

## La reforma administrativa en el sector agropecuario<sup>1</sup>

### INTRODUCCION

En el esquema de la política desarrollista que sustentan la mayoría de los gobiernos latinoamericanos, la promoción y el fomento industrial han sido objeto de atención sostenida y preferente a lo largo de las últimas décadas. La prioridad otorgada a la industria se ha manifestado no sólo en erogaciones más cuantiosas para obras básicas, que han facilitado y concedido aliento a las inversiones privadas, sino en el perfeccionamiento de la capacidad administradora y constructora de la organización estatal que opera en el dominio industrial. Los ministerios de obras públicas u organismos similares, y los ministerios de industria, han conseguido trabajar, en lo general, bajo condiciones de creciente eficiencia. Asimismo, la posición negociadora de los industriales frente al Estado, que es más fuerte que la de otros grupos sociales, ha sido usada —entre otras finalidades— para presionar sobre éste y conseguir que destine mayores recursos, y que mejore sus procedimientos administrativos, a modo de conseguir, precisamente, el máximo aliento a la actividad industrial privada.

Los resultados de aplicar una política preferente de fomento industrial son, en el caso de México, bastante obvios y suficientemente conocidos. Se ha conseguido un rápido crecimiento en esta esfera de actividad económica y, paralelamente, se ha acelerado el proceso de urbanización de la población. La conjunción de estos dos procesos desemboca en un desarrollo económico que ha sido fundamentalmente un desarrollo urbano. Por otro lado, algunos rubros de la economía —notablemente el agropecuario— han visto disminuir la importancia relativa de su participación en el conjunto

---

<sup>1</sup> Este trabajo fue publicado originalmente en *Revista del México Agrario*, Confederación Nacional Campesina, 1968, p. 75.

de la actividad económica, al paso que la proporción de trabajadores dedicados a tales rubros no ha disminuido a la misma velocidad. Ello equivale a decir que los ingresos de los trabajadores agrícolas, en promedio, aumentan más lentamente que los ingresos de los trabajadores dedicados a otras labores.

Empero, durante los últimos tiempos, en la mayoría de los países latinoamericanos —particularmente en México— economistas y altos funcionarios gubernamentales han señalado la necesidad de otorgar máxima prioridad al fomento del sector agropecuario. En primer término por la injusticia social implícita en el crecimiento no armónico de los ingresos de los varios sectores de la fuerza de trabajo; después, para conjurar el peligro de la formación de un “cuello de botella” o estrangulamiento que impida el desarrollo ulterior de toda la economía, originado en los bajos ingresos de los trabajadores del campo que forman una parte sustancial de la fuerza de trabajo ocupada.

### **I. NECESIDAD DE MODERNIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SECTORIAL.**

La prioridad que el gobierno de México concede al desarrollo de las actividades agropecuarias se traduce en muy diversas manifestaciones al nivel de la definición de políticas generales. Sin embargo, esas declaraciones de política, no siempre conducen a la formulación y ejecución de programas y proyectos que efectivamente aumenten la productividad y los ingresos de la mayoría de los trabajadores del campo, especialmente de los ejidatarios.

Una de las razones que han impedido que la prioridad actual que se concede al desarrollo del sector agropecuario resulte en cambios más rápidos para beneficio de los campesinos, es la falta de coordinación y la relativamente baja eficiencia administrativa de algunas instituciones y organismos que operan en este sector.

Es probable que el señor Presidente de la República, estuviese aludiendo preferentemente a las instituciones que operan en el sector agropecuario —aunque no, sin duda, de manera exclusiva— cuando señaló la necesidad de una reforma administrativa que modernizara los métodos y sistemas del aparato gubernamental federal.

En este contexto, adquiere especial significación el documento dado a conocer por el Secretario de la Presidencia de la República, en el que se señalan las bases de lo que será la reforma y modernización administrativas.

En el documento se dice:

El Gobierno Federal tiene el firme propósito de modernizar la administración pública, haciéndola ágil y eficaz para servir mejor los intereses del país.

Y más adelante:

En los trabajos de la reforma administrativa, que cubrirá los diversos sectores, se otorga actualmente la máxima prioridad al agropecuario con el propósito de mejorar los mecanismos de coordinación que permitan una acción inmediata, para elevar en forma significativa la productividad y el ingreso de las mayorías campesinas.<sup>2</sup>

## II. CRITERIO BASICO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL SECTOR AGROPECUARIO.

Las anteriores orientaciones sirven de estímulo para reflexionar en torno a algunos problemas que plantea la reforma administrativa en el sector agropecuario. En primer lugar, es evidente que a pesar del indudable interés que merece y que ha despertado la reforma administrativa en los medios académicos y políticos, no se ha incurrido en el error de otorgar una importancia injustificada a esta medida de carácter instrumental. La existencia de una maquinaria administrativa que funcione adecuadamente, es factor indispensable para que las decisiones básicas se transformen en medidas prácticas que sean implantadas con eficiencia, pero de ningún modo puede ser sustituto de una doctrina agraria y menos aún de la voluntad política para ponerla en ejecución.

En México, la reforma o modernización administrativa en el sector agropecuario no puede tener un carácter neutral, es decir, proponerse como objetivo per se el mejoramiento de la productividad y la eficiencia administrativa. Tal vez esa actitud se justificaría tratándose de organizaciones que administran los servicios públicos, empero, en el sector agropecuario la reforma debe orientarse y servir los propósitos de la doctrina agraria. Esto quiere decir que todas las modificaciones institucionales, de procedimiento o de sistema, habrán de tomar en consideración, en primer término, el beneficio inmediato de los ejidatarios y los pequeños agricultores. Sea que se trate de la simplificación de la tramitación de cuestiones de tenencia de la tierra; sea que se decida atacar el problema del costo de la administración del crédito público destinado al campo; que se piense en fortalecer la capacidad de formulación y ejecución de proyectos agropecuarios por parte de diversas instituciones; perfeccionar los servicios de extensión

<sup>2</sup> Martínez Manautou Emilio, *op. cit.*

agrícola o cualquier otra área de operación, la modernización administrativa habrá de propender al mejoramiento directo de la economía ejidal y la del pequeño propietario.

Cabe señalar aquí otro criterio de carácter general que tal vez valdría la pena no perder de vista en ningún momento.

La manera como han evolucionado las condiciones económicas y sociales en que se realiza el trabajo ejidal, apuntan hacia la necesidad y conveniencia de fomentar nuevos sistemas de explotación de la economía ejidal, que permitan el uso amplio y productivo de insumos y técnicas agrícolas modernas. Todo parece indicar que el principal factor limitante para implantar la utilización de tales insumos y técnicas es la inadecuada distribución de la tenencia ejidal en muchas zonas y su manifestación inmediata: la excesiva división de los fundos ejidales. Por ello es imprescindible que la modernización administrativa cree mecanismos institucionales suficientemente flexibles que funcionen por igual dentro del actual esquema individual de producción ejidal o en el marco de nuevas formas de trabajo colectivo, hacia las cuales seguramente se habrá de evolucionar en el futuro cercano. Sería lamentable que el gran esfuerzo que conlleva la reforma administrativa en el sector agropecuario no tomara en cuenta las diversas alternativas que se abren a la política ejidal en los próximos diez o veinte años, mismas que apuntan en dirección de tres metas de carácter general; hacia formas colectivas de producción; hacia la transformación de las actuales relaciones entre los productores agrícolas y los intermediarios comerciales, y hacia la planificación de la producción agropecuaria a nivel nacional.<sup>3</sup>

La reforma administrativa debe estar precedida de una consulta amplia sobre las etapas inmediatas que han de caracterizar a la Reforma Agraria, que permita conocer las ideas de los organismos políticos de los campesinos, de los académicos e investigadores y de los funcionarios públicos que tienen en sus manos el diseño de la política agropecuaria a corto plazo. Lo anterior equivale a decir que la reforma administrativa en este sector debe servir a los propósitos de la Reforma Agraria y desenvolverse paralelamente a ella.

### III. PRIMER PROBLEMA GENERAL: GRADO DE DESCENTRALIZACIÓN.

Una de las características más significativas de la administración pública de México en el sector agropecuario, es aquella que se podría denominar

---

<sup>3</sup> Hay quienes han considerado otras posibles alternativas; véase por ejemplo: *El Problema Agrario Actual*, Ramón Fernández y Fernández, Mesa Redonda organizada por la Facultad de Derecho de la UNAM, marzo 14 de 1968; en el periódico *El Día* se atribuyen al mencionado conferenciante los conceptos siguientes: "Debe legalizarse la venta de parcelas ejidales para combatir al minifundismo".

la constelación institucional del sector. En efecto, adicionalmente a la Secretaría del ramo, y al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, operan directamente en este campo cuando menos otra Secretaría de Estado —la de Recursos Hidráulicos— varios organismos descentralizados —CONASUPO y ANDSA— y algunas empresas e instituciones estatales que trabajan en todo el país, como son los tres grandes bancos agrícolas nacionales, y el de comercio exterior. Todas ellas son instituciones de primera magnitud, cuya naturaleza administrativa desde el punto de vista de la formulación de políticas es mixta, porque no podría negarse que aun cuando son básicamente ejecutores de la política agraria y agropecuaria, salvo la Secretaría del ramo, sus decisiones operativas son lo suficientemente autónomas como para modificar o influir en tales políticas. En torno a estas instituciones de primera magnitud, para continuar con el símil, gira una amplia serie de otras organizaciones y empresas de segunda importancia, en diverso grado de conexión jerárquica y administrativa con las primeras. En este respecto la administración pública de México se asemeja a la de otros países latinoamericanos. En efecto, se ha señalado que:

La estructura tradicional de administración pública del sector agrícola en América Latina es muy descentralizada, en especial porque este sector incluye un gran número de organismos autónomos que desempeñan tareas ejecutivas. Su coordinación financiera se efectúa a través de los créditos presupuestarios del Ministerio de Hacienda, pero la coordinación técnica se hace difícil por la falta de relaciones administrativas claras entre los órganos ejecutivos y las unidades correspondientes del ministerio de Agricultura.<sup>4</sup>

Ante la situación descrita anteriormente, lo primero que cabría pensar, tal vez, sería que el número de organismos actuando en el sector es mayor al óptimo, y que el grado de descentralización administrativa es excesivo. Empero, una conclusión de esa naturaleza sólo se justificaría tras de un estudio detallado del cuadro de funciones que cumplen todas esas unidades. Semejante estudio pondría de relieve si es que existe yuxtaposición de funciones, o duplicación de actividades, o si las tareas que ahora realizan dos organismos no serían más eficientemente desempeñadas por uno solo. Todo indica que en el sector agropecuario se requiere un grado mayor de descentralización que en otros sectores de la administración pública; por ejemplo, la administración financiera. Mas es cierto que una estructura institucional demasiado pesada y compleja, es un serio obstáculo para que se actúe con dinamismo en todo el sector. La determinación del grado óptimo

<sup>4</sup> Comisión Económica para la América Latina (CEPAL): *Administración de la Planificación Sectorial*; St. ECLA/Conf. 30/L. 8, febrero de 1968.

de descentralización en el sector agropecuario, habría de ser uno de los objetivos inmediatos que la modernización administrativa se propondría. Para la determinación de esa cuestión no parece ser suficiente el planteamiento tradicional que establece la dicotomía entre la centralización de las decisiones de política y descentralización de la ejecución. Habría que matizar esa proposición introduciendo el concepto del llamado "complejo o núcleo administrativo central de dirección", que algunos estudiosos de la planeación económica han desarrollado.

En materia de administración de la planificación económica y social, ha sido usual que se recomiende la concentración de las funciones de planificación en una sola unidad, que es el órgano central de planificación o su equivalente. Sin embargo, la observación de los resultados alcanzados en diversos países indica que no necesariamente es este tipo de estructura el único o el más apropiado en todas las circunstancias. Para decirlo con las palabras de un reconocido experto:

En muchos países ha nacido ya la ilusión del órgano central de planificación. Esta ilusión se anida en los mitos ampliamente difundidos y profundamente arraigados de la omnipotencia central, y ayuda a propagarlos. Según estos mitos cualquier organización o sistema social es dirigido por un solo individuo, o por un grupo pequeño que simplemente da órdenes que otros tienen que obedecer.

Y más adelante:

Para contrarrestar la ilusión del órgano central de planificación, hay que aplicar el principio siguiente al encarar la base orgánica que se ha de dar a la planificación nacional:

La planificación efectiva del desarrollo exige un núcleo de organizaciones del gobierno central que cumplan varias funciones, no sólo en el sentido de suministrar servicios de personal especializado y general, sino también en el sentido de ser fuente de liderazgo nacional, de administración financiera, y de estudio y resolución de problemas críticos".<sup>5</sup>

Vale la pena pensar hasta qué punto es válido trasladar el concepto del núcleo administrativo central de dirección al ámbito de la planificación económica sectorial. Parecería, que en el caso del sector de la administración agropecuaria de México sí lo es, porque se aproximaría más al modo como opera la maquinaria gubernamental mexicana. Habría quienes pudieran señalar el hecho de que en la administración pública de México existe un alto grado de centralización de las decisiones al nivel del titular

---

<sup>5</sup> *Administración de la Planificación del Desarrollo Económico; Principio y Falacias*, Bertram B. Gross, ONU. ST/TAO/W/32. 1968.

del Poder Ejecutivo. Esto es, sin duda, cierto. Empero, en ese caso se trata de las decisiones básicas, fundamentales, en los ámbitos político, económico y social. Nadie habrá de negar que el poder para instrumentar los objetivos primarios a través de políticas específicas, se distribuye entre un considerable número de centros de decisión.

Lo anterior quiere sugerir la idea de que al presentarse el problema de la conveniencia de centralizar la formulación de las políticas agraria y agropecuaria, como parte de la modernización administrativa en el sector, no debe pensarse en función de un esquema piramidal de organización con un número muy reducido de centros de decisión en la cúspide, de los cuales emanan las directrices que el resto de la pirámide institucional habrá de realizar.

Más bien habría que mantener —mejorándolo sustancialmente— el actual sistema que presupone varios centros de decisión, cada uno de los cuales contribuye, en cierta medida, a la formulación del conjunto de la política agraria y agropecuaria. El mejoramiento habría de consistir tanto en que se perfeccionara el proceso mismo de la formulación de políticas, es decir, el proceso decisorio, cuanto que se elevara considerablemente el grado de coordinación entre los diversos centros de decisión. Ahora bien, es ampliamente conocido el hecho de que la coordinación administrativa sólo es posible conseguirla en torno a un factor catalizador, que no necesariamente conlleva el establecimiento de organismos de coordinación tales como juntas o comités intersecretariales, etc. Los elementos de coordinación en la administración pública suelen ser los programas y aun los proyectos específicos, que atraen los esfuerzos conjuntos de varias dependencias y que presuponen una acción concertada plurilateral. La coordinación eficaz se obtiene mediante el concurso de programas bien elaborados.

#### **IV. SEGUNDO PROBLEMA GENERAL: LA CAPACIDAD DE FORMULAR PROGRAMAS Y PROYECTOS.**

La modernización del sector agropecuario de México habrá de proponerse como otra meta fundamental, elevar sustancialmente la capacidad de los diversos organismos, —por igual secretarías, departamentos de Estado y organismos descentralizados— para formular programas y proyectos. La posibilidad de conseguir un incremento significativo —a corto plazo— de la productividad en el campo, depende de los volúmenes de inversión que el sector público pueda canalizar hacia el mismo; lo que a su vez está condicionado por la capacidad de la maquinaria administrativa para formular el suficiente número de programas y proyectos viables. Huelga decir que de poca trascendencia sería la determinación del gobierno de asignar

un volumen significativamente mayor de recursos al campo, si no existiese la estructura administrativa que pudiese aprovechar tales recursos de manera óptima. La evidencia disponible tiende a indicar que en la administración agropecuaria del país se presenta, precisamente, el problema de una baja capacidad administrativa para absorber recursos de inversión. A la luz de esta proposición puede explicarse el hecho en apariencia contradictorio, de que no obstante las declaraciones provenientes de los más altos niveles en el sentido de que el sector agropecuario tiene prelación, el monto de la inversión pública en este dominio es notoriamente más bajo que en otros renglones de la economía.<sup>6</sup>

No parecería exagerado insistir de nuevo en la atención preferente que ha de requerir la consideración de este problema, dentro del esquema de modernización del sector de la administración que nos ocupa. En las palabras de un experto:

El mejoramiento de la administración de proyectos puede resultar en una contribución significativa al proceso de desarrollo nacional. Esto es cierto ya sea que los proyectos se consideren parte integral de un plan de desarrollo económico y social, o como esquemas individualmente concebidos para el logro de propósitos específicos.

La falta de proyectos bien concebidos es un obstáculo al proceso general de planeación nacional. Si se carece de proyectos, la planeación permanecerá demasiado general y agregada como para permitir que pueda verificarse la validez de sus supuestos, y proporcionar bases concretas para su ejecución".<sup>7</sup>

En el estudio citado se señalan las etapas más importantes de la administración de proyectos sobre las que conviene actuar, ellas son: a) concepción; b) formulación; c) análisis y evaluación; d) aprobación; e) ejecución; f) información y control; g) transición a la administración normal; h) evaluación de los resultados.

Sin duda alguna se ha dado un paso de importancia en esta materia, con la implantación del sistema llamado de "anualización de los programas de inversiones" que consiste en que:

<sup>6</sup> Martínez Manautou, Emilio: op. cit.: "*Las inversiones programadas para 1968*" --mayores en 11.4% que las de 1967-- ascienden a 24 500 millones de pesos, que con la intención señalada (conjugar el crecimiento económico con el desarrollo social), se han distribuido como sigue: fomento agropecuario y pesquero, 3 200 millones (13.1%); fomento industrial, 9 650 millones (39.4%); transportes y comunicaciones, 5 630 millones (23%); obras de beneficio social, 5 550 millones (22.6%), y obras y equipos de administración y defensa, 470 millones (1.9%).

<sup>7</sup> *Public Administration Division (UN): Some aspects of administration of projects within the context of development planning. ST/ECLA/Conf. 30/L. 13, 1968.*



...aun cuando se proyectan a plazos mayores, sólo se autorizan las inversiones que es factible llevar a cabo cada año de acuerdo con la capacidad de las entidades del sector público. Con ello se elimina la posibilidad de diferir la ejecución de obras que por falta oportuna de proyectos, ausencia de estudios económicos, o trámites para la obtención de financiamientos, tenían que realizarse en años posteriores al de su aprobación, lo que limitaba los efectos de la inversión pública e impedía obtener sus beneficios en la forma prevista debido al retraso en la ejecución de las obras.<sup>8</sup>

Otra ventaja de este procedimiento consiste en que ahora podrá determinarse con mayor precisión la capacidad relativa de cada dependencia para poner en ejecución los programas aprobados.

## V. PROBLEMAS ESPECIFICOS PRIORITARIOS.

En párrafos anteriores se discutieron algunos objetivos generales que habría de proponerse la modernización administrativa. Estos objetivos abarcan toda la estructura institucional en dirección horizontal.

Al mismo tiempo, el proceso de modernización debe actuar sobre un grupo de procedimientos que preocupan directamente a los campesinos, porque lesionan o benefician sus intereses de manera inmediata.

Estos procedimientos administrativos se desarrollan verticalmente a todos los niveles de la estructura administrativa. Parecería que cuatro son los sistemas que habrían de recibir tratamiento prioritario:

El de tramitación agraria, el de extensión agrícola, el de comercialización de productos básicos y el de otorgamiento de crédito. En la práctica estos sistemas son de una gran complejidad administrativa y, salvo el caso de la comercialización de productos básicos, carecen de unidad funcional y orgánica, puesto que intervienen en cada caso numerosas instituciones con procedimientos propios. No es un secreto para nadie que existen ejemplos de trámites agrarios que se han extendido por más de dos décadas, y que el promedio de duración de las resoluciones de dotación es de casi diez años. Igualmente, para señalar otra instancia, si bien sería explicable que los campesinos protestasen por la insuficiencia del crédito, no parece admisible que la falta de oportunidad en un préstamo ya otorgado sea una queja más o menos frecuente. Los ejemplos de este tipo podrían multiplicarse. En fin, cada uno de estos sistemas requiere una revisión de fondo con el auxilio de las modernas técnicas de análisis de sistemas.

---

<sup>8</sup> Martínez Manautou, Emilio: *op. cit.*