos de aprovechamiento y expuesta a muchas circunstancias negativas, sea la base para *organizar empresas con campesinos sin tierra que la exploten por concesión pública, que sólo garanticen, mediante la tenencia de acciones o certificados de participación, derecho al trabajo remunerado, a los rendimientos de la empresa en términos de utilidades y a la disposición sucesoria de dichos derechos?*

De esta suerte, una porción territorial tendría un mayor número de usufructuarios, estaría preservada de muchos vicios y entrañaría, en todo caso, la organización óptima para su explotación o aprovechamiento, incluyendo la capacitación organizada para el trabajo.

Todas las personas que viven en el medio rural piensan en el cultivo de la tierra y en su posesión como condición primera, y hasta única, para resolver su existencia. Este defecto de apreciación responde al hecho real de que en el ámbito rural no se advierten otras posibilidades de resolver el problema del ingreso vital, no obstante la necesidad, más que ventaja, que existe *de integrar paquetes de actividades productivas*, para apoyo y fortalecimiento recíproco y sacar a la pesca, la minería, la silvicultura y el turismo, en el medio rural, de su condición de actividades accidentales y, en el mejor de los casos, complementarias.

Si con respecto a estas actividades, que no en todo caso implican la entrega de tierra, el Estado organiza y apoya empresas sujetas a concesiones federales, puede derivar hacia ellas a un muy importante número de campesinos que vienen presionando, en algunos casos en términos violentos, para obtener tierra o trabajo. Si es válido pensar en que el ejido se asocie eventualmente, bajo condiciones de conveniencia, con el sector privado, no lo es menos pensar que se asocie con campesinos sin tierra y sin trabajo que con el apoyo del Estado se organicen para un mejor y racional aprovechamiento del ejido.

En efecto, en este campo se da desde la tenencia de parcelas o predios muy pequeños (cuyo aprovechamiento por esa y otras características, no es posible ni siquiera en términos de subsistencia) pasando por el minifundio o parvifundio (que sí permite, en determinadas condiciones, un aprovechamiento racional y suficiente para resolver el problema del poseedor y aun demandar trabajo ajeno), hasta la tenencia de predios que por sus dimensiones representan un

negocio susceptible de generar trabajo y de emplear mano de obra de manera significativa.

Así pues, las políticas de trato en todos los planos serán diferentes de acuerdo con las características de la tenencia de la tierra, pero deberán ser necesariamente uniformes por parte del sector público y ajustarse a la realidad que representan.

No se puede seguir hablando indiscriminadamente del minifundio como una cosa negativa, para contraponerla con la colectivización o socialización de la tierra como una cosa positiva. Es preciso reconocer las realidades existentes y ajustarnos con sentido positivo a ellas, mientras no existan posibilidades de cambio.

Se impone también la necesidad de *establecer prioridades en la acción administrativa frente al medio rural, jerarquizando el valor de los propósitos a la luz de las urgencias nacionales, conciliando producción y estabilidad social.*

Mientras no se haga eficiente la producción ejidal y se convierta a los ejidos en empresas productivas comparables a la propiedad rural privada, no deben intentarse acciones masivas de regularización o de afectación de esta última, que podrían generar atonía productiva.

NUEVA POLITICA PRODUCTIVA

Ya hemos señalado, al ocuparnos de los campesinos sin tierra, algunos aspectos dignos de considerarse dentro de la producción. Sobre este particular, nuestra tesis fundamental consiste en que la producción está colocada entre dos extremos que deben tenerse en cuenta necesariamente para que pueda afirmarse que se la considera con sentido integral: uno, la organización de los productores; otro, la organización para el consumo.

Organización para la producción

Se ha venido hablando con todo acierto de la necesidad de que el productor se organice de la mejor manera posible para producir.

Efectivamente, no es posible producir sobre la base de la desorganización; el ejido mexicano ha sido durante muchos años, por desgracia, el mejor ejemplo de necesidad de organización.

¿Pero cómo es posible organizar a los productores o conseguir que se organicen por sí mismos? ¿Depende exclusivamente de un acto de voluntad y de que se tenga clara concepción de las formas de asociación que recogen las leyes?

¿Basta organizarse de acuerdo con la Ley de Sociedades Mercantiles, la Ley Federal de Reforma Agraria, la nueva Ley de Crédito Rural o la Ley de Sociedades de Solidaridad Social?

Esto último llenaría simplemente el expediente de las formas, pero de ello no deriva por necesidad la eficiencia de la organización. Lo que es más, ni siquiera puede decirse que sea suficiente contar con la formalidad prevista en una de

esas leyes respecto de un tipo social para que pueda hablarse de organización productiva. Como ejemplos podrían citarse los casos de las anteriores sociedades locales de crédito que representaron con frecuencia un mero membrete, impotente de suyo para producir. Como tampoco podría afirmarse que no hay organización productiva eficiente al margen de aquellas formas de asociación. Pero en uno y en otro casos, ¿qué pasaría si habiendo capacidad productiva, dentro o fuera de las formas legales establecidas, no operaran los instrumentos externos de apoyo por defectos en su propia organización?

¿Qué quiere decir lo anterior? Que la primera exigencia dentro de la organización productiva la constituye la organización y la capacitación de las entidades del sector público, que tienen la obligación de constituirse en instrumentos de organización, de apoyo y de capacitación del sector rural.

Nos referimos a todos los organismos que concurren a las actividades rurales, ya para otorgar seguridad jurídica, ya para otorgar asistencia técnica, ya para otorgar asistencia financiera, ya para participar en el almacenamiento, comercialización y la transformación de los productos, ya para capacitar.

Se impone una revisión crítica y severa de todos estos organismos y que los órganos supremos de administración interna y los de control externo, dentro de un sistema de organización integral, asuman con mayor rigor su responsabilidad, definiendo su acción y sus políticas frente a las cuestiones torales de la organización y funcionamiento de los organismos, que rebasen el marco de la mera aprobación de su conducta social.

Si todos esos organismos no se hallan convenientemente organizados y coordinados para cubrir sus fines sociales, será imposible que trasciendan al sector rural en términos positivos.

Los organismos están formados por recursos humanos, técnicos y económicos. Nos atrevemos a creer que la falta de una conciencia crítica y la ausencia de una política severa de supervisión mantienen a algunos de estos organismos en situación deficiente. O hay actitudes erráticas en los cuadros de dirección, o incapacidad en los cuadros subordinados, o predominio de prácticas burocráticas, o carencia de recursos de operación o, en términos generales, falta de conciencia de fines, de vocación de servicio y aun de honestidad.

Lo anterior representa fundamentalmente un problema de administración de recursos humanos. Resolverlo se traduce sobre todo en estabilidad, estímulo y capacitación en y para el trabajo. Sólo en la medida en que éstos se administren eficientemente será factible el adecuado manejo de los recursos financieros y de los acreditados y sus proyectos de inversión como sujetos de imputación de los mismos, para hablar, por ejemplo, de las instituciones crediticias. Se trata de intensificar la acción del personal de los organismos de servicio colectivo del sector público, para capacitar previamente a los campesinos a efecto de que realicen bien sus operaciones de siembra, de crédito, de transformación de los productos, en su caso, y de su comercialización.

No puede, pues, disociarse del concepto de organización

para la producción, la necesidad de organización eficiente de los instrumentos oficiales de apoyo a la producción. *La capacitación permanente y abierta para este plantel de servidores, adecuadamente instrumentada a sus necesidades de operación* y ajustada a su vez a las necesidades productivas de cada medio, debe permitir la venta, también permanente, de *paquetes de capacitación mínima* a los productores rurales que a su vez también permita la aplicación de los *paquetes tecnológicos para la producción*. Así, los primeros estarán referidos al productor, como los segundos a la actividad productiva.

Por otra parte, dentro de las necesidades de organización para la producción, es importante hacer algunas consideraciones sobre la industrialización rural, ya que entraña modalidades que la sacan de la teoría y la práctica productivas, referidas a las unidades de producción primaria; pero antes debe dejarse establecido, a priori, que *será más fácil, más viable, lograr que el sector agrícola de subsistencia y semicomercial se convierta en un mejor sector agrícola, con mayor fuerza productiva, que derivarlo o incorporarlo al sector industrial*.

Los ejidos y la industrialización rural

La industrialización rural debe partir de la explotación eficiente de los ejidos, porque éstos aseguran, cuando menos:

- 1) Recursos humanos capacitables.
- 2) La existencia de un espíritu gregario, con más o menos sentido solidario.
- 3) Activos aprovechables, como tierra, agua, instalaciones, etcétera.
- 4) Materia prima transformable, consistente básicamente en los productos agropecuarios.
- 5) Experiencia en el manejo de ciertas técnicas de producción.
- 6) Experiencia crediticia y de comercialización.
- 7) Un mercado cautivo que en forma mínima está constituido por el propio ejido.
- 8) Obras de infraestructura y algunas otras ventajas de valor secundario.

Crear industrias, partiendo de la mera necesidad de multiplicar las fuentes de trabajo en zonas deprimidas o de la conveniencia de aprovechar la existencia de un recurso natural, al margen o sin estrecha vinculación con los factores señalados, puede conducir al fracaso.

La estrategia anterior compromete a vincular, de manera indefectible, la acción crediticia del Banco Nacional de Crédito Rural y sus filiales con la acción de promoción y financiamiento de la financiera especializada en la industrialización rural; como cabe a un *sistema*, aquéllos y ésta deben concurrir en un solo empeño de integración y sobre bases de apoyo recíproco.

Debe procurarse que sea el ejido industrializado el que absorba la mano de obra desocupada del campo y no fabricar industrias, a veces artificiosamente, para reclutar sólo a este tipo de pobladores del medio rural que a veces no pueden aportar más que penuria, impericia y desesperanza.

La industrialización al margen de los ejidos

La creación de industrias al margen de los ejidos debe hacerse partiendo de un mínimo de elementos aprovechables, aun cuando impongan la necesidad de alianzas o asociaciones de elementos heterogéneos, pero cuyo agrupamiento resulta indispensable a fin de satisfacer las necesidades que dieron origen a dichas industrias.

En efecto, la producción de materiales de construcción, la prestación de servicios turísticos, la pesca, la minería, la fabricación de muebles y de ropa, las herrerías, etc., son actividades que demandan:

- 1) Mayores niveles de especialización y tecnología.
- 2) Mayores inversiones de capital.
- 3) Estructuras orgánicas más complejas.
- 4) El juego de relaciones multilaterales, etcétera.

Los elementos anteriores obligan a considerar con mayor cuidado y prudencia los estudios de preinversión y de factibilidad y aun la existencia de entidades especializadas de apoyo.

La distinción anterior ya representa un buen principio de jerarquización de las inversiones en el medio rural, que evita gastos, dispersión, desplazamiento, encarecimientos y dificultades de todo tipo en las explotaciones. Piénsese simplemente en lo que significa explotar una mina de cal, arena o mármol carente de infraestructura, de servicios, de pobladores y distante de los centros donde éstos existen.

Precisamente la falta de una infraestructura necesaria para el aprovechamiento de ciertos recursos nos lleva a considerar, como cuestión aparte, la conveniencia de que una de las tareas, si no la más importante, sí la primera que debe realizarse para lograr la *organización masiva de fuentes de trabajo, constitutiva en cierto modo y de suyo en una nueva e interesante industria rural, sea la organización campesina para la realización de pequeñas obras básicas o de infraestructura en los predios o los ejidos para el aprovechamiento racional e integral de éstos*.

No se trata de convertir a los ejidatarios que tienen que trabajar la tierra en trabajadores de actividades distintas a las meramente productivas. Se quiere que aquellas obras recluten campesinos sin tierra y que sean éstos los que encuentren trabajo, espíritu de grupo, solidaridad social, experiencia y proyección en estas tareas de carácter permanente o circunstancial y sujetas a programas que aún no han sido considerados con vinculación a los proyectos de inversión productiva o, mejor dicho, como parte integrante de los mismos.

Nos referimos con ello a las instalaciones o sistemas de construcción obligados para la explotación o el mejoramiento de la explotación de la tierra; por ejemplo, pequeñas obras o

sistemas de captación de aguas y de riego, de manera fundamental, y todo tipo de construcciones especializadas.

Por supuesto, si estas tareas permiten la concurrencia laboral de los propios ejidatarios, mucho mejor; pero se busca darle preferencia en el trabajo al que carece de tierra, quien trabajaría no en condición de peón del que la tiene, sino como *empresario organizado colectivamente* para prestar servicios especializados en la transformación material de las unidades de producción, mediante créditos refaccionarios a favor del ejidatario.

Piénsese en lo que podría representar, como campo de acción, el número actual de ejidos que, casi en su totalidad, están requiriendo de este tipo de obras.

Así pues, se trata de *elevar al rango de industria rural la construcción de obras de pequeña infraestructura en las unidades de producción*, tanto en lo que toca a las actividades agropecuarias como a las demás que se desarrollan con estrecha vinculación a las zonas rurales, como la pesca, la minería, el turismo, etcétera.

Organización para el consumo

El otro extremo que, a nuestro modo de ver, influye en la suerte de las organizaciones productivas es la falta de organización o de una organización adecuada, cuando se da, de los consumidores de los bienes y los servicios que se producen.

La organización de los consumidores debiera ser la condición previa para organizar la comercialización de los productos y para planificar y programar su producción.

En México solamente en el caso del turismo hay formas, por cierto un tanto rudimentarias y copiadas del extranjero, de organización de los consumidores; pero en el campo de las actividades agropecuarias y la pesca se advierte una franca ausencia de organización, por más que la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) puede implicar un principio indirecto de organización del consumidor.

La organización de los consumidores permite las siguientes ventajas:

- 1) Cautiva el mercado y por lo mismo asegura la comercialización de los productos.
- 2) Reduce los costos de comercialización y, por consiguiente, los precios de los productos.
- 3) Garantiza con la venta la recuperación de la inversión del productor y de su financiamiento.
- 4) Permite la mejor planeación y programación de las actividades, tanto a los órganos de control público como a los productores y a sus proveedores de insumos y de créditos.
- 5) Crea conciencia en el consumidor de la importancia de la organización y mejora los hábitos de consumo de los productos.
- 6) Desplaza al intermediario voraz, en beneficio del productor y del consumidor mismo.

No es ésta la oportunidad para hablar de las formas de organización de los consumidores, que pueden ir desde la elemental relación o lista previa de pedidos, hasta las cooperativas de consumidores; pero sí es importante señalar que las formas de organización de los consumidores pueden ser tan ricas como las formas de organización para la comercialización de los productos y las referentes a la producción; formas de organización todas ellas que pueden quedar adecuadamente concatenadas. La organización de los consumidores será un factor influyente en la mejor comercialización de los productos y en el desplazamiento de las grandes mafias de compra y acaparamiento abusivos de los productos agropecuarios.

NUEVA POLITICA DE FINANCIAMIENTO

La nueva Ley de Crédito Rural representa un importante avance en el desarrollo del financiamiento institucional al campo y refleja una actitud nueva frente a las necesidades de este tipo, fruto de una experiencia acumulada en las instituciones que se habían venido ocupando de esta función pública.

La creación de un sistema único, incluyendo una institución financiera para el fomento de las actividades industriales; la reestructuración de las formas de organización de los sujetos de crédito y la ampliación de las operaciones de este tipo, representan los cambios fundamentales respecto de las funciones tradicionales y puede asegurarse que la aplicación de la nueva ley producirá un mejoramiento sensible en las condiciones precedentes.

Sin embargo, es posible hablar partiendo de esa realidad legislativa y administrativa aún reciente, de una nueva política de financiamiento, porque ésta debe descansar básicamente, como ya se apuntó al tratar de los organismos de apoyo al sector rural, en una adecuada organización interna que sea consecuente con las funciones y los altos fines sociales que el sistema tiene encomendados por la ley.

La primera exigencia de dicha organización, como ya se dijo, consistirá en que sus recursos humanos se administren de tal manera que garanticen la eficacia de *la inversión financiera, su redituabilidad y su recuperación dentro del proceso de intermediación crediticia, por una parte; por otra, que dentro del proceso productivo aseguren la viabilidad del proyecto de inversión, los niveles adecuados de producción y productividad, la utilidad esperada y la solvencia del sujeto de crédito.*

Como puede advertirse, son varios los propósitos que deben alcanzarse a través de la operación crediticia y ellos no serán dables si el personal directivo, técnico y administrativo del Sistema no está organizado, estabilizado, motivado y capacitado para tales desempeños. Afortunadamente, el Sistema Banrural viene realizando esfuerzos muy positivos en favor de estos objetivos.

Ahora bien, desde el punto de vista estrictamente financiero y dentro del marco de posibilidades incluidas en la nueva ley, ¿qué medidas se pueden tomar que enriquezcan la acción crediticia?

■ En primer lugar, *crear condiciones de autofinanciamiento en los acreditados, merced a la diversificación de actividades*. Esta es una forma indirecta de resolver las necesidades crediticias en tanto que la multiplicación de actividades genera un sistema de apoyo recíproco, al mismo tiempo que se aseguran los rendimientos de la inversión por contar con más de una fuente de recuperación. De aquí la conveniencia de que *el crédito propenda a ser integral en cuanto que incida en toda la gama de posibilidades productivas del acreditado*.

Es obvio, por ejemplo, que la actividad agrícola no debe descansar en el monocultivo porque en estas condiciones pasa a ser éste la única fuente de pago del crédito.

■ Ciertamente no han de ser pocos los campesinos que estén en condiciones de recibir, sobre bases de agio, préstamos privados no institucionales; sin embargo, ante los actuales niveles de financiamiento público institucional y la dificultad de su incremento, parece recomendable *que el Sistema Banrural apoye por aval el financiamiento privado no institucional si éste se sujeta a bases razonables de amortización y de pago de intereses*.

■ Dentro del proceso mismo de comercialización de los productos se debe encontrar en los anticipos a cuenta del importe de la venta a futuro de los productos, una vía de financiamiento al margen del crédito institucional.

El anticipo representaría un financiamiento complementario al institucional que incidiría en los diferenciales entre el costo de la inversión productiva y el valor de la producción, lo que vendría a reducir las necesidades de crédito oficial.

■ Una vía indirecta de incrementar los recursos disponibles para el financiamiento la constituye la disminución de los gastos de operación financiera y de los costos de producción, transporte, almacenamiento y comercialización.

En efecto, es absolutamente posible y necesario racionalizar las cargas de trabajo en la institución crediticia y en el proyecto productivo y otorgar en aquélla mayor movilidad y autonomía decisoria al personal técnico, con la finalidad de que éste sea el principal factor de oportunidad y suficiencia en la entrega del crédito y asuma a la vez una posición activa frente al acreditado para no dejar a su iniciativa el planteamiento de sus necesidades financieras.

Por otra parte es, más que posible, necesario, que se desplacen de la institución crediticia al productor algunos costos que motivan la acción financiera y que se hacen en beneficio del proyecto productivo, sobre la base de que la institución lleve al productor a una posición en la que tenga capacidad económica para absorberlos, creando por lo demás condiciones de autonomía y autosuficiencia en el manejo del proyecto.

■ En la medida en que para el Sistema Banrural se disminuyan las necesidades crediticias del sector agropecuario será mejor su concurrencia financiera; por eso es importante que se realice de manera razonable y conveniente la práctica de *celebrar convenios de coparticipación crediticia con la*

banca privada que, por lo demás, ya cuenta con precedentes aunque se hayan dado a título excepcional.

■ En la medida en que se garantice la recuperación de los créditos se mantiene el nivel de la capacidad crediticia del Sistema. Por eso, cualquier forma de preservar los riesgos de incumplimiento se traducirá en una mayor posibilidad financiera.

■ Al margen de las medidas tradicionales que se han venido tomando al respecto, como la formulación de estudios técnicos de viabilidad, la selección de los sujetos de crédito, su adecuada organización, la selección de la actividad productiva, la satisfacción de requerimientos técnicos, etc., es importante que se establezca un *padrón nacional de regiones sujetas a siniestros agrícolas*, para contar con una base cierta de selección de áreas financiables según el grado de recuperación del crédito, de suerte que no se otorgue éste en zonas donde no exista un buen margen de probabilidades de recuperación o, cuando menos, los apoyos crediticios se ajusten a esta realidad.

■ Al margen de las medidas anteriores hay que señalar que la actual integración territorial del Sistema y las nuevas bases legales del otorgamiento del crédito dan lugar a *que su universo teórico de sujetos de crédito, que también conviene queden sujetos a un padrón nacional, represente un mercado cautivo de primerísimo orden para la captación, a través de las diversas operaciones pasivas de crédito, de recursos susceptibles de canalizarse en operaciones activas* que le permitan al Sistema liberarse del endeudamiento externo.

■ Al referirnos a la nueva política productiva hemos hablado de la organización para la producción y de la organización para el consumo. Ahora bien, al abordar la política financiera debemos hablar de la *organización de los ahorradores potenciales*, como una vía para captar y orientar los recursos al medio rural en defecto de los instrumentos institucionales de apoyo financiero.

En efecto, el sistema bancario mexicano, mediante sus operaciones pasivas, capta recursos que llegan parcialmente a representar inversiones productivas en el medio rural; este sistema, que es digno de apoyo y fortalecimiento, podría verse complementado eficazmente con una nueva actitud institucional que estuviera encaminada a *promover la organización de los mexicanos que tienen ahorros para que los inviertan en proyectos específicos que pudieran resultarles atractivos*.

Ante la ausencia de proyectos de inversión y ante la posibilidad de inversión en valores de renta fija, el pequeño y mediano ahorrador se pronuncia por esta última, cuando no por el atesoramiento improductivo; no obstante, si alguien, de manera institucional, organizada, legal y técnica, estableciera proyectos atractivos de inversión y se ocupara de *aglutinar el ahorro público* y ofreciera al propio tiempo apoyos adecuados de capital y asesoría, es muy probable que dicha actividad llegara a representar una importante veta encaminada a producir riqueza y todo lo que ésta lleva consigo.

En cierto modo, lo anterior sería una forma de eludir al intermediario financiero y de combatir el agio del financia-

miento no institucional. Dicho de otra manera, sería la forma de *multiplicar las fuentes de financiamiento destinado al campo, sin necesidad de multiplicar las instituciones de crédito.*

No hay por qué pensar en que la creación de industrias rurales o la multiplicación de las empresas agropecuarias tiene que estar referida a los campesinos con tierra o sin tierra, discriminando las capacidades de ahorro, de inversión y de producción, de los demás mexicanos. Esta sería *una mecánica que permitiría, además, meter a los pequeños y medianos ahorradores en las actividades productivas y superar la idea equivocada de que la responsabilidad de lograr el desarrollo en el medio rural sólo le corresponde al sector público y a los campesinos.*

Por último, parece importante destacar la necesidad de que el Sistema, dentro de esa posición activa frente al ejido, que hemos señalado como necesaria, asuma una actitud encaminada a crear, de una vez por todas, verdaderas empresas productivas que conjunten racionalmente los recursos, la tierra, el hombre, el agua, la tecnología, el crédito y el capital y que puedan multiplicar sus fuentes de financiamiento, en lugar de darles apoyos insuficientes que sólo les permitan cubrir parcialmente sus necesidades y los mantengan en situación precaria y de dependencia financiera respecto del propio Sistema, no porque este sometimiento, por llamarle de alguna manera, tenga valor negativo, sino porque lo deseable es que el Sistema Banrural sea un elemento más de concurrencia, y no el único, para la satisfacción de las necesidades crediticias del sector ejidal.

Sin embargo, es muy importante hacer hincapié en la necesidad de que al organizar se respeten al máximo las características psicosociales de los agrupados, pues *es preferible hoy por hoy mantener las condiciones productivas del sujeto individual que llevar a la frustración a los sujetos colectivos.* También se puede ejercer frente a los ejidatarios una acción que provoque profunda intranquilidad social, y que por ende sea improductiva, si ante la ausencia de condiciones favorables se les lleva a un nuevo *status* que les represente pérdida de autonomía y de libertad.

Por lo anterior, *los agentes del sector público deben manejarse en el desempeño de sus tareas con la convicción de que quien produce no es la tierra sino el hombre y que es ante éste que deben aplicar su ciencia principalmente.* Esta necesidad obliga a que los técnicos se vuelvan instrumentos de acción polivalente como reflejo de un proceso de capacitación multidisciplinaria que los coloque en esta tesitura. Sólo así podrán conseguir también que el campesino cobre conciencia, primero, de todas sus necesidades, para identificar después todas las posibilidades de satisfacerlas y capacitarse y emprender la acción transformadora que lo redima.

Es más fácil conseguir cambios físicos en la tierra que mentales en el hombre, porque éste demanda condiciones que tienen que ir creando los agentes oficiales de la transformación.

Precisamente *la diversificación de actividades propicia el aprovechamiento integral de los recursos en juego de todo tipo,* porque, como señalábamos, las actividades diversas se

convierten en elementos de apoyo recíproco, amén de que traen aparejado también otro tipo de ventajas y beneficios, como pueden ser el ahorro en la adquisición de insumos y el mejor aprovechamiento de las instalaciones.

Existe en nuestro derecho positivo una figura jurídica, la unión de crédito, que se acomoda extraordinariamente al concepto de producción integral, porque permite la diversificación de actividades, la composición heterogénea de los socios, la superposición de sociedades, la intermediación financiera y la puesta en juego de importantes recursos humanos.

Si se estableciera un sistema de vinculación jurídica y de apoyo integral permanente entre el Sistema Banrural y una cadena nacional de uniones de crédito de carácter mixto, en las que concurrieran las actividades agropecuarias, industriales y de comercialización, podría crearse por este medio *una nueva vía de financiamiento rural* que traería consigo las siguientes ventajas:

- 1) Se descentralizaría el servicio crediticio y los apoyos de otro orden que éste trae aparejado.
- 2) Se diversificarían las actividades productivas por medio de un proceso de integración obviamente benéfico.
- 3) Se propiciaría la asociación de ejidatarios y pequeños propietarios en empeños productivos de interés común y la asociación de éstos, como personas físicas, con personas morales que formaran parte de la unión.
- 4) Se captarían, gracias a la capitalización de las uniones, recursos económicos, a modo de apoyo complementario a los que deriva al campo el actual sistema financiero.
- 5) Se propiciarían en todo el país polos de desarrollo con la consecuente multiplicación de fuentes de trabajo.
- 6) Se alimentarían el espíritu y la conciencia cooperativos en el medio rural a través de una persona jurídica o moral que ofrece particulares ventajas de operación sobre la base de contar con apoyo económico permanente e institucional.

También se impone, como en el caso anterior, la formulación de un estudio que examine las ventajas que pudieran derivar de la *conjugación de las actividades que desarrolla el Sistema Banrural y las que despliega una organización nacional auxiliar de crédito como Almacenes Nacionales de Depósito* para aprovechar al máximo las operaciones de intermediación financiera que representan las emisiones de certificados de depósito y de bonos de prenda.

Queremos salvar la crítica eventual de haber hecho en líneas anteriores apuntamientos superficiales, reconociendo que se trata simplemente de ideas bien intencionadas, que creemos susceptibles de aplicación práctica, sin perjuicio de que se examinen y estudien con mayor profundidad y conciencia y lleven al planteamiento de planes y programas de ejecución que se concilien con los marcos legales establecidos y con las posibilidades de apoyo financiero y de otro tipo que pueden otorgar las entidades de servicio del sector público. □