

RUBEN VILCHIS MELGAREJO.

La mía realmente va a ser una intervención breve y se va a centrar un poco más al tema de la conferencia, que es la viabilidad de la aplicación de la técnica Base Cero en México. Voy a hablar de los beneficios que se han obtenido con esta técnica en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos a partir del año pasado.

Primero, enfocaré la organización de la SARH para posteriormente presentar, cómo es que se pudo recurrir a los principios de esta técnica, en base a los análisis que se hicieron. Cómo se escogió la técnica de Base Cero, o sus principios, y no la programación tradicional de incrementos anuales, para formular el presupuesto de 1980.

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, es un complejo administrativo configurado por aproximadamente 113,000 empleados; tiene un presupuesto de 50,000 millones en 1979 y cuenta con 36 representaciones generales distribuidas entre las entidades federativas del país, es interesante observar que de los 50,000 millones de pesos de presupuesto, casi aproximadamente la mitad se utiliza en obras de inversión hidráulica: presas grandes y pequeñas, pozos hidráulicos, y digo que es interesante, porque de acuerdo con las pláticas del licenciado Mejía y del doctor Bailey se desprende que la técnica de Base Cero es más factible aplicar cuando el objetivo de la inversión es más claro.

En la Secretaría, o sea en el sector agropecuario se da esa posibilidad, pues es una secretaría de fomento agropecuario.

sumamente objetiva, que tiene inversiones, la mitad de su presupuesto, en presas y obras Hidráulicas.

El universo programático de la Secretaría lo constituyen 27 programas y un total de 90 subprogramas.

En la ciudad de México se cuenta con una estructura administrativa compuesta por cinco Subsecretarías, una Oficialía Mayor y 50 Direcciones Generales. Como dato curioso cabe mencionar que posee 150 edificios en el Distrito Federal. Todo esto da idea del complejo administrativo que es la Secretaría, pero en el campo, es interesante reflexionar que el ganado, la siembra, cuando crecen, o el ganado cuando se alimenta no conoce de estructuras administrativas, ni de Subsecretarías ni de órdenes de pago; el fenómeno en el campo, lo que sucede en el campo, tiene que delimitarse en unidades geográficas donde se da la producción agrícola, ganadera o silvícola, pero sucede que en la realidad, el fenómeno no es puro, pues las unidades de producción en el campo son agrosilvícolas, agropecuarias silvícolas, silvícola-agrícola, esta es la realidad del campo, que no sabe de estructuras administrativas.

Las autoridades de la Secretaría nos ordenaron realizar algunas prácticas en el campo, a través de diversas Direcciones Generales, para definir una serie de normas o de unidades de medida que permitieran "fotografiar" la realidad Administrativa del fomento agropecuario en el campo. Ahora ya se ha definido entre muchas otras normas que a los extensionistas agrícolas se les requiere tenerlos trabajando en una circunscripción geográfica bien definida, de tal forma que sean como los médicos de un pueblo. Un extensionista agrícola tiene ahora una clientela específica de productores agropecuarios, circunscrita a su área de trabajo, fenómeno que estaba invertido en años anteriores, pues los extensionistas agrícolas radicaban en las capitales de los estados de la República.

8 Todas estas cuestiones dibujan el fenómeno agropecuario, y nos llevan a plantear que la Secretaría, como administradora

de este fenómeno, es únicamente un apoyo para la producción agropecuaria.

La Secretaría no produce, son los productores agropecuarios, o sea los ejidatarios, los pequeños propietarios, los minifundistas quienes lo hacen y el papel de la Secretaría es de planificación agropecuaria y de fomento, y desde luego, un órgano que propicia la infraestructura agropecuaria para que los productores puedan efectivamente producir.

Esto es muy importante entenderlo porque de las metas agropecuarias de producción, la Secretaría únicamente tiene una parte de la responsabilidad. La responsabilidad total reside precisamente en los productores agropecuarios.

El concepto de unidades de decisión, antes de las exploraciones que se hicieron, no era posible aplicar, ni pensar siquiera utilizar, porque no se tenían definidas las áreas geográficas de decisión; ahora se tienen los distritos agropecuarios, tanto de riego como de temporal que delimitan, con toda precisión las unidades de producción que son el objeto de la inversión de la Secretaría.

Un distrito de temporal, por ejemplo, está compuesto y bien delimitado por una serie de municipios que lo configuran y tanto el distrito de temporal como el de riego, tienen un Comité Directivo y un Comité Técnico que coadyuva a tomar decisiones y a conducir el fenómeno agropecuario en dicho distrito. Hace dos o tres años, hubiera sido quizás una utopía pretender aplicar, siquiera, los principios de la técnica de Base Cero en la formulación del Presupuesto de la Secretaría.

Hoy podemos aplicar los principios, tampoco podemos afirmar, no debemos afirmar, que la Secretaría está en posibilidades y que es viable de aplicar ortodoxamente el Base Cero. No es posible por lo pronto, hasta que se tenga una infraestructura administrativa adecuada, que poco a poco se está construyendo. Esto obedece a un plan bien determinado, tanto por el señor Secretario como por la Oficialía Mayor, para posteriormente llegar a perfeccionamientos más detallados, que nos permitan, si no aplicar a la plenitud las técnicas del Base Cero, sí utilizar mejor sus principios e inferir

determinados patrones de desarrollo que unifiquen, y esto es muy importante: el fenómeno natural de la producción agropecuaria, con el fenómeno de la administración agropecuaria, que en principio deberían ser paralelos y no distanciados, o sea, que si el fenómeno físico natural de la producción agropecuaria es uno, el fenómeno administrativo debe de estar acorde o modulado por ese fenómeno físico, su divergencia es precisamente lo que se trata de corregir.

La técnica de Base Cero requiere de paquetes de decisión. Estos paquetes de decisión para la Secretaría los constituyen los programas. Una unidad de decisión es un conjunto de actividades que se pueden medir, y delimitar geográficamente, así es que si se tienen determinadas metas de resultados, costos de operación, objetivos, la unidad de decisión se define cuando se ubica el lugar donde se va hacer la inversión, en el caso de la Secretaría son los distritos agropecuarios que ya mencionamos. Ahí se pretende que entren en conflicto, entre comillas, los diversos enfoques ganadero, forestal, agrícola y de infraestructura hidráulica; ahí es donde se dará la lucha de cada peso del Presupuesto de 1979 por su supervivencia para el Presupuesto de 1980.

Se está asumiendo que el Presupuesto del año de 1979 no es ya un coto de caza ganado, del cual pueda despreocuparse el administrador para el próximo año, sino que cada peso que se va a presupuestar para 1980 lo debe de justificar. Esta aseveración que estoy haciendo se logra cuando en el distrito de temporal se ponen en competencia la instalación de un baño garrapaticida para el ganado con la construcción de un pozo en una unidad de producción o bien entre la siembra de alfalfa o de sorgo de trigo de oleaginosa.

En ese mismo distrito de temporal cuando el Comité Directivo y los productores entran a evaluar, el de Ganadería dirá que lo más importante es establecer un baño garrapaticida, porque si no, el ganado se muere; el de Agricultura que lo más importante es producir alfalfa, porque si no, no habrá forraje para dar de comer al ganado que va a producir leche;

el de Infraestructura Hidráulica va a decir que lo más importante es una presa, o bien que se construyan pozos.

Ahí es donde entran en conflicto los intereses legítimos de enfoque, de cada uno de los subsectores de la Secretaría, y esa emulsión es la que propicia el proceso de presupuestación Base Cero que se va a aplicar para la formulación del Presupuesto de 1980, y de cuyos resultados se obtendrá una priorización adecuada. Cuando en el distrito se da la pelea, se da la emulsión y sale finalmente un acuerdo acerca de lo que tiene más importancia con relación a las otras cosas.

Después, las autoridades superiores con la priorización propuesta en el campo, generada la base misma de la producción agropecuaria, estarán en posición de definir una estrategia global propuesta en su base por quienes están al pendiente de la producción. Sin embargo, esto no basta, se ha establecido que el Presupuesto así formado, que le hemos llamado el Presupuesto de las Representaciones Generales, o sea de cada estado, suba a los niveles superiores de mando de la Secretaría para llegar a un centro en donde se establece un Comité formado por representantes de cada Subsecretario, la Oficialía Mayor y el señor Secretario, en donde se discuten y ponen en competencia las prioridades marcadas en las unidades de producción, de las Representaciones, con las prioridades de carácter nacional, las de programación y presupuesto, las del Plan Global de desarrollo, que establecen las metas de producción, que a nivel del país se requieren para garantizar la autosuficiencia alimentaria y el equilibrio de la balanza comercial.

El resultado es un presupuesto conciliado, emulsionado en su base, originado en la base de las unidades de producción, donde se efectúa la producción y que se entrega para una compatibilización final con las grandes metas nacionales a la Secretaría de Programación y Presupuesto, en sus formatos específicos.