

ESTADO, PLANIFICACIÓN Y AGRICULTURA

Antonio C. Martín del Campo*

En la época actual del capitalismo, el carácter y papel del Estado y la planificación, se encuentran estrechamente vinculados. Esto puede considerarse tanto el resultado de la ampliación de las funciones que el Estado desempeña, surgida de la necesidad de una programación económica creciente, como el producto de que los aparatos de gobierno necesitan, cada vez más, impulsar proyectos políticos de cambio y no simplemente actuar como árbitros o coordinadores en el funcionamiento del sistema.

Este ensayo parte de tales consideraciones para abordar el análisis de opciones que busquen profundizar la planificación del agro en México. Dada la influencia que tuvo la Revolución y la Reforma Agraria en la estructuración y consolidación del Estado mexicano actual, aquí sostendremos que existe un amplio potencial para una acción planificada en el sector, lo cual permite proponer un proyecto de desarrollo que involucre transformaciones sociales significativas.

Un planteamiento como este supone visualizar a las estructuras del Estado como un producto, un objeto y un determinante de la lucha de clases; es decir, se concibe a la estructura del Estado como una fuente de poder; la organización y administración de la autoridad política afecta en forma diferencial el acceso, la conciencia, la estrategia y el grado de integración de las diferentes clases y de sus respectivos intereses. La estructura del Estado se inserta entre las necesidades de la sociedad y la manera en que estas necesidades se traducen en demandas políticas; entre tales demandas y las respuestas que ofrece el Estado, y entre las medidas específicas y la generación de nuevas demandas.

En este enfoque, si bien no se pretende sustentar la idea de que las clases dominadas controlan o controlarán espa-

cios particulares de la estructura del Estado, sí se postula que su accionar político puede influir sobre el desarrollo histórico de la estructura del Estado. Por lo tanto, tal estructura no es simplemente un correlato condicionado de los intereses capitalistas, sino un reflejo, también contradictorio, de la lucha de clases. Desde esta perspectiva, el problema que enfrentan las sociedades capitalistas en la actualidad es: ¿cómo debe ser estructurado el Estado para que realice con efectividad las funciones que le son exigidas por las contradicciones económicas, dado un determinado nivel, real o potencial, de las demandas políticas? A medida que el Estado es una fuerza más importante en el desarrollo y regulación de la economía capitalista, la neutralización política de las clases dominadas, pero organizadas, se vuelve imperativa. Para ello es forzoso efectuar cambios estructurales en el Estado, los cuales siempre serán contradictorios y, quizá, nunca tendrán éxito completamente. Lo anterior dependerá del nivel de las contradicciones presentes en el proceso de acumulación y del de la organización.

Con esta visión, las acciones del Estado y sus transformaciones pueden oponerse a los intereses principales de la clase dominante. Asimismo, los individuos, o en general la burocracia política, gozarían de mayores niveles de autonomía relativa y de independencia en las decisiones, de manera tal que sus definiciones y actividades no necesariamente quedan supeditadas a los dictados de la clase dominante. El poder político y los cambios estructurales del Estado podrían, ante ciertas circunstancias y en determinadas situaciones, responder a los intereses de la o las clases que no ostentan el poder político económico global.

La introducción de reflexiones teóricas sobre la cuestión del Estado es particularmente pertinente cuando se pretende analizar la actuación y alcances del Estado en un sector estratégico de la economía nacional, especialmente cuando se intenta elaborar el sustento de un proyecto de política planificada para el desarrollo, de envergadura considerable e introductor de reformas sustantivas.

Manteniendo estas reflexiones como antecedente analítico fundamental, desarrollaremos, en estas notas, tres con-

* Director General de Planeación Agroindustrial (CODAISARH). Profesor-Investigador de la Maestría en Economía de la Escuela Superior del IPN y de la Facultad de Economía de la UNAM.

juntos de ideas, todos ellos relacionados con la discusión sobre el Estado, la planificación y la agricultura en México. En primera instancia, se intenta una apretada síntesis del proceso de transformación de la agricultura mexicana, y se hace hincapié en el programa agrario de la Revolución; después, se presenta una interpretación de la política reciente del Estado en relación con la agricultura y el problema agrario, y finalmente, se plantea una tesis sobre un proyecto de desarrollo para el agro, así como sobre las potencialidades de la planificación en México.

REVOLUCIÓN, REFORMA Y PROGRAMA AGRARIO

El proceso de transformación agraria, en el caso mexicano, presenta rasgos que son fundamentales para determinar las estructuras del Estado que lo hacen peculiar en Latinoamérica. Durante el siglo pasado, la agricultura se desarrolló en el marco de una estructura agraria tradicional, caracterizada por el predominio de grandes explotaciones extensivas, de carácter latifundista, y la presencia del minifundio campesino que se reproducía en torno a las primeras. Esta era la estructura prevaleciente en el campo a principios del Siglo XX, cuando se gestó el movimiento revolucionario. El cambio social que se engendra con la Revolución y la Reforma Agraria, estuvo íntimamente ligado a las condiciones anteriores que propiciaron la destrucción de las comunidades agrarias y la proliferación de los latifundios. El origen principal de la posición revolucionaria de los campesinos se encuentra en la pérdida de su medio de producción básico: la tierra. Este fenómeno se acentuó durante el Porfiriato.

La Revolución de 1910 tiene como principales objetivos, los agrarios: reparto de las tierras, reconstitución de la propiedad comunal y eliminación del latifundio. Pero el proceso revolucionario también da lugar a cambios que involucran a la sociedad en general. Este es el caso de los principios plasmados en el Artículo 27 constitucional, los cuales otorgan al Estado la facultad, y obligación, de imprimir modalidades a la propiedad en aras del interés público, así como la responsabilidad de conducción y regulación de la economía. De esta forma, con la Revolución surge una nueva concepción del Estado que extrapola las transformaciones agrarias hacia el conjunto nacional.

Con la Constitución de 1917, el Estado adquiere el compromiso de ser rector de la economía y, en relación con las cuestiones del agro, la responsabilidad política de concretar los objetivos del programa agrario de la Revolución. En cuanto a su expresión jurídico-constitucional, este programa queda definido principalmente por los límites impuestos a la propiedad de la tierra (pequeña propiedad); por las formas de tenencia incorporadas (ejidal, privada y comunal), y particularmente, por la ca-

racterización de la organización social y las estructuras del ejido. Cuando se comprende plenamente al ejido como forma peculiar de la producción, en sus condiciones deseadas de integración y operación, es posible apreciar y plantear que éste constituye el elemento central del programa agrario de la Revolución, y la *ejidalización*, como medio para aprovechar todo el potencial que reviste al primero, constituye su aspiración estratégica.

Durante el periodo cardenista se materializa la fase programática de la Reforma Agraria, llevando a la práctica los objetivos agrarios de la Revolución mediante un acto irreversible de afectación de latifundios y restitución de tierras a las comunidades. La forma social de producción que se promueve es el ejido; la estrategia para apoyar su constitución y consolidación, la ejidalización. Sin embargo, el programa agrario cardenista es esencialmente distinto del seguido en fases posteriores; la colonización se vuelve el medio para sustentar la dotación, con lo cual se cancela prácticamente el reparto; la ejidalización, imbricada en el desarrollo capitalista del agro, y la orientación productivista dada a la política agrícola se deforman.¹

No obstante, no es el objetivo de este ensayo analizar el proceso agrario y la evolución del ejido, sino contribuir a esclarecer su entendimiento en cuanto forma peculiar de la producción en el campo mexicano; específicamente, busca elucidar sus potenciales para avalarlo como componente fundamental del proyecto nacional de agrodesarrollo.

En tal sentido, es necesario advertir que el ejido no es simplemente un régimen de tenencia de la tierra, y que tampoco se agota el análisis de su esencia, cuando se revisan las definiciones que ha alcanzado en las leyes agrarias mexicanas.² El ejido supone efectivamente una forma de acceso al usufructo de la tierra; pero, en su conjunto, la existencia del ejido limita sustancialmente las condiciones en que opera el mercado de la tierra; además, es peculiar por su significación histórico-política, por sus estructuras internas —como factor de la organización campesina— y por sus características como unidad económica.

Procedamos a elaborar las dimensiones más importantes de esta tesis sobre el ejido:

1. Con el ejido, al impedirse la enajenación de una parte significativa de la tierra con posibilidades productivas, se ata el recurso al productor directo, obstaculizando la con-

¹ En un trabajo anterior he presentado esta idea en forma más elaborada (véase la cuarta referencia bibliográfica).

² Concepciones que van desde la idea del ejido como la dotación de tierra a un núcleo de población (convenida en la Ley de Ejidos de 1920), hasta la expresión más acabada que logra en la Ley Federal de Reforma Agraria (LFRA) vigente, como empresa social multiactiva. Una revisión de los orígenes del ejido y de las modificaciones en su concepción la encontramos en el trabajo del Centro Nacional de Investigaciones Agrarias (véase la tercera referencia bibliográfica).

centración de su propiedad, fenómeno que, de otra manera, el mercado ya habría facilitado.³

2. Al otorgar la tierra a grupos de población, dando preferencia a formas de explotación colectivas y equilibradas, se restituyen valores fundamentales de las comunidades campesinas, promoviendo el desarrollo de relaciones sociales superiores y ya conocidas.

3. En cuanto a sus estructuras y régimen interno de organización, el programa agrario ha postulado que las primeras sean *equilibradas*, en términos de la participación de cada productor en los recursos y beneficios, así como por los medios a los que previamente tenían acceso; por otro lado, que el segundo sea *democrático participativo*, otorgando a cada ejidatario el mismo peso en la toma de decisiones y al fijar un mecanismo adecuado a tales fines (la asamblea).

Las características anteriores determinan que el ejido constituya una forma híbrida de la producción social; obstaculice la concentración sin impedirla, y preconice relaciones de producción entre iguales que, en general, tampoco han sido alcanzadas.

4. El ejido en sí mismo no se integra por la suma de unidades campesinas que actúan desarticuladamente, sino que constituye una primera instancia de organización económica y social que favorece prácticas conjuntas de producción y formas colectivas; además, puede constituirse en la pieza clave de la organización social del campesinado como eslabón fundamental en la integración de instancias superiores, con lo cual se convierte en el andamiaje para elevar las capacidades de negociación y relación de los campesinos con las diversas instituciones.

5. Finalmente, al analizar las potencialidades del ejido como unidad económica productiva, se identifican ventajas particulares en el contexto del agro mexicano:

a) Por su escala, y la flexibilidad de la misma, facilita la modernización racional, así como la innovación tecnológica (particularmente importantes en irrigación y mecanización); también posibilita la diversificación en lo producido, favoreciendo una disminución en los riesgos asociados y otorgándole mayor estabilidad económica a la producción primaria.

b) Por aglutinar productores individuales en un agente económico, se constituye en receptor eficaz para la asignación de apoyos y servicios. Esta capacidad del ejido fue fortalecida con la LFRA y la Ley General de Crédito Rural, al identificarlo como unidad económica y sujeto elemental del crédito a la producción rural, concepción que sin duda vigorizó la ejidalización.

c) Asimismo, se constituye en una célula básica para la venta, fortificando las condiciones de transacción y haciendo factible el desarrollo de una infraestructura de comer-

³ Nótese que esta limitación del mercado de la tierra tiene también el atributo de favorecer la integridad territorial nacional, al obstaculizar el acceso a propietarios extranjeros.

cialización que puede funcionar complementariamente con la estatal.

d) Particularmente importante es el potencial del ejido para integrar su actividad productiva al procesamiento de sus materias primas; la integración ascendente en el caso ejidal le da una base agraria sólida al desarrollo agroindustrial y proyecta sus cualidades a toda la cadena de producción (desde los insumos hasta el consumo final o intermedio de productos transformados). Con ello se incrementa la retención de excedentes y el empleo rural, se mejora el aprovechamiento de los recursos agropecuarios y se adquiere mayor injerencia nacional en sectores estratégicos de la economía.

Por todos estos elementos, el ejido —con una interpretación de su esencia— es el eje del programa agrario de la Revolución, y la ejidalización, una definición amplia para la estrategia de desarrollo en el agro. Sin embargo, es necesario remarcar que estos planteamientos sobre el programa agrario siguen un enfoque normativo. Contrariamente, un análisis concreto de la realidad actual del ejido y de la ejidalización llevaría a constatar que las estructuras del primero se han desarrollado limitadamente y que la opción campesino ejidal se encuentra deformada como consecuencia del desarrollo capitalista ocurrido en el campo mexicano.

Los principales factores determinantes e indicativos de esta evolución agraria limitada se expresan en los siguientes hechos:

1. Una acentuada diferenciación entre productores ejidales, dentro de cada ejido y entre ellos, resultado de las formas inacabadas de la etapa programática de la Reforma Agraria que permitieron la dotación por igual a desiguales y otorgaron dotaciones inequitativas.

2. Un considerable proceso de concentración en el control legal e ilegal de la tierra, apoyado en el amparo agrario;⁴ arrendamiento, y las diversas prácticas neolatifundistas.

3. Una conciencia campesina, trastocada por la superestructura de la producción dominante e inducida —en ciertos periodos y situaciones— por la política gubernamental, que ha propiciado la generalización del individualismo parcelario.

4. Una estructura de control político estatal que ha tendido a reprimir y cancelar el desarrollo más amplio de la organización campesina sustentada en bases ejidales. Esto se debe al requerimiento de impedir la generación de demandas sociales más ambiciosas.

Ahora bien, pese al control del capital financiero y de grandes productores privados sobre una proporción significativa de las superficies ejidales, predominan aquellos ejidos en donde los productores usufructúan directamente sus recursos; aun cuando se constata la diferenciación entre ejidatarios y entre ejidos, se dispone de procedimientos

⁴ En este sentido, es alarmante que cerca de cinco millones de hectáreas se encuentren "encantadas" bajo este recurso legal.

para depurar las asignaciones por unidad y de instrumentos para fortificar discriminadamente a los rezagados; así también, la capacitación integral y el desarrollo básico de la organización campesina pueden ser los medios para reestructurar la fragmentación individual de los procesos productivos; finalmente, la Nación y el Estado hoy, reclaman el fortalecimiento de un sector que ha sido interlocutor eficaz para las acciones de planificación, y en consecuencia, socialmente conducente.

Sin duda, es indispensable emprender un estudio detallado de los avances y retrocesos del programa agrario para compararlos con las potencialidades del ejido que han sido señaladas; pero es posible adelantar que si bien la vía ejidal para el desarrollo de la producción campesina ha sido deformada, el ejido aún presenta rasgos fundamentales de la concepción aquí sostenida y se encuentra revestido de particular capacidad para sustentar una reformulación de la política de desarrollo para el agro.

En tal sentido, se identifican cuatro condiciones que en la actualidad posibilitan la definición de una política estatal que pondere centralmente la ejidalización: una condición *histórica*, en cuanto la ejidalización constituye un proyecto congruente con los intereses de las luchas campesinas y como fase posterior al proceso de Reforma Agraria; una *jurídica*, en tanto corresponde al espíritu y la letra de la Constitución y las leyes que competen al ámbito agrario; una *política*, por la función que en tal sentido desempeña el ejido al concretar aspiraciones campesinas y la necesidad del Estado de fortalecer sus bases populares; finalmente, una condición *económica*, ya que por sus atributos como unidad productiva, engendra la opción a apoyar y la forma en que se puede concretar la utilización de la frontera agrícola y agraria.⁵

Los antecedentes revisados nos permiten plantear que, debido a que las estructuras del Estado mexicano fueron significativamente modificadas por el proceso de la Revolución y la Reforma Agraria, su remodelación recogió intereses de una clase subordinada. Por ello, teniendo como fuente de poder las propias estructuras estatales, es posible impulsar un proyecto nacional reformista que gaste una transformación agraria sustantiva, que propicie un mayor desarrollo de la vía ejidal y que se constituya en un componente central de la estrategia de desarrollo global.⁶

⁵ Más adelante se retomará este planteamiento. Por ahora es necesario precisar que el concepto de frontera agrícola alude a las superficies con potencial que pueden incorporarse a la producción, mientras que en la idea de frontera agraria se comprende a aquellas tierras susceptibles de afectación (neolatifundios, tierras ociosas, tierras clasificadas como ganaderas, pero con potencial agrícola) y de reintegración a la producción bajo el sistema ejidal.

⁶ Esto último, porque en el nivel de la economía nacional, ante el desvanecimiento del espejismo de bonanza, el persistente crecimiento de la deuda exterior, la crisis fiscal y financiera del Estado y las restricciones para edificar una planta industrial relativamente completa y parcialmente competitiva en los mercados externos, la producción de la agricultura ofrece mejores expectativas en el co-

LA POLÍTICA AGRÍCOLA Y AGRARIA DE LOS ÚLTIMOS AÑOS: SAM Y LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO

En México, las acciones del Estado en relación con la agricultura han sido definidas y desarrolladas en dos campos de política: la agrícola y la agraria. La política agrícola involucra las medidas de política económica para el agro, y además, un conjunto diversificado de actividades para apoyar y promover la producción. Así, la política agrícola ha contemplado el crédito preferencial y la intermediación financiera por parte de la Banca Oficial; el subsidio a la producción y el suministro de insumos estratégicos (como los fertilizantes, insumos biológicos o semillas mejoradas); la política de precios de garantía, acompañada por una acción complementaria de operación directa en los mercados y por el desenvolvimiento de una infraestructura de comercialización que también transfiere subsidios;⁷ ampliación y mejoramiento de la infraestructura física para la producción (irrigación, conservación de recursos, vías de acceso y comunicación, electrificación, etc.); servicios de apoyo significativamente subsidiados o gratuitos (investigación y desarrollo, asistencia técnica, sanidad animal y vegetal, seguro agrícola, etc.), y actividades de administración pública que también transfieren recursos estatales a la producción.⁸

El otro campo fundamental de acción del Estado en torno a la agricultura se refiere al ámbito de la política agraria. La expresión dominante de esta política, en los sucesivos gobiernos posrevolucionarios, ha sido el *reparto de tierras*⁹ y los procedimientos agrarios que supone la regularización de la tenencia. Sólo recientemente, en el

mercio exterior y el más alto coeficiente de generación neta de divisas; por lo tanto, representa una opción clave no sólo para garantizar autosuficiencia alimentaria, sino también para desarrollar selectiva y planeadamente, un subsector agroexportador consolidado y competitivo a escala mundial.

⁷ Aunque los objetivos económicos específicos de los precios de garantía han sido cambiantes, la política en general ha recogido dos intenciones principales: retener el abandono de predios de producción campesina, asegurando cierto ingreso mínimo por su producto, y contribuir al abaratamiento de los bienes salarios. La competitividad entre estos objetivos de la política se resuelve con la elevación del costo fiscal financiero que sustenta este esquema (incremento de subsidios, que no siempre son efectivos en su dirección de aplicación).

⁸ Entre estas últimas acciones, destaca lo relativo al costo del agua en los Distritos de Riego. Como es sabido, se estima que el precio pagado por el productor, en general, no excede a 30% del costo de obtención y conducción del recurso.

⁹ Recordemos que las tierras repartidas no han provenido siempre de una acción previa de "afectación" y consecuente redistribución (este sí fue el caso durante Cárdenas; pero, en general, no lo fue en gobiernos posteriores), sino que el reparto se ha nutrido por la colonización y recuperación de tierras (dimensiones de expansión de la frontera agrícola).

régimen del presidente Echeverría, se retoma la concepción amplia del programa agrario de la Revolución (impulsado por Cárdenas); al otorgar a la política agraria una función amplia de remodelación de las formas sociales de producción en el campo. Con base en esta orientación, la dotación y el sujeto beneficiario siguen siendo fundamentales, pero insuficientes. Además, ahora se exige una acción paralela que garantice el establecimiento y la consolidación de formas productivas más avanzadas. En síntesis, con tales planteamientos tiende a renovarse la ejidalización como estrategia integral de desarrollo para el agro. En ese contexto, la capacitación social de los productores, la promoción y el sustento de auténticas organizaciones campesinas, el desenvolvimiento y democratización de las estructuras de las unidades básicas e instancias superiores, se convierten en vertientes necesarias de la política agraria, y paralelamente, el Estado se compromete con esas acciones, al esclarecerlo en los ordenamientos jurídicos pertinentes (LFRA de 1971 y LGCR de 1975).

Teniendo presente tanto la precisión conceptual sobre política agrícola y agraria que hemos esbozado, como los antecedentes relativos a las variantes concretas en las que se han expresado, procederemos en esta sección a analizar la política agrícola y agraria del régimen del presidente López Portillo. La interpretación de estas políticas para el periodo indicado obliga a remitirnos a las discusiones en torno al Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y la Ley de Fomento Agropecuario. En ese sentido, es necesario aclarar que las reflexiones desarrolladas a continuación no pretenden, particularmente en el caso del SAM, formular una interpretación amplia de su significado social y político, sino abstraer las medidas de política agrícola y agraria que esta estrategia impulsó, y la manera en que ello contribuyó en el curso concreto de acción de estas políticas.

El Sistema Alimentario Mexicano

En México, como en la mayor parte de los países periféricos, el déficit estructural en la balanza de pagos ha condicionado una enorme elevación de la deuda externa. En los últimos años, la recurrencia al endeudamiento permitió mantener una elevada capacidad de importación; pero incrementó el servicio de la deuda en forma tal, que absorbe —cada vez más— una proporción mayor de los ingresos derivados de las exportaciones. Bajo este proceso, acentuado por la inflación, se hace necesario recurrir eventualmente a la devaluación y enfrentar los problemas surgidos de la pérdida de solvencia en el exterior y del carácter de la composición de la deuda en cuanto a orígenes, plazos y ataduras. Los ingresos del petróleo atenuaron estas contradicciones y favorecieron el financiamiento de nuevas estructuras productivas, como las propias para la explotación de este recurso.

Las modificaciones estructurales en curso tienden a desarrollar, aún más, la integración de la economía mexi-

cana a la mundial en el marco de relaciones complementarias y fortalecidas entre países céntricos y periféricos. En ese marco, las economías centrales están interesadas en promover y apoyar una industrialización selectiva y limitada de la periferia, pues tal situación desarrollará en forma estructural y permanente los mercados internacionales para productos de tecnología avanzada y bienes de capital en general. Este proceso de reconversión económica supondrá una alteración profunda de la estructura productiva nacional y la necesidad de encontrar nuevas especializaciones en el comercio internacional. Ello requerirá, también, de nuevas formas de integración de la economía nacional. El petróleo y la deuda externa, pese a su ya muy serio gravamen, han actuado y actuarán como mecanismos clave para el financiamiento de los nuevos desarrollos de la estructura productiva industrial.

En este contexto, la autosuficiencia alimentaria se entiende como necesaria tanto por el ahorro de divisas que permite, como por su congruencia con las nuevas formas de integración económica nacional que deben desarrollarse. Asimismo, el componente agroexportador tradicional se enfrenta a esquemas proteccionistas en los países que han sido sus principales destinos. Estas condiciones, junto con la existencia de formaciones monopólicas en los mercados internacionales de granos, dan prioridad a la orientación de la agricultura al mercado interno.

Así, la disminución del déficit alimentario por medio de una transformación de las estructuras productivas del agro, tiene que constituir un objetivo central de la política agrícola de hoy y del futuro próximo. Desde este punto de vista, la estrategia del SAM se demuestra como visionaria y ha contribuido a los objetivos generales de independencia económica y autodeterminación. Lo anterior implica que el SAM sea un proyecto consistente con las transformaciones estructurales a las que está sujeta la economía mexicana actual.

Efectivamente, con el SAM el Estado se compromete con los objetivos de autosuficiencia alimentaria, y mejoramiento tanto de los niveles de vida campesinos, como de los estándares nutricionales de las grandes mayorías de la población. Para ello, propone que el “grupo objeto” de esta estrategia (mayormente población rural) sea también agente causal de su desenvolvimiento. Asimismo, por primera ocasión, se plantea con claridad el vínculo entre política agrícola y problema alimentario, al adoptar un enfoque sistémico para analizar la cadena agroalimentaria y proponer las medidas de política consideradas y requeridas.

Desde la perspectiva proporcionada por la correspondencia del SAM y las principales tendencias estructurales de la economía nacional, así como por sus proposiciones centrales, procederemos —en un nivel más específico— al análisis de las medidas de política agrícola y agraria que, a partir de esta estrategia, fueron definidas y promovidas por el aparato del sector público.

Iniciemos este análisis por la recapitulación de las medidas que consideramos como tales, en términos de la manera

en que se relacionan e impactan al agro. El conjunto principal está dado por lo siguiente:

1) Elevación de los niveles reales de los precios de garantía de los granos básicos, incrementando la cobertura en términos de las compras efectuadas por organismos estatales (Sistema Conasupo).

2) Disminución de 30% en el precio del fertilizante utilizado en los cultivos de maíz y frijol de temporal.

3) Reducción de 75% en el precio de las semillas mejoradas para los mismos cultivos.¹⁰

4) Disminución en la prima del seguro agrícola (de 9% a 3%) y ampliación de los rubros que solía cubrir.

5) Absorción, por parte del Estado, del costo asociado a la pérdida probable de la cosecha ("riesgo compartido"), como mecanismo para inducir la adopción de innovaciones tecnológicas ligadas a la aplicación de fertilizantes y semillas mejoradas en áreas de temporal (mismos cultivos).

6) Crecimiento espectacular del crédito rural otorgado a la producción campesina a tasas subsidiadas.

7) Fortalecimiento de los programas de asistencia a zonas de temporal.

8) Ampliación de las acciones de capacitación y promoción de la organización campesina.

Adicionalmente, en el marco de la estrategia del SAM, quedó inscrito el Plan Nacional de Desarrollo Agroindustrial, el cual contempla entre sus lineamientos centrales y acciones que lo ejecutan el impulso a la integración ascendente de los productores primarios. Desarrollos agroindustriales de este tipo son fundamentales en la política hacia el agro, ya que amplían su ámbito de influencia y rebasan las definiciones convencionales de política agrícola y agraria; son, pues, indispensables en un proyecto de desarrollo agropecuario integral e integrador de la economía nacional (volveremos en la próxima sección sobre este punto).

Sobre el análisis de las medidas de política específicas, antes enunciadas, proceden las siguientes interpretaciones:

1) Predominan medidas de política agrícola dirigidas a elevar los márgenes entre ingresos esperados y costos para los productores campesinos. Este es el caso de la elevación de los precios de garantía, las reducciones en los precios de los fertilizantes y semillas mejoradas, así como de la ampliación del crédito y las áreas atendidas por servicios de asistencia técnica.

En relación con este tipo de efecto, debe señalarse que tales medidas por su naturaleza, en sí mismas, no discriminan entre productores, por lo cual se espera que produzcan efectos de diferenciación social. Sin embargo, ya

¹⁰ Tanto para semillas como para fertilizantes, se ha buscado consecuentemente elevar las disponibilidades en las principales áreas de producción que las requieren.

que han estado principalmente dirigidas a los cultivos de maíz y frijol de temporal, sí tienen capacidad para que sus beneficios alcancen mayormente a cierto tipo de productores. Si bien no conocemos una evaluación de los impactos de estas medidas y de sus beneficiarios,¹¹ es lógico suponer que la mayor proporción de los beneficios está siendo captada por campesinos medios. Lo anterior no elimina la posibilidad de un efecto no deseado de diferenciación, pero tampoco acepta la visión de que constituyen medidas absolutamente indiscriminadas. Entre ellas, el incremento de los precios de garantía tiene menor potencial discriminatorio, porque no se encuentra atado a las zonas de temporal.

2) El elemento novedoso, en términos de política agrícola, se encuentra en las medidas orientadas a inducir desarrollos tecnológicos. En tal sentido operan tanto la reducción de los precios de insumos estratégicos, como la del costo del seguro o la ampliación de la asistencia técnica. Pero resulta especialmente importante el instrumento de riesgo compartido (apoyado en la creación de un fideicomiso para su ejecución), ya que al cancelar prácticamente las expectativas de fracaso que el productor visualiza en el cambio tecnológico (uso de insumos que elevan sustancialmente los costos y amenazan su sobrevivencia en caso de pérdida), destraba su decisión y da lugar a la adopción. La cualidad esperada que cabe enfatizar es que este proceso de inducción de innovaciones debe ser irreversible, y por lo tanto, las medidas relativas a la elevación de los subsidios a los insumos pueden entenderse como transitorias, propias únicamente de la fase inicial de promoción. Por otro lado, se ha cuestionado el excesivo énfasis que este tipo de innovaciones pone en la aplicación adicional de energía por hectárea (fertilizantes), y el poco –o nada–, en el potencial de las prácticas de cultivo óptimas. Asimismo, se señala que el subsidio a semillas mejoradas ha roto la secuencia de reproducción de las criollas, con lo cual se hace más vulnerable la producción en años de relativa sequía. Ambos aspectos son importantes y sin duda requieren de un esfuerzo adicional de los programas de investigación y asistencia técnica.

3) En cuanto a política agraria, las acciones más próximas son las relativas a los planteamientos sobre capacitación y organización campesinas. En capacitación se han apoyado programas con una visión amplia, los cuales, además de capacitar sobre aspectos técnicos, buscan producir una elevación de los niveles de conciencia campesinos sobre el

¹¹ Gibson, Lustig y Taylor (véase la primera referencia bibliográfica), valiéndose de un modelo multisectorial de equilibrio general, han analizado los impactos distributivos de las medidas del SAM sobre ciertas "clases sociales" (campesinos, jornaleros, capitalistas agrícolas, asalariados, capitalistas no agrícolas, comerciantes, y marginados urbanos). En sus simulaciones se encuentra que tales medidas benefician a los campesinos y productores agrícolas capitalistas, pero no necesariamente a los trabajadores.

ambiente en el que se desenvuelven y su integración a la sociedad nacional.¹²

En contraste, si bien las formulaciones contenidas en la estrategia del SAM preconizan como central la organización campesina, tales pronunciamientos no han alcanzado aún la concreción. Por el contrario, en el nivel del conjunto del aparato gubernamental, se observa un relativo debilitamiento de tales programas. Entre estas tendencias, sobresale la desaparición —por más de un año— de la Subsecretaría de Organización de la SRA, como parte del relativo deterioro funcional de este brazo del Ejecutivo Federal en relación con lo agrario.

4) Manteniendo la discusión en el terreno de la política agraria, es patente la ausencia de definiciones y medidas en este campo. Este vacío es fundamental y lleva a la conclusión de que, en esos términos (como podrá apreciarse en los planteamientos que haremos en la última sección de este artículo) la estrategia del SAM es insuficiente para definir un proyecto de desarrollo para el agro que haga uso de todas las potencialidades abiertas al sistema y proceso de planificación.

No incorporar la dimensión agraria implica no pronunciarse sobre las formas de acceso y usufructo de los recursos agropecuarios, así como de las modalidades de organización social en la producción y distribución de los beneficios. De esta manera, la estrategia del SAM pone mayor énfasis en los resultados productivos y descuida a los productores y sus formas sociales de producir. Asimismo, mientras que en el marco del SAM se han planteado la necesidad de ampliar racionalmente la utilización de la frontera agrícola, no se precisan el régimen de tenencia y la forma de explotación prioritarios en tales acciones; tampoco se avanza a proponer una determinada utilización de la frontera agraria.

En síntesis, puede concluirse que hasta ahora las contribuciones del SAM a las definiciones y acciones de política agrícola y agraria se ubican en el primero de estos campos; es necesario, en consecuencia, profundizar su estrategia acerca de los productores. Las medidas correspondientes a modificaciones en los precios y los subsidios han sido claves para sustentar la reacción observada en la oferta de granos básicos, con lo cual se alcanzó anticipadamente las metas señaladas para 1982. Sin embargo, los esquemas imperantes de precios subsidios en las cadenas agroalimentarias continúan presentando contradicciones importantes, por lo que se requiere investigar con detalle la dirección de sus impactos y beneficiarios, para uniformar criterios en los sistemas prioritarios. El riesgo compartido parece contar con el potencial para inducir innovaciones que serán irreversibles. Esto debe conducir al estudio o a la previsión de los elementos que ha de observar el cambio tecnológico, con el fin de anticipar posibles efectos nocivos. Finalmente,

¹² Cabe destacar el programa emprendido por el SAM y el Instituto Nacional de Capacitación del Sector Rural (INCA-Rural), en el que se ha desarrollado esta concepción.

aunque el proyecto del SAM contiene ya aspiraciones sobre capacitación y organización campesina, es necesario dotar con nuevas medidas instrumentales, particularmente a la segunda, como parte del componente agrario por desarrollar. Sólo así, la “alianza Estado-campesinos” que se postula encontrará verdadera base social.¹³

Una estrategia de productores apoyada en ciertas medidas de política agraria ampliaría los objetivos del SAM, dándole mayores capacidades para modificar la composición de la propiedad y la organización social en la cadena productiva. El pacto social con cierto tipo de productor se constituiría en el medio para retener la retracción en la producción, que puede suscitarse al impulsar transformaciones sociales.

La Ley de Fomento Agropecuario

Desde el periodo de la campaña del presidente López Portillo, surgieron propuestas sobre la necesidad de promulgar una ley para fortalecer la planeación y el fomento de la producción agropecuaria. Las ideas originales, provenientes principalmente de organizaciones de productores privados del Noroeste del país, colocaron como centro de discusión el requerimiento de que se facilitara la asociación entre ejidos o comunidades, ejidatarios o comuneros, con terceras personas. Esta propuesta irrumpió en las concepciones fundamentales de la Reforma Agraria, ya que éstas postulan el desarrollo ejidal por medio de sus estructuras y su régimen interno de organización, al cual aíslan de formas asociativas que puedan limitar, distorsionar o cancelar sus capacidades.

Posteriormente, durante 1978 y principios de 1979, salieron a la luz pública proyectos formulados por diversos organismos y grupos que concretan, además de la propuesta mencionada, los rasgos principales que hoy caracterizan a la Ley vigente. Para abril de 1979, un proyecto circulaba en el medio gubernamental y era llevado a debate público en los periódicos del país. En el marco de ese debate, Roger Bartra señalaba: “El proyecto de ley pretende, sin cortinas de humo, propiciar la penetración de capitales privados y estatales en la agricultura ejidal, en la que la producción capitalista se desenvuelve con trabas legales de raíz agrarista, y construye un modelo de control tecnocrático extraordinariamente centralizado que coloca en una posición subordinada a los mecanismos mediadores de corte populista manipulados por el binomio Secretaría de la Reforma Agraria-CNC”.¹⁴

¹³ Por cierto, parece más adecuado hablar de “pacto social” entre Estado y campesinos como símbolo de compromiso para actuar armónicamente, y no de alianza que se refiere a la idea de alianza de clases, y por tanto, tiende a visualizar al Estado con una posición de clase, además contrapuesta a los intereses principales de los campesinos, que en esta connotación no constituyen una clase, sino adoptan diversas posiciones de clase.

¹⁴ *Uno más Uno*, 5 de abril de 1979.

Asimismo, Rodolfo Stavenhagen indicaba que “de legislarse en el sentido en que se pretende en el anteproyecto a discusión, el país habría dado un gigantesco paso histórico para atrás. Seguramente, nuestros legisladores podrán encontrar otras alternativas”.¹⁵

La discusión se desplazó a muchos foros y se convirtió en interés cotidiano para todas las personas relacionadas con las cuestiones del agro. El proyecto en ese año no se convirtió en iniciativa. Durante 1980, se continuó la formulación de proyectos alternativos, y finalmente, se conformó el que el Presidente presentaría a la Cámara.

Aún después de presentarse la iniciativa presidencial, y transgrediendo las reglas del juego político dominante, se sumaron a las críticas de los intelectuales y editorialistas las de las organizaciones políticas y partidos (incluyendo al oficial), e incluso las de funcionarios de la administración lópezportillista. Eventualmente, el proyecto se discutió y fue aprobado por el Congreso en la segunda sesión más larga de la historia constitucional del país (28 de diciembre de 1980). Entre los ajustes efectuados al proyecto de ley en esta última etapa, destaca la eliminación de la posibilidad de asociación entre ejidatarios o comuneros con pequeños propietarios, manteniendo por supuesto, la posibilidad de integración entre ejidos y comunidades con colonos y pequeños propietarios (Artículo 32 de la Ley aprobada, D. O. del 2 de enero de 1981). El último de estos antecedentes lo constituye la publicación, un año después, del Reglamento de la Ley (D. O. del 23 de noviembre de 1981).

Las complicaciones que afloraron en el proceso de elaboración y aprobación del proyecto de Ley de Fomento Agropecuario están asociadas a dimensiones cruciales de la cuestión agraria mexicana. Intentaremos, a continuación, interpretar las implicaciones que la aceptación de esta Ley tiene sobre la orientación de las políticas agrícola y agraria, así como los impactos esperados sobre el desarrollo del agro.

En particular, centraremos el análisis en cuatro aspectos de la Ley que consideramos fundamentales:

- 1) La asociación de ejidos con pequeños propietarios.
- 2) El aprovechamiento de las tierras susceptibles de cultivo.
- 3) El problema de las tierras ociosas.
- 4) El fortalecimiento de la planeación del desarrollo agropecuario.

1. Asociación del ejido con pequeños propietarios: la unidad de producción

El marco jurídico de la Reforma Agraria que rigió hasta 1981, impedía la asociación económica y productiva entre el ejido y la pequeña propiedad.¹⁶ Con la promulga-

¹⁵ *Uno más Uno*, 18 de abril de 1979.

¹⁶ Nos referiremos, con objeto de simplificar, a la asociación del ejido y pequeños propietarios, aunque las posibilidades para tales asociaciones en los términos de la Ley comprenden la de los ejidos o comunidades entre sí o con colonos y pequeños propietarios;

ción de la Ley de Fomento Agropecuario (LFA), se legaliza esta forma asociativa bajo la figura de la unidad de producción.

La asociación del ejido con pequeños propietarios mediante la constitución de unidades de producción agropecuaria, no significa solamente la conformación de áreas integradas cuya explotación conjunta permitirá un aprovechamiento más racional de sus recursos; no significa, tampoco, solamente, el acuerdo entre sujetos distintos, ejido y pequeños propietarios, para complementarse en las actividades productivas y obtener mutuos beneficios. La transformación profunda en lo social, implicada en la adopción de esta figura asociativa, se manifiesta en dos dimensiones:

i) Al someter las estructuras ejidales a las de la unidad de producción, se rompe el sentido equilibrado de las primeras. Esto es así, como hemos señalado, porque las estructuras internas del ejido ponderan equitativamente a cada uno de los productores directos que en él participan, mientras que en la unidad de producción la significación relativa de los individuos está determinada por la aportación de tierra que cada uno realiza (Artículo 42, frac. I, LFA). Dado que los sujetos que se asocian en la unidad de producción pueden ser desiguales, se pierde la condición de participación equitativa. Así, el régimen de toma de decisiones se trastoca y malogra; en consecuencia, también su sentido democrático.

ii) En la unidad de producción, el acceso a las utilidades es una función de las diversas aportaciones valoradas según su importancia en la producción, criterio y racionalidad que se contraponen a la idea de dar preferencia a la colectivización en el desarrollo de la producción ejidal y buscan consolidar los principios de la empresa capitalista (Artículo 42, frac. II).

En síntesis, con la incorporación del ejido a la unidad de producción se subordina una forma de organización campesina, socialmente avanzada, a otra que es inferior en ese terreno.

Pudiera argumentarse que la integración del ejido en la unidad de producción puede darse en condiciones que no desequilibren ni tornen rígidas sus estructuras; de hecho, así se plantea en el texto de la Ley (Artículo 35). Pero en condiciones de asociación desigual, la fuerza que prevalece no es la del tipo de productor, sino la del capital financiero. Al asociarse el ejido con la pequeña propiedad se crean las condiciones para el predominio de las diversas formas de capital. La alternativa a esta manera de impulsar la intensificación de la producción está constituida por el financiamiento oficial comprometido con la ejidalización; ésta fue la concepción cardenista que se plasmó en la creación del

además, por su importancia relativa, ya que es este tipo de asociación el que introduce una modificación substantiva en el régimen agrario.

Banco Nacional de Crédito Ejidal, dirigido específicamente a la atención de la producción ejidal.¹⁷

En suma, con la asociación del ejido y la pequeña propiedad se facilita el desarrollo capitalista en el agro y se debilita la alternativa planteada por la vía ejidal. La excepción a tal tendencia podrá darse si la política agraria del Estado logra garantizar la preservación de la integridad ejidal y se aprovecha de las ventajas que puede ofrecer la integración de áreas físicas. Esto último supone condicionar, de manera efectiva, la constitución de las unidades de producción al desarrollo de una recia estructura y organización de los ejidos participantes, o puesto de otra forma, ejidalizar las unidades de producción en cuanto a su estructura y funcionamiento, situación que sólo se logrará si el ejido, sustentado en bases sólidas de organización y recursos, es el componente dominante.

2. Aprovechamiento de tierras susceptibles de cultivo: tierras de agostadero con potencial de producción agrícola

Señala la Ley (Artículo 43) que es causa de *utilidad pública* el destino a la producción agrícola de los terrenos de agostadero susceptibles de cultivo. Esta definición, sin embargo, no representa una innovación al marco jurídico agrario, ya que el texto de la LFRA establece que, para fines de dotación o límites a la pequeña propiedad, el factor que debe considerarse es el potencial productivo de la tierra y no el uso actual que se haga de ella. Además, este precepto está contenido en el Artículo 27 constitucional, en donde se faculta al Estado a invocar el principio de utilidad pública en relación con actividades de producción de carácter estratégico para la Nación. Así, la Ley de Tierras Ociosas de 1920 (derogada a la promulgación de la LFA) conjuraba este principio de manera general en relación con el aprovechamiento de los recursos agropecuarios, dando cobertura al usufructo, conservación, recuperación y ampliación de los mismos. Por lo tanto, ni el apelar al principio de utilidad pública, ni su referencia para legalizar la expropiación de tierras de agostadero con potencial productivo agrícola, constituyen nuevas formulaciones.

Lo anterior es válido, aun cuando en la LFA se precisa la invocación del principio y se aplica al caso particular de las tierras ganaderas afectables, ya que estas tierras son susceptibles de afectación en los términos de las reglamentaciones agrarias previas. El que no se haya efectuado acción agraria sobre ellas puede explicarse por lo inacabado de la Reforma Agraria y la tibieza en la ejecución de la política respectiva.

¹⁷ No pretendemos con esta aseveración avalar implícitamente la forma de operación de este banco. De hecho, su orientación altamente paternalista colaboró al debilitamiento de las estructuras ejidales que de otra manera podrían haberse fortalecido con la organización y capacitación campesinas.

En contraste, la LFA sí incorpora dos nuevos elementos a este respecto: *i*) define una tolerancia de 200 ha (Artículo 44), para que los predios ganaderos puedan disponer y aprovechar tierras con potencial agrícola, y *ii*) responsabiliza a la Secretaría de Agricultura de localizar estos terrenos y proponer al Ejecutivo Federal su expropiación. En relación con el primero de estos puntos, creemos que puede propiciar una evolución contraria al espíritu del programa agrario, pues es de sobra conocido que existen en México grandes predios que han gozado de inafectabilidades ganaderas temporales (generalmente entre 20 y 30 años), pese a que comprenden extensas superficies, las cuales pueden aprovecharse agrícolamente. Aún más, algunos de estos predios son excedentarios incluso en términos de la legislación ganadera, situación que ha llevado a los propietarios a subutilizarlos en cuanto a carga animal,¹⁸ y contradictoriamente, a sobrepastorearlos, por cuanto no se siguen prácticas de conservación de los pastos naturales, y menos, de expansión o fortalecimiento.

Es en este tipo de explotaciones donde se encuentra, en buena proporción, la frontera agrícola que puede incorporarse a la producción. Sobre este hecho, Cassio Luiselli (véase la segunda referencia bibliográfica, pp.97-98), valiéndose de la evidencia proporcionada por un estudio de la SARH y la Asesoría de la Presidencia de la República (1978), señala: “La puesta en práctica del nuevo Reglamento sobre índices de agostadero debe traer como resultado el cambio de uso de superficies importantes de ganaderas a agrícolas, sobre todo en los estados del Golfo. Estas tierras se espera que aumenten la frontera agrícola en áreas con buena precipitación. Para ello se hace necesario revisar a fondo la legislación ganadera, ya que a mediano y largo plazos la frontera agrícola estará localizada en tierras actualmente bajo uso ganadero, las cuales, para decirlo eufemísticamente, no están siendo utilizadas óptimamente desde un punto de vista de rentabilidad social”.

Efectivamente, en planteamientos como éste se localiza el centro de la cuestión. Se esperaría que la formulación de coeficientes técnicos de agostadero, en función del *uso potencial*, no del actual, permitiría identificar predios ganaderos que en los términos de la LFRA son sujetos de afectación. Obrar en consecuencia con el programa agrario exige hacer efectivas estas acciones que permitirían sustentar un reparto redistributivo en favor de la forma ejidal, trayectoria sustancialmente diferente a la de continuar estableciendo medidas plásticas para incrementar tolerancia y facilidades que hagan subsistir explotaciones ganaderas socialmente irracionales.

Sobre el segundo aspecto innovador que incorpora la LFA en relación con el aprovechamiento de tierras suscep-

¹⁸ La legislación ganadera fija el límite a la propiedad de tales terrenos en función de la carga animal que puedan soportar (siendo el límite máximo la tierra necesaria para mantener 500 cabezas de ganado mayor).

tibles de cultivo, el responsabilizar a la Secretaría de Agricultura de localizar terrenos y proponer su expropiación, pensamos que si bien puede justificarse por razones prácticas, dada la amplia cobertura del personal de campo; por otro lado, forma parte de un sesgo presente en la LFA que busca centralizar funciones en esta Secretaría y se descuida el papel que debe corresponder a la política agraria y en consecuencia a la secretaría respectiva. Esta última observación adquiere mayor relevancia al analizar las disposiciones relativas al papel de la SARH en la constitución, vigilancia y terminación de las unidades de producción (véase, por ejemplo, el Artículo 82 del Reglamento de la LFA).

3. Aprovechamiento de tierras ociosas

Como ya ha sido indicado, con la promulgación de la LFA se derogó la Ley de Tierras Ociosas de 1920, que consideraba como de utilidad pública el aprovechamiento, en general, de los recursos agropecuarios, lo cual cubría la justificación de la ocupación temporal de tierras ociosas. Por ello, tal definición jurídica daba mayores facultades al Estado, fundamentando su intervención reguladora en la expansión, conservación, recuperación y uso de los recursos agropecuarios. A la luz de esta orientación en la aplicación del principio, se fundamentaría una acción imperativa de planificación de la producción agropecuaria. Sin embargo, con la LFA se cancela la legislación referida y la aplicación general del principio no se recoge. Consideramos que este postulado debería haber sido central en la LFA, ya que pretende fortalecer la planificación del sector.

4. Fortalecimiento de la planificación del desarrollo agropecuario

Un cuarto elemento que es necesario destacar en la LFA y su Reglamento, es el relativo al fortalecimiento de la planificación del desarrollo agropecuario. Partiendo del supuesto de que la Ley busca dar una base jurídica más sólida a la operación del sistema de planificación del sector, con objeto de que su comportamiento no sea errático y responda a requerimientos sociales, nuestra observación general es que si bien la LFA logra ordenar algunos de los elementos del proceso de planificación agropecuaria, no es efectiva en la profundización de los mecanismos de ejecución de la misma. Procedamos a demostrar esta afirmación.

Una definición importante de la LFA es que establece la necesidad de que los planes sectoriales de mediano plazo (Artículo 11 del Reglamento) se formulen en atención a una estrategia de largo plazo (revisable cada 6 años), y que los programas, anuales y por distrito, queden enmarcados en el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario que se encuentre vigente. Esta aspiración, en caso de concretarse,

constituirá una vía de maduración del sistema de planificación respectivo, particularmente porque hasta ahora no se ha logrado. Así, no se cuenta con una estrategia de largo plazo ni existe un plan de desarrollo sexenal. La planificación en el sector se ha concretado en programas anuales de débil capacidad inductiva y que poco han avanzado en las vertientes de concertación, coordinación e imperativa.

Estos programas anuales generalmente son producto de negociaciones entre los grupos de productores más poderosos en cada distrito y las autoridades de la Secretaría. La concertación no ha llegado a solidificarse, porque ni han existido programas *ex ante* de producción para cada área, ni se han condicionado en general los apoyos de la política agrícola, ofreciéndose en forma casi indiscriminada. La coordinación institucional, pese a que ha evolucionado, parece depender más de atributos individuales que de la estructura orgánico-funcional del sistema de planificación sectorial. La obligatoriedad ha constituido sólo un propósito; no existen los mecanismos de control para hacerla efectiva.

Debido al carácter estratégico de la producción agropecuaria, se encuentra —en los principios constitucionales— apoyo jurídico suficiente para una verdadera profundización de la planificación de este sector clave. Además, existen organizaciones campesinas con la fortaleza requerida para responder a tal intento y apoyar su generalización. Lo que se exige es una definición política y de política más clara y comprometida, específicamente, es necesario fortalecer a la planificación agropecuaria elevando la calidad discriminatoria de los apoyos que ofrece, garantizando una acción uniforme e integralmente programada del Estado, en especial de la economía pública, y reconociendo en la regulación un campo imprescindible de actuación del sistema de planificación (sobre estas ideas desarrollaremos la última sección de este Artículo). Únicamente avanzando en el conjunto de estas direcciones complementarias, con disposiciones, instrumentos y medios específicos, será posible profundizar la operación del sistema de planificación agropecuaria. (La falta de consistencia de la LFA en este campo se aprecia particularmente en su Reglamento, el cual no logra sustantivar los adjetivos de la Ley.)

Antes de abandonar la discusión de la LFA y aun en torno al fortalecimiento de la planificación agropecuaria, consideramos fundamental destacar la manera tan débil, incluso tímida, en que la Ley plantea el vínculo con la cuestión agraria: “Para la elaboración del anteproyecto del Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal la Secretaría recabará la información adecuada considerando [...] VI. Los problemas de tenencia de la tierra y derechos sobre aguas en las diferentes regiones y distritos”. Esta visión es altamente limitada. La planificación agropecuaria, si ha de responder a una estrategia de largo plazo e impulsar el desarrollo en el campo, no puede simplemente operar con restricciones agrarias. Dicha estrategia debe

considerar un componente agrario y una definición precisa sobre las formas sociales productivas que han de resaltar; además, debe actuar transformando el espacio agrario. Esta idea será central en el proyecto que planteamos a continuación.

PROYECTO DE DESARROLLO Y PROFUNDIZACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN AGROPECUARIA

Iniciaremos esta última sección revisando brevemente lo que denominamos el enfoque de Sistema Proceso en la planificación, para contar —de esta manera— con una referencia metodológica y analítica sobre el potencial que puede atribuirse a la acción planificada del Estado. De esta manera, conectaremos los pronunciamientos relativos al proyecto de desarrollo agropecuario y a las vías para profundizar la planificación sectorial, con la discusión de las visiones alternativas sobre la estructura y funciones del Estado con la que comenzamos este artículo.

El enfoque de Sistema Proceso en la planificación

Generalmente, en los escritos sobre planificación no se establece la diferencia entre sistema de planificación y proceso de planificación, e incluso se llegan a manejar como conceptos sinónimos. Sin embargo, en la concepción que aquí adoptamos sobre la planificación, es necesario establecer la distinción entre ambas ideas, sin que esto implique una exclusión mutua, sino —como veremos más adelante— una interdependencia estrecha entre ambos conceptos, y por lo tanto, una determinación recíproca.

En sentido amplio, se entiende por “sistema” un conjunto de elementos o principios cuya peculiar forma de articulación y concatenación da como resultado un todo orgánico. Estrechamente vinculado con la idea de sistema, encontramos otro concepto: “estructura”. Un sistema se organiza en una estructura que hace posible la disposición o ubicación de los elementos, es decir, que facilita su articulación y funcionamiento. Por “proceso”, se entiende generalmente la acción de ir hacia adelante, el eslabonamiento de toda una serie de actos que tienen una sucesión temporal y que avanzan en forma unitaria hacia una determinada dirección. Así, el proceso involucra el desarrollo, por parte de uno o varios agentes, de acciones continuadas que culminan en un determinado resultado; tiene lugar dentro de un sistema constituido, y en última instancia, viene a significar la puesta en movimiento de los elementos que forman parte del sistema; pero a la vez, actúa sobre éste, ya sea consolidándolo, perfeccionándolo, o bien, transformándolo sustancialmente. Los procesos tienden a adecuar el sistema a sus propios fines; pero están condicionados, a la vez, por el sistema. Hay, pues, una relación dialéctica

entre sistema y proceso. Esta visión dialéctica se verifica al analizar los sistemas y los procesos socioeconómicos. Los procesos se comprenden mejor cuando se conocen los rasgos definitorios de los sistemas en que operan; a la vez, se puede determinar en qué medida los procesos están contribuyendo a modificar parcial o totalmente los sistemas en que se desenvuelven.

La visión anterior es perfectamente aplicable en el terreno de la planificación económica y social, la cual ha sido generalmente un recurso utilizado por el Estado para orientar y regular la actividad económica en función de determinados objetivos. Como parte del análisis de una realidad socioeconómica vigente, a la cual se le reconocen ciertos rasgos esenciales y ciertas potencialidades susceptibles de ser desarrolladas en una determinada dirección, la planificación busca introducir un criterio de racionalidad al proceso de desarrollo de esa realidad socioeconómica. Desde esa perspectiva, la planificación es la instrumentación técnica de un proyecto político gestado por el Estado; por lo tanto, constituye un proceso generador de decisiones capaces de producir acciones que influyan y/o ajusten el comportamiento de los distintos agentes económicos y sociales.

El sistema de planificación es, entonces, la *base* a partir de la cual se instalan y desarrollan procesos de planificación bajo la iniciativa del Estado. Se pueden reconocer tres componentes fundamentales en todo sistema de planificación: 1) una estructura orgánica funcional, 2) una estrategia y conjunto de planes y 3) medios para la concreción y operación.

1) Estructura orgánica funcional

Instalado por el Estado, y con la finalidad expresa de instrumentar técnicamente un proyecto de desarrollo —sea éste parcial o global, sectorial o regional—, el sistema de planificación está dotado de un esquema de coordinación institucional y sectorial que comprende un complejo de instituciones e instancias de la administración pública y que se apoya en un marco jurídico. Todo este andamiaje le permite poner en marcha, desarrollando sus diversas fases, el proceso de planificación.

El sistema opera como un escenario en donde se da una permanente confrontación entre los diversos agentes, los cuales tienen sus propios intereses o representan sectores sociales que esgrimen proyectos políticos divergentes y contrapuestos. Esa constelación de fuerzas sociales busca penetrar en el proceso mismo de toma de decisión estatal. Cada fuerza social define una estrategia respecto del proceso planificador y elige, para negociar, las instancias que le son más favorables y en las que pueda maximizar su influencia.

Dentro de este complejo marco en el que opera todo sistema de planificación y en el que participan diversas fuerzas

en conflicto, resulta comprensible que las iniciativas gubernamentales estén sujetas a un constante cuestionamiento y sufran modificaciones. Cada decisión resultante traduce necesariamente elementos de conflicto y de consenso social en dosis muy variadas. En general, es posible afirmar que el grado de participación efectiva de los agentes reales depende de la estructura de poder y de la naturaleza del proyecto sociopolítico que se adopta o se busca imponer.¹⁹

2) Estrategia y conjunto de planes

Todo sistema de planificación supone, de manera imprescindible, contar con una estrategia y materializarse en un conjunto de planes. La estrategia traduce, de manera clara, las premisas que dan sustento al proyecto político de gobierno y contiene el conjunto de definiciones sobre la dirección a que deben someterse los agentes sujetos a la planificación. De la estrategia surgen las grandes orientaciones, el marco dentro del cual pueden formularse el plan o los planes, y la dimensión temporal de la acción planificada.

La estrategia (como proyecto político) es una pieza clave del sistema de planificación; debe expresar la *viabilidad* de sujetar al proceso de planificación a los diferentes agentes económicos y sociales. El grado de viabilidad de una determinada estrategia depende de una correcta comprensión de la correlación de fuerzas, es decir, de la determinación del peso relativo que cada fuerza social tiene dentro del proceso global de desarrollo, así como del grado de consenso social de que dispone el Estado para imponer determinadas medidas.

De esta visión se infiere que no puede haber formulación de planes si no existe una estrategia. Dicho de otra manera, la estrategia se materializa y concreta en planes de alcance específico (de mediano y de corto plazos; sectoriales, regionales, etc.) En la mayoría de las experiencias de planificación registradas recientemente, ha sido usual someter la estrategia al plan, como una fase de su formulación, y en consecuencia, éste tiene una dimensión mayor a la de estrategia. En nuestro caso, preferimos suscribir el razonamiento de Matus (véase la sexta referencia bibliográfica, p. 110), para quien "el concepto de estrategia se aplica al proceso de resultado de definición de la política general, e incluye la exploración previa de las 'grandes alternativas' u opciones de desarrollo; es decir, es un procedimiento para elegir y definir una política. El plan a mediano plazo se concebiría como el desarrollo de una fase o etapa de la trayectoria de la estrategia, y consideraba también alternativa, pero de naturaleza subordinada al marco estratégico. El plan operativo, por su parte, es la forma de ejecución del

plan a mediano plazo, y atiende además a lo contingente y coyuntural."

3) Medios para la operación

El sistema de planificación requiere, además, de medios para llevar a la práctica la política planificada, es decir, de dispositivos para pasar del terreno de la formulación al de las transformaciones reales que se persiguen mediante el proceso de planificación. En este ámbito, se pone a prueba la *efectividad* de la estructura orgánica funcional y la *viabilidad* de la estrategia y los planes formulados. Las dificultades que se afrontan en este terreno llevan frecuentemente a un desacuerdo entre las proposiciones de la planificación y las *acciones*.

Este divorcio se ha tratado de explicar con frecuencia, aludiéndose a deficiencias técnicas en los procesos de planificación. Ciertamente, tales deficiencias repercuten desfavorablemente en la ejecución de los planes. Sin embargo, la razón última de esa separación radica en otras esferas, las cuales tienen que ver con la correlación de fuerzas existente en el momento de llevar la política planificada al terreno de la práctica. La operación y operatividad de las medidas de política y de los instrumentos mediante los cuales se busca realizar la planificación, se dirimen en un campo sumamente conflictivo, en donde entran en juego agentes sociales en pugna. Es en este ámbito donde se da el proceso final de toma de decisiones en un juego de negociaciones y regateos.

En la medida en que genera las iniciativas que ponen en movimiento al sistema de planificación, el Estado mantiene una posición en el proceso de planificación que le permite imprimir al mismo una determinada orientación. Pero esta posición se puede ver disminuida por dos factores: *i*) pérdida de consenso social que lo legitima como conductor del proceso, y *ii*) enmarañamiento burocrático del propio aparato gubernamental.²⁰ Este, a medida que aumentan sus dimensiones y la validez de sus funciones, se vuelve cada vez más complejo y heterogéneo, con lo cual se multiplican y dispersan los centros de decisión y la fragmentación correlativa del poder. El supuesto de que la burocracia, considerada como un conjunto homogéneo, participa coherentemente en los procesos de planificación y toma de decisiones, se desvanece desde el momento en que cada segmento burocrático adquiere cierto grado de autonomía, el cual da lugar a que cada entidad pública pueda tener puntos de vista distintos e incluso opuestos en los procesos de decisión. En casos extremos, suele suceder que, debido a las condiciones en que deben cumplir

¹⁹ Nótese que al asumir este enfoque, se adopta, de hecho, una "visión política" sobre la ubicación, estructuras internas y papel del Estado, como la que planteamos en la sección introductoria de este Artículo.

²⁰ Por "aparato gubernamental" se entiende, aquí, el conjunto de organismos que configura, no sólo la burocracia estatal o sector público, sino también los centros de decisión e instrumentos de acción de que se vale el gobierno al utilizar dicha burocracia para llevar adelante sus propósitos.

sus funciones o a la presión ejercida por agentes sociales ajenos a las entidades públicas —las cuales pretenden controlarlas o ponerlas al servicio de sus intereses—, dichas entidades están expuestas a transformarse en verdaderas representantes de agentes privados específicos.

De tal forma se infiere que la planificación —como instrumentación de un proyecto político— enfrenta la resistencia de diversos agentes, y que, precisamente por los límites que le son impuestos, adquiere diferentes modalidades y opera de manera distinta en diferentes ámbitos. Por ello, con base en nuestro enfoque, planteamos como central la identificación y caracterización de los ámbitos en que actúan los sistemas de planificación. Específicamente, creemos que en México —y en general en los países latinoamericanos— se detectan tres ámbitos fundamentales en los que los sistemas operan y por medio de los cuales el proceso de planificación adquiere una expresión diferenciada: la *promoción* (que implica todo género de acciones de fomento, la *programación integral de la economía pública*, y la *regulación*. La caracterización de estos tres ámbitos como espacios diferenciados responde al hecho de que en cada uno de ellos, el binomio formado por el *tipo de acción planificada* que se emprende y el *tipo de efecto sobre la decisión económica* que se obtiene, es esencialmente diferente en cada ámbito de operación. Procedamos a desarrollar esta idea.

Ámbitos en que operan los sistemas de planificación

Las acciones de *promoción* pueden contribuir a la concreción de los objetivos de una determinada estrategia, valiéndose de medidas de apoyo y estímulos diseñados para suscitar respuestas en los agentes económicos que se desenvuelven en el espacio de incidencia de un sistema de planificación particular. En este ámbito, las acciones tienen por objeto inducir a los agentes privados o sociales hacia comportamientos compatibles con la estrategia definida. En consecuencia, el tipo de efecto sobre las decisiones económicas no es simplemente indicativo, sino de carácter inductor, pero en la medida en que se afina y madura la acción planificada en este campo, debe lograrse que la capacidad de inducción se transforme en una de concertación que constituye una forma más eficaz para la actuación del sistema de planificación.

El postulado que debe orientar el diseño, instrumentación y aplicación de estas medidas de apoyo y estímulo, ejecutadas en la esfera de la promoción, es el de procurar la máxima capacidad discriminatoria de cada una y del conjunto de las medidas y acciones que se adopten y realicen. Así, la oferta de medidas instrumentales específicas responderá y se dirigirá a receptores diferenciados, que recibirán un tratamiento distinto.

Las acciones propias del ámbito de la promoción generalmente implican una movilización o transferencia de re-

ursos financieros que comprometen las asignaciones presupuestales del Estado (crédito preferencial, estímulos fiscales, abasto subsidiado de insumos, asistencia técnica o comercial, formulación de estudios y proyectos, etc.). En el análisis de las diversas opciones, debe ponderarse que en algunas de ellas, al comprometer y otorgar los recursos (es el caso de las exenciones fiscales contraídas para cierto horizonte temporal), tiende a perderse la injerencia del sistema de planificación sobre el uso específico que se haga de tales recursos, mientras que en otros casos (crédito preferencial o asistencia) se mantienen formas de influencia. Este es un punto importante, pues subraya el grado o capacidad de discriminación de que están dotadas las diversas vías específicas en que se ejercen las actividades de promoción del sistema.

En el perímetro de la *programación integral de la economía pública*, en contraste con lo que ocurre en el ámbito de la promoción; las decisiones económicas involucradas sí pueden ser controladas directamente por la acción del sistema de planificación. Con este tipo de acciones se busca conducir la operación y acumulación de las empresas públicas de acuerdo con objetivos específicos; es decir, la programación integral de la economía pública debe subordinar el errático comportamiento de las empresas estatales a las definiciones precisas de la planificación nacional.

El carácter imperativo de estas acciones es esencial en el concepto de sector público, ya que en la medida en que este sector no reconoce al mercado como el orientador de sus decisiones, debe regirse por criterios que vinculen la estrategia de largo plazo con los planes de mediano plazo y la política económica de coyuntura. El Estado ha de actuar en ese sentido, particularmente cuando pretende conducir el proceso de desarrollo modificando la estructura de la producción, los esquemas distributivos, los regímenes de propiedad y otros aspectos sustanciales de la economía y sociedad de un país.

Obviamente, las acciones que se inscriben en este ámbito de operación del sistema de planificación tienen, también, un impacto significativo sobre las decisiones económicas de los agentes sociales y privados. Esto se debe a que el sector público no constituye una entidad aislada, sino por el contrario, estrechamente vinculada con los restantes sectores. Por lo tanto, un cambio sustancial en la orientación del primero repercute en el curso de los restantes sectores.

En suma, se trata de dinamizar en todas sus dimensiones la contribución que el Estado, como agente productivo directo, puede hacer a los propósitos de la estrategia.

El tercer ámbito de acción de los sistemas de planificación es el de la *regulación*. En este campo, las acciones de la planificación tienen por objeto limitar las decisiones económicas de los agentes hacia los que están dirigidas. Estas acciones encuentran su principal sustento en los marcos jurídicos vigentes y en la aprobación de nuevas disposiciones. Las acciones de regulación pueden adquirir diversa

fuerza y carácter; incluyen desde las medidas que afectan o limitan a la propiedad, hasta las reglamentaciones específicas que atañen a ciertas actividades de los agentes económicos. Dichas reglamentaciones podrán afectar algunos derechos privados, pero su alcance puede ser de pequeña envergadura.

A partir de estas precisiones sobre el enfoque de Sistema Proceso en la planificación, plantaremos los lineamientos centrales de un proyecto de política planificada para el desarrollo del agro en México, y en consecuencia, analizaremos las vías para profundizar la planificación sectorial.

Proyecto de desarrollo para el agro

El proyecto de desarrollo, o lineamientos de estrategia, que presentamos a continuación supone implícitamente una visión política de las estructuras y funciones del Estado, en cuanto se postula que desde dentro de éste puede originarse una acción planificada capaz de impulsar transformaciones significativas en el agro. Asimismo, este proyecto retomará planteamientos centrales del programa agrario de la Revolución —que analizamos en la segunda sección de este escrito— particularmente en lo que se refiere a las cualidades de esencia del ejido y de la ejidalización, como vía que pretende sustentar el desenvolvimiento de las potencialidades del primero. En la medida en que este planteamiento incorpora y articula ciertas dimensiones que no habían sido inscritas en proyectos de estrategia anteriores, como el SAM o el proyecto implícito en la LFA, busca representar un punto de comparación para interpretar y analizar las políticas agrícola y agraria de los últimos años. Finalmente, avanzar a la concreción de un proyecto como el que proponemos exige cambios importantes en el aparato gubernamental. Por ello, sin que se pretenda agotar la discusión, sino solamente iniciarla y estimularla, elaboramos el siguiente y último apartado sobre los medios para profundizar la acción del sistema de planificación agropecuaria.

Un proyecto político de gobierno a partir del cual pueda construirse una estrategia de desarrollo de largo plazo para el agro, de la que a su vez emanen planes sexenales, así como programas o planes operativos anuales, con proposiciones a niveles más específicos (como es la desagregación por regiones y áreas productivas), demanda definiciones tanto en el campo de la producción como de los productores. Para que la estrategia sectorial articule armónicamente ambos campos, ha de vincular estrechamente las políticas agrícola y agraria. La primera, como hemos señalado, está dirigida principalmente a apoyar económica y técnicamente la producción; la segunda, orientada a impactar las condiciones sociales en que ocurre la producción. Aún más, aquí postularemos que en el marco de una estrategia de desarrollo de largo plazo, la política agrícola debe responder a los objetivos de la política agraria o, dicho de otra manera,

debe subordinarse al programa agrario. A continuación presentamos los lineamientos centrales de estrategia que se proponen para cada campo.

1. Lineamientos de una estrategia de productores en el agro

Las definiciones que normen el programa agrario, en el contexto de una profundización de la planificación agropecuaria, competen a cuatro aspectos íntimamente ligados: *i*) las formas de acceso y usufructo de los recursos del agro (aquí incluimos lo relativo a los regímenes de tenencia), *ii*) las formas sociales de producir, *iii*) los niveles organizativos que se alcanzan y el carácter de las agrupaciones y *iv*) los grados de conciencia y capacitación.

En cuanto al primero de estos aspectos, formas de acceso y usufructo de recursos, la estrategia de desarrollo para el agro debe percatarse y diferenciar los diversos regímenes de tenencia de la tierra existentes en México (ejidal, comunal, privada), resaltando las formas socialmente más avanzadas (el ejido y la comunidad), para dar prioridad a su expansión y consolidación, pero también para que la formación de nuevas unidades pueda darse sobre una base agraria saneada y estructuralmente equilibrada. Es necesario erradicar las acciones agrarias que dotan en forma desigual, así como aquellas que dotan por igual a desiguales. Asimismo, se requiere depurar las bases agrarias y las estructuras internas de una gran proporción de los actuales ejidos y comunidades. Finalmente, sobre este punto se demanda una aplicación, a fondo, de la Ley Federal de Reforma Agraria para hacer efectivas las *afectaciones* que proceden. Persiste aún la ilegalidad en el latifundio simulado; el arrendamiento de parcelas; las tierras susceptibles de aprovechamiento agrícola que, siendo latifundios, se ocultan en inafectabilidades ganaderas; así como en otras malformaciones agrarias. En suma, es necesario depurar y continuar el desarrollo del sistema de tenencia de la tierra sobre estructuras equilibradas.

Cuando nos referimos a las formas sociales de producir en el agro, si bien involucramos la dimensión relativa al acceso y uso de recursos, interesa destacar principalmente el esquema de relaciones sociales de producción en el que dichas formas se sostienen y desenvuelven. Así, para el caso del ejido, hemos planteado (véase cuarta referencia bibliográfica, pp. 75-77) que “no es solamente una forma de propiedad limitada, pues la peculiaridad de su forma determina otras de sus particularidades; la restitución del espíritu colectivo y su carácter como unidad económica son las principales dimensiones que definen sus potencialidades. En realidad, el ejido es en efecto, un reflejo de contradicciones entre clases y su expresión generalizada es el usufructo individual de las parcelas (que contradice a su inspiración abstracta), pero aún en esta versión real —de-

formada— el ejido no es la simple suma de unidades campesinas independientes entre sí; el ejido es, aún en la práctica, una instancia de organización social y económica del campesinado. Esa instancia, por la vía de prácticas cooperativistas en la producción, de decisiones comunes en la administración de los recursos e incluso en manifestaciones de colectivización efectiva, crea condiciones particulares para facilitar una vía de desarrollo para el campesinado: la vía campesino-ejidal”.

Esquemáticamente, podemos diferenciar cuatro formas sociales de producir dentro de los ejidos: predominio del individualismo parcelario con prácticamente nulas acciones comunes o cooperativistas; predominio del individualismo parcelario con prácticas cooperativistas significativas (compra de insumos, venta de los productos, administración del crédito, centrales de maquinaria); ejidos con formas mixtas, parcelas individuales y colectivas, esto es, explotaciones semicolectivas, y finalmente, ejidos colectivos. En el proyecto que estamos estructurando, se propone ponderar con prioridad las formas colectivas y el desarrollo de prácticas cooperativistas a partir de organizaciones campesinas consolidadas, con regímenes de decisión democráticos. Esta definición, particularmente válida para el ejido, no excluye, de ninguna manera, a las organizaciones de pequeños propietarios. Así, por ejemplo, es aplicable para las sociedades de producción rural y sus instancias posteriores. Sin embargo, tales postulados pueden ser menos viables en el caso de estas organizaciones, debido a que los grados de diferenciación entre productores, en cuanto a la tierra y capital, son significativamente mayores.

Un tercer aspecto, estrechamente relacionado con los anteriores, sobre el cual la estrategia de productores tiene que pronunciarse, se refiere al desarrollo de las organizaciones campesinas. En la actualidad son pocas las que presentan una dinámica interna de participación activa y consciente, situación que determina su incapacidad para cohesionar los intereses de los productores y elevar sus posibilidades de negociación, gestión y acción conjunta. También es frecuente encontrar que las organizaciones campesinas tienen una débil influencia en el terreno productivo, lo cual les impide aprovechar las ventajas de las acciones cooperativistas y colectivas, dificultando el acceso de los productores primarios a la comercialización e integración agroindustrial ascendente.

Ante ello, la estrategia de productores requiere de una política de apoyo y promoción a la organización campesina con orientaciones uniformes, que cancele comportamientos institucionales dirigidos a inducir a los productores hacia sus programas. Asimismo, es necesario evitar la parcialidad en los propósitos, política en la que se cae cuando sólo se pretenden respuestas económicas y se descuidan, en consecuencia, expectativas sociales más amplias del campesinado. Se requiere enlazar las demandas reales de los productores con los objetivos de la acción institucional, reconociendo en las organizaciones a un interlocutor capaz

tanto de impugnar como de demandar, y que no es objeto, sino sujeto de la planificación sectorial.

Se trata de promover el desarrollo de organizaciones de base, independientes, democráticas, autogestoras y sólidas técnica y económicamente. El desarrollo de este tipo de organizaciones campesinas será el medio eficaz para modificar el carácter dominante de las organizaciones que, a nivel nacional, pretenden ser representativas, cuando en realidad se convierten en mecanismos de transmisión del control vertical y usurpan funciones que no les corresponden.

Por último, el cuarto aspecto que debe abordar una estrategia de productores para el agro es el desarrollo de la conciencia y la capacitación. En una primera instancia, la capacitación —conjuntando una dimensión técnica, pero favoreciendo siempre una comprensión más amplia del contexto en que se desenvuelve el productor como parte de un medio nacional— debe poner a prueba los postulados y vigencia del programa agrario, así como descubrir las vertientes para su concreción en cada región y distrito específico, sustentando tanto el fortalecimiento de las organizaciones y de sus canales de participación, como el desarrollo de formas sociales más avanzadas en la producción. En la medida en que esto ocurra y el sistema de planificación madure, se podrá lograr que el proceso de planificación se desenvuelva con altos niveles participativos, internalizando las decisiones de los productores organizados y en forma congruente en los diversos horizontes temporales.

En síntesis, la estrategia de productores del proyecto que se postula da prioridad a la expansión y consolidación del régimen ejidal (y comunal) de tenencia de la tierra; el desarrollo de las formas sociales de producción más avanzadas (la colectiva y las prácticas cooperativistas); las organizaciones campesinas de base, altamente participativas en la esfera de las decisiones, como en la de la producción, y la formación de una conciencia campesina que garantice la injerencia de los productores en la conducción del proceso de planificación.

Un terreno fundamental en el cual debe plasmarse una estrategia como ésta, es el del aprovechamiento de las fronteras agrícola y agraria. En tal sentido, ya hemos planteado que la ejidalización debe ser la vía para materializar la utilización social de estas fronteras.

2. Lineamientos de una estrategia de producción agropecuaria

En este campo, las definiciones de la estrategia de desarrollo tienen que comprender los siguientes puntos: *i*) la composición de la producción por origen y destino; *ii*) las técnicas que deben utilizarse por producto y áreas; *iii*) las formas de uso, conservación y ampliación de los recursos agropecuarios, así como de reversión del deterioro de los mismos; *iv*) la dirección que se asigne a los diversos apoyos y servicios

del Estado, y v) una visión sistémica de los procesos productivos agropecuarios que involucre disponibilidad y acopio de insumos estratégicos, integración de ámbitos productivos agrícolas y pecuarios, e integración ascendente de los productores primarios a la transformación y comercialización de sus productos.

Antes de precisar algunas ideas sobre cada uno de estos puntos, creemos pertinente mencionar que un elemento eje en la ejecución de toda estrategia de producción agropecuaria lo constituye el adecuado conocimiento técnico, con un enfoque dinámico, de las disponibilidades de recursos, así como de sus posibilidades productivas, relacionando este conocimiento agroecológico con el contexto social en el que el productor se desempeña. Por lo tanto, consideramos crucial que la planificación agropecuaria se base en estudios técnicos de los recursos (agua, suelo y biota) que permitan la formulación de programas *ex ante* de producción por distrito, área, y en lo posible, por unidad productiva. A estos estudios técnicos les debe corresponder un papel clave en la toma de decisiones relativas a los cinco puntos que mencionamos.

Los programas *ex ante* de producción deberán someterse a consideración de los productores por distrito y mediante sus organizaciones de base y de representación. Una vez cubierta esta fase, procede la promoción de su participación de manera inducida, concertada e incluso obligada, en condiciones particulares a las que después nos referiremos. Es en este terreno donde el sistema de planificación puede establecer un esquema sólido y congruente de organización para la producción, a partir de las estructuras y movimiento de las organizaciones campesinas.

En cuanto a la composición de la producción por origen y destino, es necesario —en relación con el destino— conciliar el requerimiento de autosuficiencia en básicos, con el del fomento a la exportación selectiva, con lo cual se fortalecen dos contribuciones centrales del sector a la economía. Paralelamente, con la agroindustrialización ascendente, se buscaría agregar mayor valor a sus productos y satisfacer los requerimientos del consumo social, no sólo demandas solventes. Por otro lado, en relación con el origen, debe evitarse que la maximización individual de la ganancia actúe como criterio hegemónico, particularmente en los distritos de riego. La política de apoyo del Estado ha de funcionar como sustento de la concertación en tal sentido.

La selección de técnicas, otra variable dependiente de los estudios técnicos que hemos propuesto, tiene que vincularse estrechamente con las actividades de investigación y desarrollo.

En México, el proceso de deterioro de los recursos agropecuarios presenta hoy rasgos ya intolerables. La estrategia de producción para el agro ha de impulsar medios para revertir tal deterioro y garantizar, en el futuro, formas acertadas de conservación. La legislación en tal sentido es insuficiente y no se encuentra instrumentada, por lo cual

se hace necesaria su profundización y reglamentación.

Finalmente, la estrategia de producción exige una definición en la orientación de la política agrícola. Reuniendo los elementos ya desarrollados, se concluye que la política agrícola ha de ostentar capacidad para discriminar en dos sentidos: según los propósitos del programa agrario y en atención a los objetivos productivos. Esto implica subordinar, cuando menos en parte, las medidas de política agrícola a las definiciones de la política agraria.

Vías para profundizar la planificación sectorial

En esta última sección, adoptamos el enfoque de Sistema Proceso a la planificación, y en particular, la caracterización de los ámbitos en que opera para proponer líneas de acción que fortalezcan y profundicen la planificación sectorial. Las líneas de acción que se plantean están subordinadas a las prioridades de la estrategia en sus dos campos fundamentales: el de los productores y el de la producción. De esta manera, la planificación en el agro involucraría tanto las medidas de política agrícola, como las de política agraria.

Las fases de instrumentación y ejecución de la planificación en las que aquí nos concentraremos suponen una actividad de formulación de planes, políticas, programas y proyectos, los cuales, normados por los lineamientos de la estrategia propuesta, deben estar basados en estudios técnicos por distrito, área y unidad, y hacer que se incorporen las opiniones de los productores por medio de canales efectivos de participación.

Hemos señalado que el sistema de planificación en la esfera de las acciones de *promoción* debe procurar la máxima capacidad discriminatoria de cada medida, así como del conjunto, en función de las prioridades de la estrategia. En el caso del sector agropecuario, este tipo de acciones compete fundamentalmente a lo que se ha denominado la política agrícola que, en la perspectiva de una estrategia de desarrollo de largo plazo, se visualiza subordinada a los objetivos del programa agrario. Esto significa que las acciones de apoyo y estímulo propias de este ámbito ponderen centralmente el sustento a la vía ejidal que se ha propuesto en este artículo: se trata de aprovechar toda la flexibilidad de estas medidas para orientarlas de manera altamente discriminatoria.

Las medidas de promoción más importantes son: crédito preferencial; abasto de insumos; apoyos a la comercialización; servicios de sanidad y asistencia técnica; estímulos fiscales; seguro agrícola y riesgo compartido; investigación y desarrollo; programas de conservación y mejoramiento de recursos, y desarrollo de infraestructura productiva, principalmente la hidráulica. Presentaremos algunos ejemplos sobre las formas específicas en las que estas medidas pueden concretar los lineamientos de estrategia que hemos esbozado.

El crédito constituye, sin duda, uno de los instrumentos con mayor capacidad para orientar las decisiones de los productores: por medio del crédito oficial, el aparato gubernamental ejerce ya una significativa influencia en la producción. En congruencia con el proyecto planteado, se debe hacer uso del potencial de este instrumento, ampliando su espectro de discriminación al articular su ejercicio a los programas operativos de producción y al diseñar sus condiciones de otorgamiento, no sólo en atención a lo que se busque producir, sino también a los requerimientos de la estrategia de productores. Es necesario que el Sistema Oficial de Crédito Rural (SOCR) garantice un adecuado financiamiento de la producción y acumulación ejidal; además, al efectuar sus operaciones crediticias, debe promover el fortalecimiento de las estructuras internas del ejido, así como su consolidación como unidad económica multiactiva e integral. Se requiere, también, generalizar la posición definida por la Ley General de Crédito Rural (LGCR), la cual considera al ejido (no a grupos de ejidatarios) como el sujeto de crédito, la unidad económica productiva, que debe financiarse. Adicionalmente, el SOCR debe fomentar la estructuración de instancias que le den mayor autonomía financiera a la organización ejidal, lo cual se concreta cuando la función crediticia se entrega a las organizaciones de productores de segundo o tercer grado, manteniendo en el SOCR las actividades de segundo piso, de intermediación financiera y de regulación crediticia.

Los programas de producción y abasto de insumos estratégicos para la actividad agropecuaria son mecanismos instrumentales de la planificación, de naturaleza promotora, también con gran calidad discriminatoria. Por medio de ellos se materializa el cambio tecnológico y se propicia el desarrollo de fuerzas productivas. La acción de estos programas, combinada con la capacitación, puede crear las condiciones de autonomía técnica que la ejidalización exige.

Los aparatos oficiales de comercialización también son capaces de discriminar en su actuación, al proporcionar información de mercados y al efectuar una función complementaria de apoyo a la consolidación de la autonomía comercial de la organización ejidal.

En general, todas las medidas de política agrícola tienen gran flexibilidad para permitir un trato diferenciado entre productores e impulsar su desarrollo. Al afinar el diseño de esta política y madurar su aplicación, deben llegarse a concretar esquemas de *concertación efectiva* que eleven las posibilidades de conducción del sistema de planificación agropecuaria. Lo anterior hará viables los programas operativos por distrito y área de producción.

En el segundo ámbito de acción del sistema de planificación que hemos denominado *programación integral de la economía pública*, se pretende controlar el comportamiento de las empresas del Estado vinculadas con la agricultura. En México, las empresas públicas que se encuentran estrechamente ligadas a la producción agropecuaria se pre-

sentan en una gama variada y a lo largo de la cadena agroindustrial. Estas empresas participan en la producción de insumos estratégicos (como son los fertilizantes, semillas mejoradas, alimentos balanceados y los productos biológico-veterinarios), en el procesamiento de las materias primas agropecuarias, en la fabricación de implementos y maquinaria, así como en la comercialización.

En la actualidad, la actividad e influencia de estas empresas en el desarrollo agropecuario no responden a la planificación sectorial, si bien es influida por definiciones de política. Se hace necesario un mecanismo programático integral que subordine a las empresas públicas, y les asigne tanto objetivos específicos, como programas de operación y acumulación derivados de los niveles más generales de la planificación. Estos programas de operación y acumulación por empresa deben fijar el papel que les corresponda en su rama y en relación con el sector agropecuario, las líneas de acción prioritarias y su ritmo de expansión, así como sus vías de transformación. Para hacer efectiva la programación integral de la economía pública no basta la programación presupuestaria, es necesario concretar una planificación estratégica por empresa que sea congruente con toda la acción planificada en el sector, lo cual reclama una íntima relación de la planificación agropecuaria y agroindustrial, o bien la integración de esta última al sistema de planificación sectorial.

Un ejemplo de cómo pueden formularse y concretarse estos programas estratégicos de operación y acumulación por empresa lo encontramos en Albamex (Alimentos Balanceados, S. A.), que se ubica en una rama controlada en buena parte por tres grandes empresas privadas de carácter transnacional (Purina, La Hacienda y Anderson y Clayton). Como es sabido, éstas ejercen un poder monopólico en el mercado de alimentos balanceados, apoyadas en el control que ostentan de las líneas genéticas de reproducción en aves y cerdos, al condicionar la venta de estos últimos a la compra del alimento. Albamex ha respondido creando Nutrimex, empresa subsidiaria que entre sus funciones promoverá el desarrollo de líneas genéticas puras, con el fin de romper la dependencia que en este rubro sufre el país. Estos hechos ilustran la existencia de aspectos neurálgicos en la operación y expansión de las empresas públicas. En el caso de Albamex, otras líneas prioritarias podrían referirse a apoyar la integración descendente de los productos pecuarios y a la expansión misma de la empresa, con el fin de alcanzar un papel preponderante en la rama.

En general, la idea de programar integralmente la economía pública implica derivar, de la estrategia de desarrollo sectorial, líneas de acción prioritarias, por empresa, en el marco de la cadena agroindustrial en la que participa. De estas líneas de acción se desprenderá el programa estratégico de operación y acumulación en el nivel de cada unidad productiva.

Finalmente, en el tercer campo de acción del Sistema de Planificación Agropecuaria, el relativo a la *regulación*,

encontramos grandes posibilidades para fortalecer y profundizar la planificación sectorial. En este sentido, consideramos conveniente distinguir tres dimensiones en las que las medidas de regulación deben instrumentarse: la del proceso productivo agropecuario, la de las relaciones o eslabonamientos intersectoriales de la agricultura y la de las acciones agrarias.

Generalmente, se ha aceptado que la relación del Estado con los productores agropecuarios es de apoyo y que la influencia de la planificación sobre el proceso productivo se da principalmente en forma inductora o indicativa. Sin embargo, en las áreas de producción prevalecen condiciones que no pueden seguirse perpetuando y/o agravando. Señalamos, entre ellas, el deterioro de los recursos agropecuarios que presenta rasgos intolerables (mientras que más de la mitad de las superficies cultivadas se encuentra en laderas, las prácticas de conservación del suelo han sido mínimas, lo cual ha determinado un agotamiento significativo de este recurso); la subutilización de recursos agropecuarios y de la fuerza de trabajo rural; la material ausencia de formas de integración productiva agrícola-pecuarias; la ampliación de la frontera agrícola por la vía de la destrucción de los bosques, y contradictoriamente, grandes áreas con potencial agrícola no utilizadas por ser consideradas como predios ganaderos.

Ante tal situación, es necesario hacer uso de las facultades conferidas al Estado para imprimir modalidades a la propiedad y subordinarla a los intereses nacionales. En esta línea, las declaratorias de interés público constituyen un instrumento efectivo para hacer imperativos los programas productivos en áreas estratégicas. Asimismo, se requiere completar y profundizar la legislación relativa a la conservación de los recursos agropecuarios (suelo, agua y biota), articulando sus acciones a las de la programación de corto y mediano plazos por distrito y área productiva. Complementariamente, la administración del agua puede transformarse en un mecanismo de concertación eficaz, cancelando su papel actual de transmisión idiferenciada de subsidios. Las anteriores, constituyen tres acciones de regulación fundamentales para la conducción planificada del desarrollo agropecuario.

En la dimensión de las relaciones intersectoriales de la agricultura, destaca la necesidad de regular las formas en que las grandes empresas agroindustriales (en buena proporción, de carácter transnacional) subordinan a los productores agropecuarios y logran apropiarse de parte del excedente campesino. La regulación de estas empresas puede comprender desde medidas que afecten directamente a la propiedad, como la nacionalización o mexicanización, hasta otras que fundamentalmente regulen su entrada y operación en el mercado.²¹

²¹ En un trabajo en el que he tenido oportunidad de participar, identificamos una serie de posibilidades que conforman una estrategia de regulación de la gran empresa agroindustrial (véase la quinta referencia bibliográfica).

En este terreno, también sobresale la situación de debilidad con la que los productores agropecuarios enfrentan la comercialización de sus productos. Un instrumento adecuado para mejorar las condiciones de transacción del productor es el Contrato Global de Comercialización Agroindustrial (CGCAI),²² el cual está orientado a promover la venta colectiva del producto agropecuario mediante sus organizaciones. Es posible plantear que, en condiciones de desigualdad en las transacciones, el CGCAI puede aplicarse con carácter imperativo, lo cual supondría una disposición jurídica específica, ya que en la actualidad la Ley no contempla esta opción.

Un tercer campo para el despliegue de medidas de regulación, estrechamente ligadas a la planificación sectorial, es el de las acciones agrarias. Como ha sido reiterado, en el marco de una planificación con perspectiva de largo plazo, es indispensable que se contemple un conjunto de definiciones agrarias que renueven el programa agrario de la Revolución. Estas medidas deben hacer uso de toda la potencialidad de la legislación agraria, para garantizar un uso socialmente racional de las fronteras agrícola y agraria, lo cual supone afectar las tierras afectables y sustentar la ejidalización, asimismo, detener radicalmente la expansión de la frontera agrícola por medio del desmonte dañino, que en vastas zonas ha roto el equilibrio ecológico y determinado un proceso irreversible de deterioro de los recursos. Es necesario proceder de la misma manera en el caso de las tierras ociosas, subutilizadas y susceptibles de cultivo, garantizando su aprovechamiento social.

Dado el proyecto de desarrollo para el agro que se ha propuesto, un campo crucial para las acciones de regulación se refiere al saneamiento de la base agraria de las unidades productivas. En este sentido, son particularmente importantes las acciones que busquen fortalecer las estructuras del ejido, así como su régimen interno, para asegurar una participación equilibrada y democrática de los productores en las diversas instancias de la organización ejidal.

En suma, al postular este conjunto de líneas de acción para la planificación agropecuaria, damos concreción a la propuesta de que el fortalecimiento y la profundización del sistema y proceso de planificación sectorial, normado por las prioridades de la estrategia en sus esferas de la producción y de los productores, debe aprovechar todo el potencial de los tres ámbitos en los que la planificación ha de desenvolverse. Lo anterior exige una promoción altamente discriminatoria por medio de los apoyos y estímulos con los que el Estado respalda la producción del sector; el control de las empresas paraestatales relacionadas con la agricultura que, por medio de programas estratégicos de operación y acumulación por unidad productiva, garantice una actividad integralmente programada de la economía pública, y el reconocer a la regulación como un campo con particular capacidad para la acción planificadora en el agro.

²² Figura incorporada al Reglamento de la Ley de Fomento Agropecuario, Título IV, Capítulo IV.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Gibson, W., N. Lustig y L. Taylor, “Impactos distributivos de las políticas del Sistema Alimentario Mexicano en un marco de equilibrio general”, Banco de México. Distribución del Ingreso en México. Ensayos, 1982.

Luiselli, C., “Agricultura y alimentación: premisas para una nueva estrategia”, en N. Lustig (comp.), *Panorama y Perspectivas de la Economía Mexicana*, El Colegio de México, 1980.

Macías, R. y J. L. Zaragoza, *El Desarrollo Agrario de México y su Marco Jurídico*, México, D. F., Centro Nacional de Investigaciones Agrarias, 1980.

Martín del Campo, A., “Transformación agraria y nuevas opciones para el desarrollo”, en N. Lustig (comp.), *Panorama y Perspectivas de la Economía Mexicana*, El Colegio de México, 1980.

— “Concentración y monopolización en la agroindustria nacional: el papel de la gran empresa y líneas de estrategia para su regulación”, Colegio Nacional de Economistas, *La Economía Mexicana y la Transnacionalización de la Agricultura y la Alimentación*, México, Editorial Nueva Imagen, 1982.

Matus, C., *Estrategia y Plan*, México, Siglo XXI Editores, 1978.