

# El papel de las organizaciones no gubernamentales en el desarrollo rural de México: la FMDR

J. NEFTALÍ MARTÍNEZ ABUNDIZ

## PLANTEAMIENTOS BÁSICOS SOBRE EL PROBLEMA RURAL

**E**N ESTE FORO Y EN OTROS que se han organizado en fechas recientes, se han expuesto las dimensiones de la crisis rural, datos y cifras sobre el déficit en la producción de alimentos, el deterioro de las condiciones de vida de los campesinos, la falta de alternativas para la mayor parte de los habitantes de las zonas rurales. Un 70% de la población campesina vive bajo condiciones precarias y su actividad tradicional no se traduce en un ingreso suficiente para la manutención de sus familias, ni para sostener las condiciones de producción básicas.

Evidentemente se requiere un cambio, tanto en el área productiva como en las instituciones, es decir, existe un problema estructural que requiere de la reorientación del poder político y social, así como de la redistribución de los ingresos y de una mayor participación de la sociedad en la toma de las decisiones que la afectan.

En este sentido, consideramos la democratización de la economía como una condición para acceder a una democracia política y social. Entendemos la democracia económica como la igualdad de oportunidades para acceder a la vida económica del país. Para ello es necesario que los campesinos ahora marginados, se apropien e intervengan en los procesos generadores de la riqueza, esto es, que tengan un mayor control sobre sus recursos y puedan apropiarse de la parte del producto social que les corresponde por su trabajo.

Con base en lo anterior, consideramos que el eje del desarrollo rural es el sector productivo a partir del cual los campesinos puedan tener una presencia económica y, derivada de ésta, una presencia política y social.

El siguiente punto es la forma de participación del sector marginado. La organización campesina aparece como vía para que sus integrantes expresen sus intereses y se asocien para responder a problemas comunes o bien obtener satis-

facciones. Sin embargo, las condiciones de pobreza en que viven hacen difícil practicar en primera instancia formas de organización amplias y complejas que aborden programas diversificados.

Por esta razón consideramos que la vía para relacionar a personas y grupos sociales dispersos debe pasar por una dinámica grupal orientada a su organización y hacia la concreción de un proyecto que responda a sus propias necesidades y capacidades.

En nuestra experiencia hemos observado que los campesinos, presionados por sus problemas locales e inmediatos, y dando poca credibilidad a las respuestas globales existentes, difícilmente se involucran en compromisos que rebasen su entorno conocido y sobre el que pueden ejercer alguna influencia; por esta razón consideramos el microproyecto como la forma primaria de la participación campesina. Entendemos al microproyecto como el núcleo básico que parte de organizaciones de interés económico que en el mediano o largo plazo puedan convertirse en empresas de interés social, con una forma operativa empresarial y con una distribución equitativa de sus beneficios.

A partir de los microproyectos se pueden integrar empresas asociadas que puedan incorporar a un mayor número de miembros y vincularse con otras organizaciones.

#### LA RESPUESTA DEL ESTADO ANTE LA SITUACIÓN ACTUAL

En el nada alentador panorama del sector rural, el Estado ha formulado un proyecto que pretende la modernización de este sector y que, en su planteamiento general, pretende disminuir el tutelaje, dando espacio para que "sean los productores quienes determinen sus programas de producción, sus compromisos y sistemas de trabajo",<sup>1</sup> lo que significa pasar del tutelaje a la responsabilidad compartida.

Otro punto del proyecto es el desmantelamiento o reestructuración de algunas instituciones que operan en el campo, las cuales han representado una traba burocrática o son ineficientes.

Por otra parte, se plantea la puesta en marcha de políticas diferenciales en cuanto a estímulos, subsidios, inversión pública y crédito. En este caso se reconocen tres categorías de productores rurales: los de agricultura comercial, los que tienen potencial productivo y los de agricultura marginal.

El acceso de estas categorías de productores a los recursos, en particular al crédito bancario, presenta variaciones de acuerdo con su potencial productivo, ubicándose los productores del estrato superior en la banca comercial, los de potencial productivo en Banrural y para los de bajo potencial productivo se consideran esquemas subsidiados.

<sup>1</sup> Gustavo Gordillo de Anda, "Características de la actual estrategia del Estado para el campo", conferencia, marzo de 1990.

Otro cambio importante es la desaparición de entidades como ANAGSA y su sustitución por otras formas de aseguramiento. Asimismo, parte de la infraestructura se pretende transferir a las organizaciones campesinas.

Otra línea de acción es propiciar esquemas de asociación mixta entre productores del sector privado. También se plantea el fomento a las agroindustrias y su inserción en el mercado internacional.

Si se revisan estos elementos del proyecto de modernización, se aprecia una retirada del Estado en las áreas de baja rentabilidad, en una política que tiende a ser selectiva en cuanto a la asignación de recursos. Se observa también la tendencia a dejar en manos de otros agentes la inversión y el financiamiento en áreas tradicionalmente manejadas por el Estado, y a la iniciativa privada como un nuevo e importante protagonista en el sector rural.

Otra medida importante es el progreso en las negociaciones para un tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, que se ha iniciado con la apertura de varios productos agropecuarios. En cuanto a las exportaciones mexicanas, se considera la necesidad de darle valor agregado a los productos, para lo que se fomentarán las actividades agroindustriales.

#### LOS EFECTOS DEL PROYECTO DE MODERNIZACIÓN EN EL CAMPO

En su nuevo proyecto, el Estado reduce su presencia en el campo a la regulación y fomento de la actividad económica y centra la canalización de los instrumentos de fomento en zonas y productores que ofrezcan un buen margen de seguridad y rentabilidad; convoca asimismo a la iniciativa privada a invertir en proyectos agropecuarios y plantea una mayor articulación con la economía internacional.

¿Quiénes reúnen las condiciones para participar en este proyecto?

Los que califican son básicamente los productores ubicados en zonas ecológicas menos propensas a los siniestros, con suelos de buena calidad, con disponibilidad de tecnología, irrigación (o buen temporal), dedicados a cultivos comerciales, con capital e infraestructura.

En el país, la mayor parte de la superficie dedicada a la agricultura es de temporal; la superficie irrigada sólo cubre cinco millones de hectáreas.

En un estudio reciente del INEGI se menciona que la superficie agrícola comunal y ejidal es de 20 millones de hectáreas, de las cuales 17 millones son de temporal y cuando menos dos tercios de las propiedades sociales se dedican al cultivo del maíz. Este estudio también aporta datos en los que se indica que sólo un 30% de las propiedades sociales posee algún tipo de infraestructura para la cosecha y comercialización, y un porcentaje similar dispone de tractores.

En otra investigación, el Instituto de Propositiones Estratégicas señala que de 2 816 000 unidades de cultivo, sólo 71% de ellas se podría calificar como tecnificada, 40% son de tipo tradicional y el resto (52.4%) son unidades de agricultura de subsistencia.

En este panorama es evidente que cuando menos la mitad de las unidades de agricultura queda descalificada bajo los criterios de rentabilidad y potencial productivo señalados en el proyecto de modernización, y se ubica en la categoría que requiere de esquemas subsidiados.

En cuanto a la entrada del capital al campo, ésta se reduce a las áreas con mayor potencial productivo y más tecnificadas, seguridad en la tenencia de la tierra y una serie de facilidades logísticas.

Sobre las probabilidades de entrar en una relación de libre comercio con los Estados Unidos y Canadá, habrá que esperar los términos de las negociaciones actuales, así como los productos que se incluyan a la capacidad competitiva de la oferta nacional.

Respecto a la reestructuración de algunos organismos estatales y la supresión de otros, la medida en muchos casos era necesaria y respondía a demandas campesinas; sin embargo, en varios casos los cambios no se han dado de manera gradual o bien con propuestas sustitutivas consolidadas.

En resumen, el proyecto de modernización del campo trata de restituirle su función productiva y disminuir prácticas paternalistas, dejando vacíos que sólo podrán ser parcialmente cubiertos por los productores o bien por otros agentes.

#### LAS TAREAS Y LOS RETOS DE LAS ONG'S

Debido a los cambios que se han producido en las políticas hacia el campo y los efectos generados, las ONG's deben replantear su papel y orientar su trabajo hacia las nuevas situaciones nacionales, al menos en tres aspectos: 1) ubicarse con respecto al proyecto del Estado; 2) incluir en sus programas institucionales la atención hacia productores y actividades no cubiertas por el Estado, y 3) desarrollar respuestas técnico-productivas para la regiones del país con menor potencial productivo.

En el primer caso, las ONG's deben tomar en cuenta el proyecto estatal en el planteamiento de sus objetivos institucionales, dado que la mayor parte de los recursos de apoyo al campo que pueden movilizar o gestionar las ONG's hacia sus beneficiarios, están en el sector público, por lo que se requiere buscar áreas de convergencia.

En el segundo caso, deben fijarse su población meta en los estratos campesinos que menor apoyo reciben del Estado, donde su trabajo sea útil y necesario; asimismo, deben concentrar su trabajo en productores, actividades y zonas donde un resultado exitoso pueda ser repetido con amplitud.

En el último caso, las ONG's deben ofrecer a sus beneficiarios alternativas técnico-productivas para mejorar la productividad y rentabilidad de la actividad económica agropecuaria, lo que implica involucrarse en tareas de investigación operativa.

### LA CAPACIDAD DE RESPUESTA DE LAS ONG'S

Ante la magnitud del problema, la capacidad de respuesta de las ONG's es sumamente limitada, pues la mayoría tiene un campo de acción más bien pequeño; si bien han aumentado en número en los últimos años, su importancia geográfica y estadística es reducida. En este sentido, en la situación actual las ONG's no pueden llenar los vacíos dejados por el Estado, ni pueden resolver, por sí mismas, los problemas de un país o un sector de la economía, en el mejor de los casos su alcance puede ser regional.

A pesar de su presencia y acción limitadas, las ONG's pueden jugar un papel importante como creadoras de estrategias, metodologías y modelos en áreas como la promoción, la organización campesina, la capacitación, la tecnología, que una vez probadas puedan ser masificadas por el sector público o bien transferirse a otras organizaciones. En este sentido, las ONG's tienen la función de ser generadoras de herramientas para el desarrollo rural.

Desde otro punto de vista, por el hecho de disponer de pocos recursos y tener una frontera de cobertura limitada, las ONG's no deben conformarse con "proyectos enclave" realizados con poco realismo y representatividad y generados bajo condiciones tan particulares que sus experiencias y aprendizajes no puedan transferirse a nadie. Por esta razón, las ONG's deben hacer su máximo esfuerzo por ampliar el marco de su acción.

Debido a que las ONG's son un canal para atraer recursos financieros externos hacia el campo, la mayoría de las instituciones requieren de ONG's locales para la colocación de fondos.

Una de las tareas más importantes de las ONG's es la de seguir fomentando las empresas autogestivas tanto para solucionar los problemas concretos de sus beneficiarios, como para convertirlas en lugares de formación de dirigentes campesinos; en lugares donde el campesino ensaye formas de organización y participación en un esquema democrático.

Un campo donde las ONG's resultan particularmente útiles es el del trabajo de corte social; su tarea aquí es fomentar la creación de organizaciones para la gestión de servicios ante instituciones del sector público, o bien la ejecución de obras de beneficio colectivo. En algunos casos las mismas organizaciones formadas con fines económicos son el motor para este tipo de proyectos.

Otros beneficiarios de las ONG's son los jóvenes y las mujeres, los cuales al no ser usufructuarios o propietarios de la tierra requieren de alternativas para obtener un ingreso.

## EL PROYECTO FMDR

Nuestra institución, la Fundación Mexicana de Desarrollo Rural A.C., tampoco puede resolver los grandes problemas del campo, ya que su cobertura es muy limitada frente a la magnitud del problema.

La FMDR plantea modelos productivos de organización, educativos y de capacitación que puedan ser repetibles. Se pretende dar respuestas técnico-productivas, en especial para las zonas de temporal pobres, para lo cual se cuenta con un programa de validación:

- Cumplir con funciones de gestión financiera ante las instituciones del sector público y agencias internacionales.
- Promover la formación de grupos y empresas autogestivas.
- Apoyar la creación de empleos por medio de un programa de oficios.
- Fomentar la formación de comités y organizaciones en las comunidades.
- Contar con programas para ofrecer empleo a mujeres campesinas.
- Ofrecer servicios de asesoría técnica y capacitación en actividades productivas.
- Apoyar la formación de cajas de ahorro.

## LA CAPACIDAD DE RESPUESTA DE LA FMDR

La Fundación Mexicana cuenta actualmente con 47 oficinas que nosotros llamamos centrales de desarrollo, diseminadas en 24 estados del país.

Las centrales de desarrollo atienden a 900 grupos campesinos con un total de 10 000 socios directos, los cuales están participando en 500 proyectos tanto productivos como sociales, con predominio de los primeros, los cuales constan de los siguientes modelos:

- Agricultura de riego
- Agricultura de temporal
- Ganadería de leche
- Ganadería de carne
- Caprinocultura
- Avicultura
- Porcinocultura
- Talleres artesanales
- Pequeña industria

Estos modelos se componen a su vez de un subproyecto.

### *Financiamientos*

Durante 1990 se financió un total de \$2 600 000 000 en 27 proyectos por la vía de la oficina central, además de los financiamientos gestionados localmente por las centrales de desarrollo.

Nuestras perspectivas para los años siguientes fueron la contratación de créditos con la Banca Nacional por \$75 000 000 000; parte de estos fondos estuvieron disponibles ese año y el resto aún se estaba negociando para entonces. Consideramos que esto nos permitió ampliar nuestra cobertura.

#### *Educación y capacitación*

Se está desarrollando un programa de capacitación para la formación de promotores comunitarios campesinos; actualmente se cuenta con 100 de estos jóvenes que han pasado por el curso básico y que actualmente colaboran en proyectos de sus comunidades.

#### *Empresas autogestivas*

Están afiliados a la FMDR cinco centros campesinos y en el interior de algunas centrales de desarrollo se cuenta con organizaciones de segundo nivel.

#### *Centros de validación*

Entre las 47 entidades afiliadas, se cuenta con cuatro centros de validación tecnológica localizados en los estados de México, Guanajuato, Hidalgo y Tabasco.

### CONCLUSIONES GENERALES

El sector rural está inmerso en una grave crisis económica, política y social, ante lo cual el Estado ha planteado un proyecto cuyos beneficios o ventajas están fuera del alcance de grupos mayoritarios de la población y, asimismo, atribuye a otros actores responsabilidades o funciones que éstos sólo pueden asimilar parcialmente. La disminución de la presencia del Estado no podrá ser compensada en el corto plazo, por lo que un amplio sector de la población campesina quedará en la condición de sector marginal.