El Estado Labrador

Consideraciones sobre el Plan Global de Desarrollo, el Sistema Alimentario Mexicano y la Ley de Fomento Agropecuario

MODESTO SUÁREZ ALTAMIRANO

Profesor de la Universidad
Iberoamericana.

De todo corazón acepto el lema de que “el mejor gobierno es el que gobierna menos”, y me gustaría que fuera honrado con más diligencia y sistema. En la práctica significa, asimismo, lo cual también creo: “que el mejor gobierno es el que no gobierna en absoluto”; y cuando los hombres estén preparados para él, ese y no otro será el que tendrán.

DAVID HENRY THOREAU

I. INTRODUCCION

EL DECENIO que acabamos de iniciar representará, a mi juicio, la entrada de México en la era de la planificación. La fuerza por la que se llega a esa fase evolutiva la simbolizan tres importantes documentos: el Plan Global de Desarrollo, el Sistema Alimentario Mexicano y la Ley de Fomento Agropecuario. La planificación, como queda explícito en el primero de los planes, abarca ahora todos los sectores económicos y sociales del país.

En este trabajo me limito únicamente a la planificación del sector rural. Y dentro de ella sólo analizaré los problemas que considero más relevantes por el momento. El estudio y análisis completo, y a profun-

didad, de las políticas de planificación contenidas en los documentos antes citados ameritaría mayor espacio, y, sobre todo, mayor transcurso de tiempo en su aplicación, para apreciar mejor los efectos de las medidas adoptadas. El objeto de este artículo no es, por tanto, hacer una evaluación de los dos planes y la ley ya mencionados; sí es, en cambio, exponer algunas consideraciones alrededor del Estado y la planificación del sector agropecuario en nuestro país.

Para desarrollar estas ideas consideré conveniente presentar una síntesis de cada uno de los planes y la ley estudiados. Pienso que tal exposición permitirá al lector familiarizarse en forma más o menos rápida con el contenido de los textos y, por ende, seguir con más claridad las ideas que en el apartado de discusión expongo.

El artículo se divide en cuatro partes: La planificación; Las normas planificadoras; Discusión y conclusiones.

II. LA PLANIFICACION

Planificar deriva de la palabra plan, que, para comprender en su cabal sentido, es necesario relacionarla con otra: proyecto. Proyecto es una determinación para actuar de cierto modo y con determinados fines. Plan es el conjunto de medios para la ejecución de un proyecto. Planificar, en consecuencia, es la acción de elaborar un plan, y su sentido, dentro del contexto de la materia tratada en el presente artículo, es todavía más amplio pues incluye además la elaboración de proyectos, lo que, en estricto sentido, sería proyectar. Planificar es, en realidad, un método, entendido éste como el encadenamiento de ciertas acciones para obtener un fin determinado.

La planificación tiene las siguientes características. En primer lugar, implica la existencia de una voluntad que toma la decisión de determinar un objetivo —proyecto— y selecciona los medios para alcanzarlo —plan—. Planificar es una acción ordenadora y, sobre todo, coordinadora. Es, por tanto, propio de la planificación la existencia de un centro rector que elabore los planes y coordine su ejecución. Este centro rector lo constituye en las sociedades contemporáneas el Estado. La planificación es, en consecuencia, una actividad típicamente centralizadora.

En segundo término, la acción planificadora es un método, un instrumento de organización, y puede tener lugar dentro de cualquier actividad humana: en el estudio, en el sistema de vida individual, dentro de una empresa, en la vida religiosa, etc. En este amplio sentido puede admitirse que la planificación es tan antigua como la

humanidad, pues el hombre es el único animal capaz de elaborar un plan de actividades futuras sin estar determinado por estereotipos, como ocurre con otros animales. Sin embargo, la planificación social o, en otras palabras, la dirección de la conducta del hombre en sociedad, tomando en cuenta la generalidad de los aspectos sociales, es de reciente aparición. Comienza, en mi opinión, en los primeros años del presente siglo en Alemania, durante la Primera Guerra Mundial, con fines netamente militares. Su primera utilización para dirigir la evolución de una sociedad con fines predominantemente civiles tuvo lugar en la Unión Soviética con la puesta en marcha del primer plan quinquenal (1928-1932). A partir de esta última experiencia, y después de un prolongado rechazo por parte de los Estados de occidente, es aceptada plenamente al inicio de la segunda mitad de este siglo. El surgimiento de la planificación durante el siglo XX no es fortuito. Elaborar un plan, sobre todo un plan para toda la sociedad, requiere de la existencia de elementos técnicos que lo hagan posible: sistemas de información, de archivo, de organización, etc. Con el perfeccionamiento de las técnicas de la administración y el descubrimiento de las computadoras, actualmente se tienen a la mano instrumentos adecuados para llevar a cabo la más compleja planeación.

La planificación tiene un carácter instrumental: es una técnica. Sus contenidos varían según sea el Estado que la utilice. En este sentido posee una estrecha similitud con el Derecho, que es más profunda de lo que a primera vista pudiera percibirse. Considero que la planificación, en su forma más avanzada, constituye en realidad una *norma jurídica periodizada*.

Por otra parte, la finalidad de la planificación la constituye lo que en la terminología propia de dicha técnica se denomina el objetivo. El objetivo es la meta de la conducta social ordenada por la autoridad. Ahora bien, es importante tener en cuenta que los sistemas de planificación han tenido un objetivo fundamentalmente productivo. En lo cual, como más adelante se apreciará, los planes materia del siguiente apartado, siguen el mismo principio. Es verdad que el método planificador puede ser utilizado para llevar a cabo cualquier clase de contenido, prueba de ello es el Plan Nacional de Educación vigente en México, pero tradicionalmente su finalidad primordial es de índole productiva.

El objetivo de la planificación es, entonces, la producción. Objetivo que en las naciones con una industrialización incipiente o dependiente

se ha denominado *desarrollo*; y en las altamente industrializadas, *mayor racionalidad económica*.

Con estas ideas en mente pasaré a exponer el Plan Global de Desarrollo, el Sistema Alimentario Mexicano y la Ley de Fomento Agropecuario.

III. LAS NORMAS PLANIFICADORAS

En el presente apartado haré un breve resumen de los tres documentos más importantes existentes hasta ahora para la planificación de la agricultura: el Plan Global de Desarrollo, el Sistema Alimentario Mexicano y la Ley de Fomento Agropecuario.

La presentación de cada uno de estos documentos se divide en dos partes, que he denominado, siguiendo la terminología propia de la planificación, *objetivos y contenido*.

1. El Plan Global de Desarrollo

A. Objetivos

De acuerdo con el artículo 3 del Decreto del 15 de abril de 1980, por medio del cual se aprueba el Plan Global de Desarrollo, los objetivos de éste son:

a) Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, en lo político y en lo cultural.

b) Proveer a la población de empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.

c) Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente.

d) Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.

En el considerando del Decreto antes citado, se indica que el Estado ha considerado que "la planeación integral del desarrollo es el instrumento necesario para que, en forma sistemática, se definan objetivos, propósitos, metas, instrumentos, recursos y acciones en el tiempo y en el espacio, para llevar a cabo la estrategia propuesta con la mayor posibilidad de alcanzar los objetivos nacionales del desarrollo económico y social". Se dice, asimismo, que la meta es integrar un sistema nacional de planeación, y elaborar planes nacionales, sectoriales y estatales que normen las decisiones cotidianas.

Dentro de este contexto es la Secretaría de Programación y Presupuesto a quien corresponde procurar la compatibilidad de los diversos planes existentes, y los que en el futuro se aprueben, con el Plan Global de Desarrollo.

Finalmente, el artículo 2 del Decreto a que he hecho alusión, dispone que el Gobierno Federal regulará y coordinará sus acciones de desarrollo económico y social, las convendrá con los gobiernos de los Estados y las concertará e inducirá con los sectores social y privado.

B. *Contenido*

Dada la extensión del Plan Global de Desarrollo, pues abarca los diversos sectores de la economía del país, solamente expondré el contenido relativo al llamado sector agropecuario y forestal.

En la introducción del plan se mencionan ideas importantes para entender la naturaleza del documento; ideas que a continuación reproduzco:

Este esfuerzo está en proceso de cristalización en la construcción de un sistema de planeación que permitirá analizar permanentemente la congruencia, eficacia y eficiencia de la acción de los sectores gubernamental, social y privado, en torno a los objetivos y metas nacionales que expresan y traducen los principios de filosofía política emanados de las aspiraciones del pueblo de México, de la Constitución Política y del ideario del Ejecutivo Federal (PGD: 31).

Más adelante, en el apartado titulado "Filosofía Política", se expresa:

Los planes y programas del Gobierno de la República tienen como orientación esencial el cumplimiento de los fines del Estado mexicano. Las acciones que de ellos se derivan deben ajustarse a las normas conforme a las cuales se organizan los poderes constituidos y a respetar cumplidamente las garantías individuales y sociales que la sociedad ha dado y propicia (PGD: 50).

El marco que sustenta y orienta el programa gubernamental es nuestro Proyecto Nacional; es preciso, en consecuencia, invocar sus grandes líneas, subrayar sus aspectos centrales, para dejar

establecido el fundamento que guía la selección de objetivos, prioridades, estrategias y acciones sectoriales y globales en el proceso de la planeación nacional (PGD: 51-52).

Por lo que toca al papel del Estado, el Plan Global de Desarrollo declara lo siguiente:

...se operó la superación dialéctica del Estado Liberal, con la creación de una nueva forma de organización política: el Estado Revolucionario, con fines, facultades, funciones y recursos para llevar a cabo la transformación de la sociedad en concordancia con los intereses nacionales. Bajo estas premisas, la unidad puede sustentarse en la pluralidad; ningún grupo está excluido de las responsabilidades del Estado (PGD: 58).

Dentro del apartado llamado Política Sectorial, se encuentran los planteamientos relativos al llamado "Sector Agropecuario y Forestal". En él se establecen como metas para este sector, las siguientes:

- a) Aumento sostenido de la producción agropecuaria.
- b) Desarrollo de las áreas de temporal, como cambio de estrategia.
- c) Mayor impulso a la producción de bienes básicos, para abastecer en forma suficiente los alimentos que demanda la población, particularmente maíz y frijol.
- d) Organización de los productores de temporal.
- e) Aumento de las posibilidades de ocupación.
- f) Revitalizar la alianza entre el Estado y los campesinos, mediante los recursos del riesgo compartido en la producción y el subsidio a través de insumos, investigación y extensionismo, la creación de almacenes, mercados de origen y mercados de destino.
- g) Coordinación de las actividades gubernamentales que procuran el mejoramiento social y económico del campo.
- h) Incorporación de nuevas superficies al cultivo, sobre todo en el trópico húmedo.
 - i) Conservación y uso de la tierra con fines turísticos.
 - j) Conservación, ampliación y articulación de la red de transporte.
 - k) Ampliación de la red de telecomunicaciones para integrar a las comunidades rurales a la actividad económica y social del país.
 - l) Investigación agropecuaria y desarrollo de tecnologías apropiadas para las zonas de temporal.

m) Promoción de agroindustrias y su ubicación en costas, fronteras y zonas preferentes en el interior del país, para apoyar un desarrollo más equilibrado.

Quiero terminar esta breve síntesis del Plan Global de Desarrollo con la cita de un texto contenido en la sección de la política agropecuaria y forestal, que resume bastante bien, a mi juicio, el papel del Estado frente a la producción agropecuaria y forestal que obtienen los campesinos de las regiones de temporal:

El Estado no produce alimentos; los alimentos los producen los campesinos. El Estado será guía, fomentará y promoverá la producción pero, con el Sistema Alimentario Mexicano recién propuesto a la Nación, se irá más lejos (PGD: 287).

2. Sistema Alimentario Mexicano

A. Objetivos

Los objetivos del Sistema Alimentario Mexicano son fundamentalmente dos:

a) Aumentar la producción de alimentos básicos con la idea de lograr la autosuficiencia.

b) Apoyar de manera múltiple el consumo de las mayorías empobrecidas del país.

En el *planteamiento estratégico* del Sistema se propone "...un ambicioso *esquema de producción* de alimentos básicos, encaminado a la autosuficiencia, tanto para el sector agropecuario como pesquero, y se aportan elementos para su correcta distribución y consumo. Se señalan, asimismo, *acciones solidarias del Estado*, concertando las mismas y compartiendo los riesgos aparejados a la producción agropecuaria y pesquera" (SAM: I).

En cuanto al papel del Estado como guía del desarrollo económico mexicano, el planteamiento estratégico dice lo siguiente:

El Estado mexicano, como pocos, puede hoy actuar ampliamente desde una perspectiva estratégica, induciendo acciones, concertando alianzas populares para transformar, finalmente, viejas necesidades en activas demandas. Concretamente: Toca a nuestro gobierno la quizás irrepentible y única posibilidad de satisfacer sin concesiones innecesarias nuestro gran potencial de crecimen-

to, ampliando la base productiva y el mercado interno. Sentando así bases sólidas de soberanía y de una economía eficiente y poderosa (SAM: 2).

Se indica que el Sistema Alimentario Mexicano es una estrategia de producción y desarrollo en la cual los “vectores convergentes” son los alimentos y los energéticos. Y dicha estrategia se sustenta en tres razones: justicia social, economía y soberanía.

Por otra parte, se reconoce que el desarrollo mexicano se ha basado en el apoyo brindado por el “sector primario” —que, en otras palabras, puede denominarse campesino— (SAM: 5).

B. Contenido

El Sistema Alimentario Mexicano parte del índice calórico y proteínico establecido por el Instituto Nacional de la Nutrición, que permite considerar una alimentación como satisfactoria. Se indica que en las zonas rurales un poco menos del 90% de la población padece un subconsumo calórico y proteínico en algún grado, “...esto es, 21 millones de personas. Alrededor de 9.5 millones de ellas, tienen un déficit calórico grave que va del 25 al 40% con respecto al mínimo normativo, que es de 2,750 calorías diarias per cápita” (SAM: 6).

La población deficitaria de calorías, denominada en el Sistema *población objetivo*, la integran quienes no alcanzan a cubrir los mínimos nutricionales de 2,750 calorías y 80 gramos de proteínas; en 1979 esta población era de unos 35 millones de mexicanos” (SAM: 6-7). De la *población objetivo* se separaron aquellos habitantes que presentan un “muy bajo nivel nutricional”, sobre quienes se piensa actuar a corto plazo, y se denominó “población objetivo preferente”, y constituía, en 1979, unos 19 millones de habitantes; 13 de ellos en las zonas rurales y 6 en las áreas urbanas; zonas y áreas que constituyen las llamadas *zonas críticas*.

La canasta básica recomendable es un conjunto de productos que, integrados en un paquete, contienen las calorías y proteínas que recomienda como mínimo el Instituto Nacional de la Nutrición. Esta canasta básica, posee, de acuerdo con el Sistema Alimentario Mexicano, cinco características, a saber (SAM: 9):

- a) Satisface el mínimo calórico y proteínico normativo.
- b) Toma en cuenta los costos de producción que inciden en los precios finales de los alimentos que la componen.

- c) Considera la capacidad de compra de la población.
- d) Toma como base los hábitos de consumo nacionales y regionales.
- e) Se fundamenta en el potencial que tienen los recursos naturales y humanos, y la industria alimentaria del país.

La canasta básica recomendable, y sus diversas variantes, de acuerdo con el Sistema, se caracteriza, como instrumento de planificación económica del Estado hacia la autosuficiencia alimentaria nacional, en que liga las necesidades con las posibilidades de producción. Se indica, además, en dicho documento, la conveniencia de establecer un sistema selectivo de subsidios a la producción y al consumo alimentarios. Con ello se logrará reducir el precio de la *canasta básica recomendable* en un 30%, lo que implicará en realidad un 50% respecto del precio comercial, si el subsidio se aplica a través del sistema DICONSA (Distribuidora Conasupo, S. A. de C. V.).

Es importante destacar que el Sistema Alimentario Mexicano fue concebido como un instrumento de desarrollo de la producción agrícola con una meta a un corto plazo de dos años (1980-82). La meta del sistema es la *Canasta Básica Recomendable*, que se hará llegar a los consumidores, o en términos del propio documento oficial, a la *población objetivo*, a través del sistema de tiendas DICONSA. La *canasta básica* es el fundamento del Sistema; por ello el objetivo es lograr la autosuficiencia en la producción de los artículos que la integran. Se considera indispensable revitalizar, a través de una nueva racionalidad, al sector agropecuario y pesquero dentro de la economía nacional: se le debe reorientar hacia el mercado interno, con lo que se producirán mayor número de empleos rurales y se liberará una gran cantidad de divisas al sustituir sus propias importaciones.

De acuerdo con el plan contenido en el Sistema Alimentario, la autosuficiencia en maíz y frijol se planea en el término de dos años —es la meta a corto plazo—, mediante la utilización de los recursos existentes en las zonas de temporal. Para 1985 se piensa en la autosuficiencia en los demás productos deficitarios, mediante la apertura de nuevas tierras al cultivo. Se pretende, entonces, impulsar como productores de granos básicos a los

...empobrecidos campesinos de las zonas de temporal, que son los que tienen el mayor potencial de elevar la producción, vía productividad y su papel simultáneo, como sus principales consumidores, nos da una correlación estratégica de la mayor im-

portancia, pues la subalimentación es esencialmente un problema de pobreza cuya mejor solución es la reactivación productiva de quienes padecen (SAM: 14).

Este impulso, se dice, desatará un *desarrollo rural* que implica infinidad de ventajas: empleos, ahorros en transporte y almacenamiento, capitalización a nivel local, disminución en los gastos de salud, aumento de la productividad escolar, desarrollo regional, etc.

Todo lo anterior plantea en concreto

...un aumento generalizado de la producción agropecuaria y pesquera para producir en el plazo más breve posible los alimentos más importantes en la composición de la C.B.R. y procurar que este aumento en la producción genere también —por vía del empleo agrícola— una mejor distribución del ingreso entre los campesinos. Esto irá generando condiciones de un aumento auto-sostenido de la producción a largo plazo, una mejor utilización de los recursos locales y atenderá, simultáneamente, a las zonas más críticas en nutrición (SAM: 14-15).

De esta manera, se indica, se revitalizará la alianza entre el Estado y los campesinos, pues el primero asumirá compartida y solidariamente los riesgos de la producción de alimentos, subsidiará, por medio de insumos, investigación y extensionismo, el cambio tecnológico en los predios, apoyará la organización campesina, y promoverá la retención *in situ* de la riqueza agregada mediante la creación de agroindustrias (SAM: 15-16).

La producción de alimentos básicos se centra de manera clara en la agricultura de temporal. Esto por dos razones: primera, porque ahí se concentra el mayor potencial agrícola; y, segunda, porque ahí se encuentran también los principales consumidores deficitarios de la *canasta básica recomendada*.

Los distritos de temporal serán los centros estratégicos del Sistema Alimentario Mexicano. Función que se aclarará más cuando se exponga la síntesis de la Ley de Fomento Agropecuario.

El Sistema contiene tres elementos más de la estrategia productiva de alimentos básicos: abrir tierras al cultivo; intensificar la ganadería para elevar su nivel productivo y liberar tierras para cultivo; y revitalizar el sector pesquero. Otros aspectos complementarios de dicha

estrategia son el aumento en los precios de garantía de los alimentos básicos, porque los productores son campesinos; lo anterior aunado a políticas que minimicen los efectos negativos sobre los consumidores —que son ellos mismos—. El precio de garantía, se dice, estimula a corto plazo la producción de ciertos cereales. Por otra parte, la estrategia de producción a largo plazo debe tomar como elemento principal el aumento de la productividad de la tierra y el cambio tecnológico, para lo cual se establecerá una política de subsidios a la producción que resulte más eficaz y selectiva. Se aclara que se promoverá una concepción tecnológica apropiada a los campesinos, que tome en cuenta las condiciones de sus sistemas agrícolas. Además, se establecerán mecanismos y modalidades de crédito diferentes —por ejemplo, el crédito a largo plazo—, obras de infraestructura y compactación de parcelas que mejoren las condiciones de producción de los predios, y apoyos a la comercialización de los productos. Todo ello, se concluye, propiciará que la mayor parte de los campesinos produzcan y retengan excedentes.

Dos elementos de apoyo a la producción, en cierta forma ya mencionados pero que deben destacarse, son el riesgo compartido y el paquete tecnológico. El primero consiste en un seguro en especie equivalente a la producción promedio que obtiene tradicionalmente el campesino en su parcela, para el caso de que la producción se pierda total o parcialmente. El segundo lo integran fertilizantes, el sistema de densidad de siembra, el control de insectos y malezas, y los aperos de labranza. Dentro de este paquete el fertilizante se considera como “la palanca fundamental impulsora del potencial de producción porque es el que más alta respuesta productiva tiene...” (SAM: 31).

En el Sistema se habla también de la existencia de apoyos directos. Tal es el caso del contrato-programa de unidades productivas, mediante el cual el productor se compromete a producir determinado cultivo básico en una superficie dada y una institución, llamada responsable, a brindar apoyos específicos. Para ello es necesario un programa operativo, que se elabora antes de las siembras, en el cual el Estado defina los recursos que puede comprometer y decida cuál será la institución responsable del programa, así como los modos de coordinación con el resto de las instituciones.

Finalmente, se establece en el Sistema Alimentario Mexicano que los apoyos directos deberán programarse desde la base, o sea desde las *unidades productivas*.

IV. LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO

A. *Objetivos*

De acuerdo con la exposición de motivos esta Ley tiene por objetivos "...la planificación precisa e integral de la producción agropecuaria, así como que se incorporen al cultivo efectivo todas las tierras susceptibles de explotación, fortaleciendo tanto la organización de los campesinos para aumentar sus propios ingresos, como la producción nacional en provecho de la economía del país". Por otro lado, en su artículo 10 dispone que "...tiene por objeto el fomento de la producción agropecuaria y forestal, para satisfacer las necesidades nacionales y elevar las condiciones de vida en el campo".

Se trata, pues, de una ley que tiene un claro objetivo productivo en las actividades agropecuaria y forestal.

B. *Contenido*

La Ley de Fomento Agropecuario se divide en siete títulos. A continuación destacaré lo que considero los aspectos más relevantes de cada uno de ellos.

a) *Disposiciones generales.* En este primer título de la Ley de Fomento Agropecuario se establecen los objetivos de la misma y las atribuciones de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Dentro de estas últimas es importante destacar: a.1.) Planear, organizar, fomentar y promover la producción agropecuaria y forestal; a.2.) Formular el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal; a.3.) Proponer el uso apropiado de los suelos con el objeto de aumentar la productividad; a.4.) Evaluar periódicamente los resultados del Plan; a.5.) Promover y apoyar la organización de los productores rurales para actividades productivas y de comercialización; autorizar la importación y exportación de productos agropecuarios y forestales, maquinaria, semillas, fertilizantes, en coordinación con la Secretaría de Comercio; a.6.) Determinar o promover los estímulos más eficaces para la producción rural; a.7.) Delimitar, establecer o intervenir en los Distritos de Temporal; a.8.) Intervenir en los Distritos de Riego; y a.9.) Intervenir en el procedimiento de declaración de tierras ociosas y determinar su explotación (art. 4).

b) *Plan de Desarrollo y Programas.* Este título se subdivide en los siguientes capítulos:

b.1.) *De la planeación nacional.* Aquí se dispone la elaboración del

Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal, que tiene por objetivos el adecuado aprovechamiento de los recursos disponibles en los distritos de riego y temporal, y en general del sector rural, para satisfacer las necesidades alimenticias de la población, de la industria y las de la exportación, cuando así convenga; y para elevar las condiciones de vida y de trabajo del campo (art. 6). El Plan contendrá objetivos a corto, mediano y largo plazo; las metas específicas de la producción en el tiempo (estaciones, ciclos de cultivo, plantíos, etc.) y las circunscripciones en que habrá de lograrse aquélla, de acuerdo a requerimientos nacionales, regionales, estatales, municipales o locales; el monto de las inversiones públicas que deban realizarse; la adecuada organización de los campesinos para alcanzar los objetivos del Plan; los problemas de tenencia de la tierra y derechos sobre aguas que puedan impedir el logro de los objetivos y metas del Plan; la intervención del sector público, y la propuesta de participación de otros sectores en capacitación, investigación, extensionismo, infraestructura, crédito, insumos, equipos, etc.; las necesidades de acopio, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de los productos; la posibilidad de establecer agroindustrias; la estimación de los recursos materiales o financieros convenientes para la realización del Plan; y la intervención de las dependencias del Ejecutivo Federal y de las entidades del sector paraestatal (art. 7).

Por otro lado, se indica que a la Secretaría de Programación y Presupuesto le corresponde hacer compatible el Plan con el Sistema Nacional de Planificación (art. 8). Se establece, además, que los planes y programas son obligatorios para el sector estatal federal y su ejecución se podrá concertar con los Estados de la Federación, e inducirse o convenirse con los sectores social y privado (art. 9).

Es importante destacar que el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal lo aprueba y lo modifica el Ejecutivo Federal (art. 4, fracc. II y art. 11).

b.2.) *De los Programas.* De acuerdo con la Ley de Fomento Agropecuario hay tres tipos de programas: los normales, los especiales y los de contingencia (arts. 12 y 13). Los últimos son aquellos que se formulan cuando la producción planeada se abate, y su objeto es corregir el faltante de productos básicos. Respecto a los programas normales y especiales no hay en la ley una definición.

Las *áreas productoras*, que de acuerdo con el ordenamiento legal que aquí se sintetiza, "son las superficies de terreno que registre la SARH, a solicitud de los interesados, y que comprendan una super-

ficie territorial definida, integrada con las tierras de los ejidos, comunidades, colonos o pequeños propietarios, cuando expresen su voluntad de alcanzar las metas programadas conforme al orden que proponga la Secretaría" (art. 19). También serán consideradas *áreas productoras* las circunscripciones compactas en que operen toda clase de organizaciones, asociaciones y unidades de producción que sean reconocidas por las leyes (*idem*). La SARH mantendrá actualizado, en coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria, un catálogo de las áreas productoras (art. 22).

c) *Organización de la producción*. El presente título contiene los capítulos que siguen:

c.1.) *De los Distritos de Temporal*. Se trata de zonas con características ecológicas y socioeconómicas similares en las que se realizan o pueden realizarse actividades productivas agropecuarias (Art. 23). Los distritos de temporal se determinarán por acuerdo del Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos (art. 24).

En cada distrito de temporal debe haber un Comité Directivo. Este lo integran el representante de la SARH en la entidad respectiva, los delegados de las dependencias técnicas de la SARH que corresponda, un representante de la Secretaría de la Reforma Agraria, un representante de cada una de las organizaciones nacionales de ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios, un representante del Banco Nacional de Crédito Rural, de la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, de Fertilizantes Mexicanos, de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, de Servicios Ejidales, y, en su caso, los representantes de cualquier otra entidad de la administración pública paraestatal, que opere dentro del distrito de que se trate, y que tenga relación, por la actividad que realice, con el sector agropecuario; por último, los representantes de los gobiernos de los estados y de los municipios en los que se encuentren los distritos de temporal (art. 27).

Las principales facultades de los Comités Directivos son (art. 29): Aprobar los programas agropecuarios del distrito, de acuerdo con las bases señaladas por el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal; vigilar la ejecución de los programas específicos; autorizar los programas de asistencia técnica y extensión; promover la aceptación de los programas aprobados; coordinar la organización de los productores para solicitar crédito oficial y privado; formular y promover programas de abastecimiento de insumos; elaborar las instrucciones

y recomendaciones con base en los resultados de los programas; que deban ser tomadas en cuenta en la formulación de nuevos programas, y aprobar los proyectos de obras de infraestructura y comercialización.

c.2.) *De las Unidades de Producción.* Las unidades de producción se integran por ejidos y comunidades, asociados entre sí, o con colonos y pequeños propietarios (art. 32). El fin de estas unidades es la producción agropecuaria, y pueden incluir el uso de espacios comunes, construcción de obras de aprovechamiento común, uso de equipos y prestación de servicios en mutuo beneficio (art. 33). Las unidades que se registren en la SARH tendrán capacidad jurídica para contratar, incluso mano de obra (art. 35). Los ejidatarios y comuneros, dentro de las unidades de producción, deberán trabajar personalmente la tierra, excepto en los casos autorizados por la Ley Federal de Reforma Agraria (art. 36).

En el supuesto de que se presenten conflictos relativos a las unidades de producción, antes de que los interesados recurran a las autoridades competentes, deberán agotar un procedimiento administrativo ante la SARH (art. 38).

Los votos de las partes integrantes de las unidades se computarán en proporción a la superficie de terreno que a cada una corresponda (art. 42). El funcionamiento de las unidades se sujetará a las normas siguientes (art. 42): Las partes involucradas pueden designar uno o más administradores; tienen derecho a las utilidades, de conformidad con lo dispuesto en el reglamento y en las normas que se especifican en los incisos a, b y c de la fracción II del citado artículo; los ejidatarios y comuneros no podrán ser sustituidos en la prestación del trabajo personal que les corresponda; la terminación anticipada de la unidad, por último, podrá ser convenida por las partes.

c.3.) *De las tierras susceptibles de cultivo.* Se declara de utilidad pública el destino de la producción agrícola en terrenos de agostadero susceptibles de cultivo (art. 43). Previo estudio, la SARH propondrá al Ejecutivo Federal la expropiación de los terrenos de agostadero que puedan cultivarse (art. 44).

c.4.) *De la mecanización y servicios.* Se considera de interés público el uso de maquinaria y equipos, la operación de instalaciones para el almacenamiento y procesamiento de productos, y la prestación de los servicios que requieran los productores con motivo de la explotación de la tierra (art. 48). Para tal fin la SARH levantará un registro de maquinaria, equipos, etc., que puedan ofrecerse a los productores

(art. 49). La SARH promoverá el empleo de vehículos y máquinas, instalaciones y servicios entre pequeños propietarios, comuneros y ejidatarios, y en las unidades de producción (art. 51).

c.5.) *Del riesgo compartido.* El fideicomiso de riesgo compartido, en el que el Ejecutivo Federal es fideicomitente, tiene los siguientes dos objetivos (art. 53): concurrir con recursos adicionales que requieran las áreas productoras, para que puedan cumplirse los planes especiales y de contingencia; y apoyar las inversiones, obras o tareas que sean necesarias para aumentar la producción.

El fideicomiso, en el caso de que los objetivos de producción no se logren, absorberá el costo de los recursos adicionales que se aporten, y garantizará a los campesinos, fideicomisarios, el ingreso promedio que se hubiese obtenido conforme a sus actividades tradicionales (art. 54). El riesgo solamente se compartirá con productores de distritos de temporal, ejidatarios, comuneros, colonos o pequeños propietarios, cuando sus superficies no rebasen la extensión equivalente a la unidad de dotación ejidal en la zona correspondiente, y siempre que se obliguen a cumplir los programas especiales o de contingencia, o acepten los compromisos de productividad que expresamente autorice la SARH (art. 55). El fiduciario del riesgo compartido será el Banco Nacional de Crédito Rural. El fideicomiso tendrá un Comité Técnico que será presidido por el Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos (art. 57).

c.6.) *De la asistencia técnica y del crédito.* La SARH podrá realizar, a solicitud de los interesados, estudios técnicos en áreas productoras que tiendan a mejorar la capacidad productiva de los terrenos (art. 58). Los propietarios o poseedores de tierras que no excedan del equivalente a la unidad de dotación tendrán preferencia para ser abastecidas de semillas mejoradas, fertilizantes, asistencia técnica, etc. (art. 60). Lo mismo ocurre con el crédito, al cual las personas antes mencionadas tienen acceso prioritario (art. 61).

D. *Reagrupación de la pequeña propiedad*

d.1.) *Del minifundio.* Se considera minifundio la superficie de terreno que tenga una extensión hasta de 5 hectáreas de riego o humedad, o sus equivalentes; así como la que no baste para obtener, por lo menos, una producción que arroje como beneficio el doble del salario mínimo en el campo correspondiente a la región (art. 63).

Se declara de interés público la preservación de la pequeña pro-

propiedad agrícola no menor de 5 hectáreas de tierras de riego o su equivalente en otras, y el agrupamiento de minifundios entre sí o con otras fincas rústicas con extensión menor a la máxima de la pequeña propiedad, y sin exceder de ésta (art. 64). Las granjas y huertos familiares no se considerarán minifundios (art. 65).

Se declaran nulos de pleno derecho los actos jurídicos que tengan por objeto, o den por resultado, el fraccionamiento de minifundios (art. 66). El apoyo técnico y financiero oficial se dará preferentemente a los casos de agrupamiento de minifundios (art. 69). Los minifundistas tendrán el derecho al tanto en caso de enajenación de los minifundios colindantes (art. 70).

E. Tierras ociosas

e.1.) *De la declaración de tierras ociosas.* Se consideran tierras ociosas los terrenos aptos para la producción agrícola que se encuentren sin explotación (art. 71). La utilización de tierras ociosas se declaran de utilidad pública (art. 72). La SARH establecerá, por regiones, las fechas de preparación y siembra de terrenos, y las áreas mínimas que deberán ser cultivadas de acuerdo con la calidad de las tierras (art. 73). El procedimiento relativo a la declaración y ocupación de tierras ociosas se tramitará ante la SARH (art. 74).

e.2.) *Del aprovechamiento de las tierras ociosas.* La SARH encomendará la explotación de las tierras ociosas a una entidad del sector público, capacitada para celebrar contratos para el uso y goce de esas tierras. Tendrán preferencia para su explotación, en primer lugar, los campesinos con derechos a salvo; y en segundo, los vecinos del municipio de que se trate (art. 80).

Los requisitos que se exigen al solicitante de tierras, además de la consabida nacionalidad mexicana, es que tengan experiencia en la agricultura; que acepten acatar los lineamientos técnicos que determine la SARH; que se obliguen a desarrollar la explotación que sugiera el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal, y que se sometan al procedimiento administrativo ante la SARH, en caso de que surjan conflictos (art. 84).

La extensión de la tierra ociosa que podrá disponer cada solicitante será determinada de acuerdo con la calidad de los terrenos y el número de solicitantes, sin rebasar los máximos que establece la ley a la pequeña propiedad, ni los mínimos que se han señalado para el minifundio (art. 85). La SARH llevará un registro detallado de las tierras declaradas ociosas (art. 89).

e.3.) *De las tierras ociosas en litigio.* Las tierras ociosas a causa de litigio pueden ser objeto de declaratoria de ociosidad, con sus efectos consecuentes, sin perjuicio de la resolución que recaiga dentro del procedimiento (arts. 90 y 91).

F. Sanciones

Este título contiene las diversas sanciones previstas por la Ley de Fomento Agropecuario para los casos de incumplimiento de sus disposiciones por parte de empleados, funcionarios, propietarios, poseedores, jueces, registradores y notarios públicos (arts. 94, 95, 96 y 97).

G. Recursos administrativos

La Ley de Fomento Agropecuario prevé la existencia del recurso de revisión, que se interpondrá ante el Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, contra las resoluciones que dicte la SARH en aplicación de la ley antes citada (art. 100).

V. DISCUSION

Tomando en cuenta la limitación de tratamiento a que hice referencia en la introducción, a continuación pasaré a discutir los elementos que, en mi opinión, destacan en los planes y la ley antes presentados. Para desarrollar el presente apartado divido los puntos a discusión en tres: el agente planificador, los objetivos y los instrumentos.

1. *El agente planificador*

El Estado es, como claramente puede desprenderse de la lectura de los tres documentos sintetizados en el apartado anterior, el agente o sujeto activo de la planificación. Este papel indiscutido se sostiene como premisa en la sección llamada "Filosofía Política" del Plan Global de Desarrollo, que textualmente dice:

Los derechos de la Nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, regular en beneficio social el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, hacer una equitativa distribución de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la po-

blación rural y urbana, confieren al Estado una responsabilidad explícita de rectoría económica de la Nación, como guía del esfuerzo de la comunidad.

Esta función central se encuentra en diversos mandatos constitucionales que limitan y condicionan actividades y derechos al interés público, al interés social, al mandamiento del equilibrio de los intereses particulares (PGD: 67).

El papel del Estado "...como guía del esfuerzo de la comunidad" es, en realidad, nuevo, y puede ilustrarse de manera clara en las atribuciones previstas por el art. 4 de la Ley de Fomento Agropecuario, en cuya primera fracción se establece que corresponde a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos: "Planear, organizar, fomentar y promover la producción agropecuaria y forestal". Esta nueva tarea constituye una innovación cuyos efectos son desde ahora previsibles. El Estado introduce una nueva faceta de su papel dentro del ámbito económico nacional: el Estado productor, el Estado empresario. Considero que estamos frente a un proceso de evolución del Estado, en el cual, como primera etapa, podrían incluirse actividades tales como la producción del petróleo, la administración de los ferrocarriles, la seguridad social y la producción de energía eléctrica. A través de los tres ordenamientos legales sobre los que gira el presente trabajo, el Estado mexicano cruza el umbral de una segunda etapa: la organización de la producción agropecuaria y forestal.

Que estamos frente a una actividad diferente del Estado puede apreciarse en dos cosas. Por una parte, las actividades productivas enunciadas para ilustrar la primera etapa, pueden fundamentarse en tanto tareas que, aun cuando no pertenecen exclusivamente al Estado, éste las ha reclamado para sí en forma tradicional, al menos en México. Por otra, aun cuando el Estado en México, tradicionalmente también, ha intervenido en la regulación de la tenencia de la tierra, jamás lo había hecho en relación a la producción agropecuaria misma y a su destino: planéandola, organizándola y promovéndola. Planear, como lo señala el Plan Global de Desarrollo es,

...concebir una estructura racional de análisis que contenga los elementos informativos y de juicio suficientes y necesarios para fijar prioridades, elegir entre alternativas, establecer objetivos y metas en el tiempo y en el espacio, ordenar las acciones que per-

mitan alcanzarlos con base en la asignación correcta de recursos, la coordinación de esfuerzos y la imputación precisa de responsabilidades, y controlar y evaluar sistemáticamente los procedimientos, avances y resultados para poder introducir con oportunidad los cambios necesarios.

La actividad productiva del Estado es, entonces, la principal, y más trascendente innovación traducida dentro de los tres cuerpos legales estudiados.

Ahora bien, de la afirmación anterior surge inmediatamente la siguiente pregunta: ¿por qué es el sector agropecuario el primero en el que dicha innovación se introduce? Para responder, es necesario tomar en cuenta el papel que el Estado ha desempeñado dentro de la historia agraria del país. El Estado, tanto colonial como independiente y soberano, se ha declarado el propietario original del territorio nacional. La estructura agraria fue moldeada por él, al ser la única fuente de los diversos sistemas de tenencia de la tierra reconocidos en la legislación. Como ejemplos de ello tenemos la creación de las Comunidades Indígenas en la época colonial; las Leyes de Reforma en el siglo pasado, y la Constitución de 1917, que dio pie al reparto agrario. Por otro lado, es conveniente destacar que la intervención estatal que conformó la estructura agraria del país, con la característica de tutela que presentó, dio lugar a la idea de que el campesino debe ser llevado de la mano, incluso en la actividad más propia de él: el cultivo de la tierra.

El sector agropecuario es hoy, como siempre, la vanguardia del país en lo que a recibir los efectos de la expansión estatal se refiere.

2. *Los objetivos*

Objetivo es el resultado que se desea alcanzar mediante la acción planificadora. Los objetivos, utilizando el lenguaje propio de esta técnica, son los *para qué* de una acción determinada. Pues bien, los resultados que se desean alcanzar mediante el Plan Global de Desarrollo, el Sistema Alimentario Mexicano y la Ley de Fomento Agropecuario son, en resumidas cuentas, los siguientes:

En primer lugar, el crecimiento económico. Por ello debe entenderse a mi juicio, el aumento de la producción en todos los sectores, y en el caso concreto que ahora se trata, de la producción agrícola, pecuaria y forestal. En segundo término, con el aumento de la producción se pretende lograr la autosuficiencia alimentaria del país, y apoyar el

consumo de las mayorías empobrecidas (Sistema Alimentario Mexicano). El tercer objetivo es la generación de más empleos dentro del sector rural (Plan Global de Desarrollo y la Ley de Fomento Agropecuario). Finalmente, como cuarto gran objetivo de este conjunto de lineamientos productivos, se busca una mejor distribución del ingreso (Plan Global de Desarrollo; reiterado en el Sistema Alimentario Mexicano).

Los demás objetivos de los que hablan estos instrumentos de planificación, como son la incorporación de todas las tierras susceptibles de cultivo, la organización campesina y el elevar las condiciones de vida en el campo, previstos en la Ley de Fomento Agropecuario, o bien el de la independencia que prevé el Plan Global de Desarrollo, pueden subsumirse en los objetivos anteriormente señalados.

Es conveniente tratar lo relativo a la compatibilidad de objetivos entre los diversos documentos aquí analizados. Los objetivos del Plan Global de Desarrollo, por ser básicamente de naturaleza declarativa, y por su gran amplitud, no presentan, en mi opinión, incompatibilidad con los que sustentan el Sistema Alimentario Mexicano y la Ley de Fomento Agropecuario. En efecto, la independencia de México, la generación de un mayor número de empleos, el crecimiento económico y la mejora en la distribución del ingreso entre la población, no riñen con el aumento de la productividad de alimentos básicos, con el apoyo al consumo de las mayorías empobrecidas, por una parte; o con la planificación de la producción agropecuaria y forestal, con la incorporación del mayor número de tierras al cultivo, con la organización campesina y con elevar las condiciones de vida en el campo, por otra.

Sin embargo, dentro del Sistema Alimentario Mexicano existe una inconsistencia interna que lo hace ser compatible con la Ley de Fomento Agropecuario. Explicaré detalladamente esta afirmación.

La inconsistencia del Sistema Alimentario Mexicano radica en que tratándose de un plan dirigido a los campesinos de temporal, a quienes considera, acertadamente en mi opinión, como productores-consumidores de granos básicos, intenta hacerlos producir, pero no para su propia autosuficiencia, como sería de esperar por tratarse de una población campesina con las características que el propio Sistema señala —campesinos empobrecidos de zonas de temporal, con la mayor posibilidad de elevar su producción, consumidores de lo que producen, y en quienes se presenta la relación directa entre déficit alimentario y carencia de producción. Por el contrario, aun cuando la lógica interna del planteamiento anterior llevaría como consecuencia necesaria el apoyo guber-

namental a estos productores para hacerlos autosuficientes, puesto que son al mismo tiempo, el grueso de la población deficitaria en alimentos, ello se rompe al intentar que los campesinos de temporal produzcan alimentos básicos no solamente para ellos sino para toda la población del país. De ahí que se hable de vender la Canasta Básica Recomendable, lo que significa la incongruencia de que a los productores deficitarios de ciertos granos se les hace producirlos para luego comprárselos y más tarde volvérselos a vender. De esta manera, que además no está muy clara y precisada en el plan alimentario, se coloca a estos pequeños agricultores de temporal en su tradicional papel de *campesinos*; agricultores que transmiten excedentes a la sociedad dominante.

Los distritos de riego, en cambio, permanecen intocados, y la pregunta que surge es: ¿por qué si el déficit alimentario es nacional, entendido este déficit como realmente se plantea en el Sistema Alimentario Mexicano —de escasez de granos básicos, no tanto de calorías—, los distritos de temporal no son tomados en cuenta, a pesar de su alta capacidad productiva, para encauzarlos hacia la producción de dichos alimentos en lugar de marginarlos a su producción de mercancías exportables?

Es por estas razones que el Sistema Alimentario Mexicano no es incompatible con la Ley de Fomento Agropecuario, como algunos críticos han sostenido. El Sistema Alimentario Mexicano es, en consecuencia, campesinista, mas no en el sentido que Alexander Chayanov confiere al concepto campesino, y sí en el que le atribuye Eric Wolf.

De esta forma parece que el campesinado seguirá desempeñando su arcaico papel dentro de la formación social mexicana.

3. *Los instrumentos*

En primer lugar, es conveniente hablar sobre la naturaleza de los instrumentos utilizados para planificar la producción agropecuaria, y que están representados por los dos planes y la ley descritos en el apartado anterior. Como se indicó brevemente en el apartado II, las normas que disponen la planificación se dividen en dos clases: los planes y la legislación.

Existe una diferencia fundamental entre ambos instrumentos, además de la forma que más adelante analizaré, y es la característica administrativa de los planes. En efecto, se trata de disposiciones que van dirigidas al sector público con efectos o consecuencias en el sector privado, en el sentido tradicional de ambos términos. Como dispo-

ción administrativa los planes regulan la actividad del Estado por parte del mismo Estado. Esta característica resulta sumamente interesante puesto que refuerza los planteamientos que hice sobre el nuevo papel estatal en el punto número 1 de la presente discusión. Característica interesante, además, porque el Estado parte, en su planteamiento, de la utilidad y el interés públicos; esto es, considera que con materias que afectan el interés de la sociedad en su conjunto, para cuyo logro, por otro lado, se requiere obviamente de la participación de la mayor parte de los productores del sector rural. Sin embargo, las disposiciones contenidas en los planes son, según se dice expresamente, obligatorias para el sector público y objeto de convenio con el sector privado. Este punto nos plantea lo que tal vez sea el aspecto más importante sobre la naturaleza jurídica de las disposiciones en cuestión.

Los fines que se persiguen a través de los planes son similares a los que la legislación procura alcanzar. Sin embargo, a diferencia de la legislación, en donde el Estado sí obliga a los particulares a observar determinadas conductas, las disposiciones de los planes se dictan para regular la conducta del Estado mismo, y como el fin que se persigue —en este caso el aumento de la producción agropecuaria— involucra necesariamente al sector privado —al cual no se puede obligar a actuar en un sentido productivo; pero, para lograr dicho fin, es necesario hacerlo—, crea una contradicción que se rompe recurriendo a medidas de tipo indirecto, como son el condicionamiento de los subsidios, del riesgo compartido, del crédito, etc. En otras palabras, mediante la imposición de condiciones sobre los medios que han sido previstos como adecuados para lograr los fines propuestos, se intenta obtener la colaboración del sector privado.

Nos encontramos frente a disposiciones administrativas que en realidad pretenden alcanzar los fines de la legislación; lo cual encierra, como fácilmente podrá observarse, el serio peligro de trasladar facultades legislativas al Poder Ejecutivo para fines netamente productivos.

Otro aspecto relevante es el formal. En él existe también una importante diferencia entre los planes y la legislación. La aparición de los documentos sobre los cuales se reflexiona aquí, significa el posible surgimiento de nuevas formas legislativas, si se atiende a la conclusión que líneas arriba sustenté. Estas nuevas formas poseen características que le son propias, de las cuales solamente destacaré, por ahora, el lenguaje. El lenguaje jurídico es un lenguaje técnico, y como tal con-

sidero que es el primero que cristalizó en un cuerpo coherente y sistemático. Dicho lenguaje, si bien esotérico, ya que es necesario un largo proceso de iniciación para comprenderlo y utilizarlo, ha sido de gran utilidad, pues es el resultado de un gran esfuerzo de análisis y de síntesis que logró acuñar un vocabulario que permitiera un mayor uso de términos unívocos. En este sentido el lenguaje jurídico es el resultado de una labor científica y representa una obra de arte. Con ello, aunado a una correcta utilización de la lengua, se intentó reducir las ambigüedades textuales al mínimo, o, si se prefiere, lograr la mayor precisión en el uso de los vocablos, aspecto sumamente trascendental cuando se trata de regular las relaciones sociales.

El texto de los planes y la ley que aquí se discuten, se caracterizan por introducir un lenguaje que además de ser esotérico, resulta ambiguo, limitado y estereotipado. Tomaré para ilustrar tal situación algunas muestras.

En el Plan Global de Desarrollo, dentro de la sección denominada "Marco conceptual", correspondiente al apartado de "Introducción", aparece el párrafo que sigue:

Planear es, pues, concebir una estructura racional de análisis que contenga los elementos informativos y de juicio suficientes y necesarios para fijar prioridades, elegir entre alternativas, establecer objetivos y metas en el tiempo y en el espacio, ordenar las acciones que permitan alcanzarlos con base en la asignación correcta de recursos, la coordinación de esfuerzos y la imputación precisa de responsabilidades, y controlar y evaluar sistemáticamente los procedimientos, avances, y resultados para poder introducir con oportunidad los cambios necesarios (PGD: 31-32).

El texto anterior puede complementarse con otro del mismo documento, que se encuentra incrustado en la parte relativa a la presentación:

En suma, la estrategia del Plan es el camino por el cual el país busca superar los retos de la modernización y la marginación social, con un modelo propio. Apoya simultáneamente los cuatro objetivos y fija, con base en diagnósticos específicos, propósitos, metas y acciones para los principales instrumentos de la política de desarrollo (PGD: 25-26).

Del Sistema Alimentario Mexicano extraigo el siguiente párrafo:

El Estado mexicano, como pocos, puede hoy actuar ampliamente desde una perspectiva estratégica, induciendo acciones, concertando alianzas populares para transformar, finalmente, viejas necesidades en activas demandas. Concretamente: Toca a nuestro gobierno la quizá irrepetible y única posibilidad de satisfacer sin concesiones innecesarias nuestro gran potencial de crecimiento, ampliando la base productiva y el mercado interno. Sentando así bases sólidas de soberanía y de una economía eficiente y poderosa (PGD: 2).

Finalmente, la Ley de Fomento Agropecuario, en el artículo 10, dice lo siguiente:

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos coadyuvará con los gobiernos de los Estados a la Planificación del Desarrollo Agropecuario y Forestal de cada Entidad, conforme a los lineamientos y prioridades establecidos en el plan, a fin de organizar a los distintos sectores de la comunidad y contar con su participación en el logro de las metas estatales de producción y productividad, así como para emprender las acciones conducentes a la ejecución del propio plan. La Secretaría, con respeto absoluto a la soberanía de los Estados, podrá documentar los compromisos que se concerten con ellos en relación al plan.

En estos textos encontramos dos tipos de lenguaje: El representado por vocablos como *planear, elementos informativos, alternativas, objetivos, metas, acciones* (con sus correlativos *concertar o inducir acciones*), *estrategia, propósitos, perspectiva estratégica, alianzas populares, lineamientos y prioridades, comunidad, metas estatales de producción y productividad, y emprender acciones conducentes*. Este primer tipo se caracteriza por ser ambiguo. Muchas de sus palabras se reclaman como pertenecientes a una terminología técnica, y en efecto, lo son. Solamente que en los documentos analizados el uso de estos términos es atropellado, por lo que los conceptos resultan equívocos. Tal es el caso, por ejemplo, de la palabra *estrategia*: su uso es tan laxo, que cualquier clase de decisión de la autoridad estatal que persigue un resultado se denomina invariablemente de esa manera. Así, un lenguaje técnico que debiera evitar confusiones, como es el caso, según dije antes, de la terminología jurídica, las provoca.

Lo anterior nos lleva al segundo tipo de lenguaje, representado

por frases tales como *irrepetible y única posibilidad, gran potencial de crecimiento, economía eficiente y poderosa, estructura racional de análisis, fijar prioridades, asignación correcta, coordinación de esfuerzos, imputación precisa de responsabilidad, controlar y evaluar sistemáticamente, superar retos de la modernización, modelo propio y diagnósticos específicos*. Aquí las palabras armadas en frases se basan en la concepción de la autoridad estatal como un ente perfecto y perfeccionador que, como el Rey Midas, todo lo que toca, si bien no lo transforma en oro, sí lo convierte en perfecto. El Estado y su instrumento, la planificación son perfectos.

Ahora bien, al unir el primero con el segundo tipo, se obtienen las siguientes características del lenguaje vertido en los documentos comentados. En primer lugar, el ser pocos vocablos repetidos incansablemente da como resultado un lenguaje limitado, ambiguo, y a su vez, limitante. De esta forma, toda decisión resulta ser, como ya se dijo, una estrategia; cualquier actividad del aparato estatal una acción; y cualquier efecto de cualquier actividad, un objetivo. Fuera del contexto creado por este vocabulario no existe posibilidad de comunicarse y actuar. Por ejemplo, no hay lugar para el campesinado como familia, como empresa económica peculiar, como agente de una tecnología diferente, como expresión ritual, artística y religiosa; pues no pasa de ser, dentro de esa terminología, la *población objetivo*, sujeta a una *estrategia para aumentar la producción*, para la cual sus conductas y actitudes serían únicamente *acciones*.

Si a lo anterior se agrega que el Estado aparece como el agente perfecto generador de *estrategias* —esto es, quien toma las decisiones, que además son las más adecuadas— el resultado es que este pequeño contexto perfecto, ideal, es el fin hacia el cual todos los aspectos de la realidad planificada, y por repercusión muchos de la no planificada, deben incorporarse o adecuarse. Por ejemplo, si declara el Estado que es conveniente dotar de tecnología moderna a la *población objetivo*, por esta razón tal planteamiento se convierte en el *desideratum* hacia el cual se dirigen miles de esfuerzos y gran cantidad de recursos económicos. No hay lugar en este ejemplo para la tecnología utilizada por los campesinos, o si la hay es solamente mediante la previa aceptación por parte del agente planificador que la considera “rescatable” y, por ende, *susceptible de incorporación como recurso alternativo complementario dentro de las acciones conducentes al logro del objetivo cuya prioridad se estableció en la estrategia adoptada*. Además, otra

consecuencia de la creación de este lenguaje estereotipado y ambiguo, es que enmarca relaciones sociales de tipo perfecto, donde no hay lugar para los errores, las equivocaciones y, en su caso, para la distorsión deliberada de la realidad con fines ilícitos.

El lenguaje de los planes es acríptico, y nos recuerda el *Newspeak* contra el cual George Orwell nos puso en guardia hace ya varias décadas.

Otro elemento importante de los instrumentos empleados por la planificación de la actividad agropecuaria son los medios, las herramientas a través de las cuales se procura alcanzar los fines productivos propuestos. Encuentro cuatro innovaciones particularmente importantes en los documentos comentados. Primera, la división administrativa del país con base a un criterio ecológico y productivo, los distritos de temporal. Segunda, las unidades de producción. Tercera, el fideicomiso de riesgo compartido y, cuarta, la reagrupación de la pequeña propiedad.

Los objetivos de los distritos de temporal, de acuerdo con el documento "Estructura orgánica y funciones de los distritos de temporal", son: a) Promover el desarrollo agrícola del distrito, así como el mejoramiento de las condiciones de vida en general; b) Aumentar la producción y la productividad agropecuaria y forestal; c) Definir las actividades agropecuarias de carácter prioritario dentro del distrito, previa elaboración de un diagnóstico. Los elementos estratégicos que son considerados para lograr los anteriores objetivos son, entre otros, la investigación para generar tecnología apropiada al distrito; la extensión, divulgación y capacitación de productores; el crédito ágil y oportuno; el seguro agrícola; abastecimiento oportuno de los insumos que deriven del cambio tecnológico; precios favorables que induzcan a la adopción de tecnología y al aumento en la productividad; mercados suficientes; obras de infraestructura, y organización adecuada a los objetivos y a la experiencia de los productores.

Para llevar a cabo tales fines, el distrito de temporal cuenta con un esquema de organización que contiene las siguientes partes: una jefatura distrital; unidades de capacitación e informática; departamentos de desarrollo, programación, presupuesto y evaluación; oficinas de estudios y proyectos, de coordinación y supervisión, de conservación de suelos y agua, de programas normales, de apoyo sectorial, de asistencia técnica y organización, de riesgo compartido, de contabilidad, de recursos humanos y de recursos materiales.

Los distritos de temporal dependen administrativamente de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Son, como ya se indicó, unidades a través de las cuales se divide el territorio susceptible de cultivo y que depende exclusivamente de la precipitación pluvial. Se trata también de una división productiva del territorio de temporal. Esto último por dos razones: En primer lugar, a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos se le ha otorgado una función de carácter productivo (aspecto que se discutió en el punto I del presente apartado), como se desprende de la Ley de Fomento Agropecuario en el art. 4, fraccs. I y II. En segundo término, dentro del distrito de temporal, el Comité Directivo tiene, entre otras facultades, aprobar los programas agropecuarios tomando como base las directrices establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal. En otras palabras, los distritos de temporal son unidades productivas en tanto que siguen los lineamientos trazados por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, como por adoptar los suyos propios mediante los programas agropecuarios.

Los distritos de temporal son los brazos ejecutores de la política productiva del Estado. A través de ellos se canalizan recursos financieros y humanos; se dan las órdenes administrativas y las directrices políticas adecuadas. El sistema de distritos de temporal implica una centralización más del poder federal, ahora con una base productiva; centralización que, además, no toma muy en cuenta el papel de los gobiernos de las entidades federativas, pues a este respecto se dispone únicamente que "podrán acreditar un representante ante los comités directivos, los gobiernos de los Estados y de los Municipios a que corresponda el distrito de temporal de que se trate". Por otra parte, el sistema de distritos de temporal implica una descentralización, pero del poder central, lo que en consecuencia se traduce en una expansión de ese mismo poder.

Las unidades de producción son organizaciones productivas dentro de las zonas de temporal, con personalidad jurídica, que pueden establecerse entre ejidos o comunidades; o bien entre éstos y colonos y pequeños propietarios. Las unidades de producción es, tal vez, el aspecto más destacado en las discusiones legislativas previas a la aprobación de la Ley de Fomento Agropecuario, y en las opiniones y críticas periodísticas recientes.

La unidad de producción es coherente con el sistema de distritos de temporal. Es más, no puede comprenderse si no se estudia dentro de ese contexto. De ellas se invoca normalmente como antecedente el

arrendamiento ilegal de tierras ejidales a particulares. A través de este contrato *inexistente*, los productores privados arriendan tierras a ejidatarios para cultivar productos comerciales, en muchos casos de exportación. Los campesinos reciben un precio a cambio y pueden, además, trabajar como jornaleros en sus propias tierras, a cambio de un salario, bajo las órdenes del particular arrendador. Este contrato, como podrá fácilmente apreciarse, constituye un subterfugio para controlar el aspecto más importante del proceso productivo: la decisión sobre el tipo de productos a cultivar y el destino de los mismos. El ejidatario, la mayoría de las veces, se convierte en un asalariado del particular, y, por supuesto, no tiene la menor intervención en las principales decisiones productivas. A este fenómeno se le llamó, durante los años setenta, el *neolatifundio*, y ha sido el objeto, con bastante razón, de los mayores ataques por parte de los estudiosos de las cuestiones agrarias.

El sometimiento de los ejidatarios o comuneros a las decisiones productivas de los pequeños propietarios fue denunciado por varios sectores como el peligro mayor de la Ley de Fomento Agropecuario. Tal situación es, en efecto, posible, pero a corto plazo. A largo plazo, y por esto entiendo el tiempo en que el Estado pueda organizar adecuadamente el funcionamiento de los distritos de temporal y de las unidades productivas existentes, tanto pequeños propietarios como ejidatarios y comuneros se sujetarán a las directrices establecidas por el Estado.

Si el distrito es una unidad administrativa con carácter productivo, en tanto que tiene como meta un fin eminentemente productivo —aumentar la productividad agropecuaria y forestal de cierto perímetro territorial de temporal—, la unidad de producción es una fórmula empresarial que puede hacer más eficiente dicho proceso. La unidad de producción está condicionada en sus decisiones productivas por los programas elaborados por el Comité Directivo del distrito de temporal. Así lo dice expresamente el artículo 33 de la Ley de Fomento Agropecuario cuando dispone que “Las Unidades de Producción, conforme a las metas de los programas, tendrán por objeto la producción agropecuaria...”, etc. Las decisiones sobre la producción pasarán de los ejidatarios a los pequeños propietarios, y de éstos al Estado. Bajo esta perspectiva, considero que la Ley de Fomento Agropecuario marca la introducción de los pequeños propietarios y colonos de tierras de temporal a un sistema productivo, pero también político, similar al de los ejidatarios y comuneros.

Lo anterior se aclara todavía más si se tiene en cuenta que en las disposiciones aquí estudiadas, los distritos de riego permanecen al margen, regidos por las disposiciones previstas en la Ley Federal de Aguas. Como es de sobra conocido, son los distritos de riego donde se encuentra el gran empresario agrícola.

El riesgo compartido, la tercera innovación instrumental, se introduce en el Sistema Alimentario Mexicano como un seguro en especie equivalente a la producción promedio que obtiene un campesino en su parcela, en el caso de que la producción, incentivada por el Estado, se pierda total o parcialmente. En la Ley de Fomento Agropecuario, sin embargo, se establece la institución del Riesgo Compartido con una modalidad diferente: el apoyo se otorga en dinero. En efecto, el fideicomiso de riesgo compartido tiene por objeto cubrir el costo de los recursos adicionales que se aporten en el caso de que los objetivos de producción o de productividad no se logren, dentro de los programas especiales o de contingencia. La cantidad que se cubra por ese concepto será el ingreso promedio que hubiera obtenido el campesino conforme a sus actividades tradicionales.

El problema que aparece aquí es la incompatibilidad de los dos tipos de solución del riesgo compartido. Lo que posiblemente ocurra es que la segunda fórmula, o sea, el seguro en dinero, será la que prevalezca, en razón de que los distritos de temporal, como se afirma en el Sistema Alimentario Mexicano, son los centros estratégicos, por lo que sus funciones y organización, respecto a su papel dentro de la producción agropecuaria, están mayormente definidas en la Ley de Fomento Agropecuario. Además, la ley debe prevalecer sobre el plan.

Resulta también conveniente señalar que la Ley de Fomento Agropecuario es más normativa que el Sistema Alimentario Mexicano, que presenta la falla técnica de parecer más una declaración de políticas agrícolas y pecuarias que un plan desarrollado dentro del contexto de un sistema de planificación. En ese sentido, la legislación posee en México mayor perfección, en cuanto a planeación, que los planes y programas propios de este sistema.

Finalmente la cuarta novedad que encuentro en los documentos analizados, es la reagrupación de la pequeña propiedad. En la definición de minifundio contenida en el art. 63 de la Ley de Fomento Agropecuario, se toman en cuenta dos criterios: uno es la extensión de la tierra agrícola, que es hasta cinco hectáreas de riego o humedad

o sus equivalentes en otras clases de tierra; otro es de carácter económico: que la superficie en cuestión baste para obtener cuando menos una producción cuyo beneficio sea el doble del salario mínimo del campo que corresponda a la región.

El concepto de minifundio es la clave para la preservación de la pequeña propiedad y el agrupamiento de predios cuya dimensión sea inferior a la de esta última.

La pulverización de la pequeña propiedad y de las parcelas ejidales es la consecuencia de un problema profundo y complejo. Un elemento de este problema es la empresa campesina, mayoritaria en el país, que se sustenta en una organización de carácter familiar. Sobre esa base, la población se reproduce y las tierras, al no poder hacerse se fraccionan. Otro elemento del problema es la carencia de alternativas complementarias a la agricultura que resuelvan en forma definitiva la crisis de empleo en el sector rural campesino. La migración a las ciudades es una válvula de escape para el campo así como la migración a los Estados Unidos de América, pero no una solución definitiva.

Bajo esta perspectiva, aunque interesante, la idea de preservar la dimensión de la pequeña propiedad, y la reagrupación de minifundios con el fin de constituir predios que permitan una explotación más adecuada es difícil de lograr, si no es acompañada de otro tipo de soluciones en otros sectores.

VI. CONCLUSIONES

Es difícil llegar a conclusiones en lo que ha sido una visión panorámica de algunos puntos contenidos en el Plan Global de Desarrollo, el Sistema Alimentario Mexicano y la Ley de Fomento Agropecuario. Sin embargo, quiero exponer, para terminar este artículo, algunas ideas preliminares que derivan de las consideraciones hechas en la discusión anterior, con el fin, más que nada, de proponerlas para su discusión y reflexión futuras.

1. La planificación es un *excelente instrumento* para ordenar y sistematizar relaciones sociales complejas. La vida social en la época actual, por razones que no voy a exponer en este momento, necesita de metodologías de organización que permitan dirigirla hacia metas conscientemente propuestas. La evolución de la sociedad puede ser

planeada de manera deliberada, y esto significa la posibilidad de suprimir, también deliberadamente, todas aquellas condiciones que nos parecen injustas e ineficientes.

2. Sin embargo, *la utilización* de las metodologías de planeación social, encierra un peligro común al uso de toda técnica. La planificación, como instrumento que es, requiere de un conocimiento profundo de las condiciones sociales que se intentan encauzar, y la aprobación de las metas por parte de los grupos sociales involucrados en tal proceso. El fin de la planificación es una organización eficiente, y esto no representa problema alguno. Lo importante es, para decirlo con la terminología de Rudolf Stammler, el *finis operantis*, el fin que persigue el agente planificador.

3. He tratado de demostrar, en el apartado de discusión, que el Estado mexicano, por lo menos en lo que toca a la actividad agropecuaria, ha entrado a una fase de consolidación de su poder y de mayor expansión de su aparato. Ello significa, en consecuencia, que los demás sectores sociales han entrado también a una nueva fase evolutiva. Por lo que es necesario reorientar las perspectivas de análisis y tomar en cuenta el nuevo fenómeno.

4. El Estado se ha declarado el agente planificador indiscutido, sin que exista otra razón para ello que la voluntad de Estado. Considero muy riesgoso aceptar sin más esa posición, sobre todo cuando se está frente a un cambio sustancial de las actividades estatales.

5. Por lo que se refiere a los objetivos fijados para cada uno de los documentos aquí estudiados, es indiscutible que se trata de fines deseables. Sin embargo, me parece que el camino seleccionado o, para decirlo en el lenguaje propio de los propios documentos, la *estrategia*, parte de una idea preconcebida como la mejor opción de mejoramiento de las condiciones generales del campo mexicano y del logro de la autosuficiencia alimentaria. Existen otras vías alternativas que no se han estudiado con la debida profundidad, y que permitirían alcanzar, tal vez de mejor manera, las metas fijadas en los dos planes y la ley comentados. Eso sí, esas vías alternativas requieren de más estudio, de más participación de los sectores involucrados y de más tiempo para su realización.

6. La planificación es un instrumento centralizador; la agricultura, y más la campesina, una actividad de naturaleza no centralizada. Ambos resultan incompatibles si lo que he llamado el *finis operantis*

es centralizante. La historia del siglo XX nos brinda los resultados del ejercicio de un control centralizado, y es deseable tenerlos presentes al intentar una vía análoga.

DOCUMENTOS CONSULTADOS

1. Ley de Fomento Agropecuario.
2. Plan Global de Desarrollo. Secretaría de Programación y Presupuesto, 1980.
3. Sistema Alimentario Mexicano. Oficina de Asesores del Presidente de la República, s/f.