



COLECCIÓN LEGISLACIÓN Y DESARROLLO RURAL

# La **planeación** y el desarrollo **rural**

Juan Carlos Pérez Castañeda



## LA PLANEACIÓN Y EL DESARROLLO RURAL

CÁMARA DE DIPUTADOS  
LX LEGISLATURA

**Mesa Directiva**

*Presidente*

Dip. Ruth Zavaleta Salgado

*Vicepresidentes*

Dip. V. Luis Sánchez Jiménez

Dip. Cristián Castaño Contreras

Dip. Arnoldo Ochoa González

*Secretarios*

Dip. Esmeralda Cárdenas Sánchez, Dip. María del Carmen Salvatori Bronca

Dip. María Eugenia Jiménez Valenzuela, Dip. Ma. Mercedes Maciel Ortiz

Dip. Patricia Villanueva Abraján, Dip. Jacinto Gómez Pasillas

Dip. Antonio Xavier López Adame, Dip. Santiago Gustavo Pedro Cortés

**Comité del CEDRSSA**

*Presidente*

Dip. Alejandro Martínez Hernández

*Secretarios*

Dip. Martín Stefanonni Mazzocco

Dip. Ramón Barajas López

Dip. Santiago Gustavo Pedro Cortés, Dip. Adriana Díaz Contreras,

Dip. Javier Hernández Manzanares, Dip. Carlos Ernesto Navarro López,

Dip. Rosa Elva Soriano Sánchez, Dip. Jorge Godoy Cárdenas,

Dip. Tomás Gloria Requena, Dip. José Amado Orihuela Trejo,

Dip. Mayra Gisela Peñuelas Acuña, Dip. Antonio Medellín Varela,

Dip. Felipe González Ruíz, Dip. José Ignacio Alberto Rubio Chávez,

Dip. José Víctor Sánchez Trujillo, Dip. César Augusto Verástegui Ostos,

Dip. María Guadalupe Josefina García Noriega,

Dip. José Guillermo Fuentes Ortiz, Dip. Iñigo Antonio Laviada Hernández.

# La planeación y el desarrollo rural



COLECCIÓN

LEGISLACIÓN PARA EL DESARROLLO RURAL

**Cuerpo Administrativo de la H. Cámara de Diputados**

Dr. Guillermo Haro Bélchez  
*Secretario General*

Lic. Emilio Suárez Licona  
*Secretario Interino de Servicios Parlamentarios*

Lic. Rodolfo Noble San Román  
*Secretario de Servicios Administrativos y Financieros*

**Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable  
y la Soberanía Alimentaria • Cámara de Diputados, LX Legislatura**

Dr. José Sergio Barrales Domínguez  
*Director General*

**Integrantes**

Dr. Héctor Robles Berlanga, Lic. José Hugo Mariaca Torres  
Mtra. Patricia Aguilar Méndez, Lic. Alejandro Castillo Barajas  
Ing. Publio Rábago Riquer, Mtra. Gabriela Rangel Faz  
Mtra. G. Margarita Álvarez López, MVZ Juan Ponce Salazar  
Mtro. Francisco López Bárcenas, Mtro. Luis Cruz Nieva  
Mtro. Edgar Rivero Cob, Mtro. Samuel Peña Garza  
Ing. Ricardo González Cárabes, Ing. Jesús Guzmán Flores  
Lic. Carlos Menéndez Gámiz, Mtra. Liza María Covantes Torres  
Lic. Jaime Salvador Trejo Monroy, Ing. Alejandro Cancino y León  
Mtra. Jazmín Barajas Santinelli, Mtra. Altynai Arias Hernández  
Mtro. Francisco Solorza Luna, Mtra. Violeta Núñez Rodríguez  
Lic. Verónica Lira López, Lic. Gilda Rojano Montelongo  
Lic. Ricardo López Núñez, Patricia Álvarez Macedo  
Marco Antonio Blancarte Rosas, Leticia Pacheco Belmar  
Leticia Ramírez Adame, Mónica J. Ramírez Laija  
Alicia Salazar Cruz, Beatriz Sánchez Hernández

# La planeación y el desarrollo rural

*Juan Carlos Pérez Castañeda*



COLECCIÓN

LEGISLACIÓN PARA EL DESARROLLO RURAL

Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable  
y la Soberanía Alimentaria • Cámara de Diputados, LX Legislatura

México, 2007

*La planeación y el desarrollo rural*

Juan Carlos Pérez Castañeda

Coordinador de la colección: *Francisco López Bárcenas*

Primera edición, México, diciembre de 2007

DR © Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable  
y la Soberanía Alimentaria • Cámara de Diputados, LX Legislatura  
Congreso de la Unión

ISBN: 970-95143-1-8

Edición: *mc editores*

Portada: Fotografía de *Hugo Mariaca Torres*

Diseño: *Miguel Ángel Leyva*

Las opiniones y conclusiones de los ensayos son responsabilidad exclusiva  
de su autor y no necesariamente coinciden con las del CEDRSSA.

Impreso en México / *Printed in Mexico*

# Índice

<b>Presentación</b>	9
<b>Antecedentes de la planeación nacional del desarrollo</b>	13
Primer desfasamiento de la planeación (1940-1958)	17
El despegue y la primera Iniciativa de Ley de Planeación (1958-1964)	22
Una etapa de análisis y reflexión y la segunda Iniciativa de Ley de Planeación (1964-1970)	27
De nuevo a la construcción de las bases (1970-1976)	31
Las experiencias concretas (1976-1982)	36
Consolidación legal e institucional de la planeación (1982-1988)	44
La modificación del sistema (1992-2006)	54
La continuidad del modelo de planeación del presidente Zedillo (1994-2006)	59



<b>El Sistema Nacional de Planeación Democrática</b>	63
Estructura del sistema de planeación	64
Etapas y vertientes de la planeación	69
Instrumentos de la planeación	74
<b>La Ley de Fomento Agropecuario y el sistema de planeación</b>	87
El sistema de planeación	90
<b>La Ley de Distritos de Desarrollo Rural y el sistema de planeación</b>	113
Cambio de bases y estructura programática	114
Nuevas instancias y órganos de planeación	116
Apuntalamiento de los instrumentos de planeación	121
Redefinición del enfoque sectorial	122
Anulación de las estrategias de fomento	124
<b>La Ley de Desarrollo Rural Sustentable y el tercer sistema de planeación del desarrollo rural</b>	127
Fortalecimiento de las bases programáticas	130
Fortalecimiento de las instancias y órganos de planeación	137
Ampliación de los instrumentos de la planeación	164
Definición de bases estratégicas e inclusión de criterios de planeación	172
Revaloración del desarrollo regional	176
La visión territorial del desarrollo rural	180
<b>Bibliografía</b>	191

## Presentación

La legislación que regula los derechos de los campesinos y las diversas actividades que se realizan en el campo mexicano ha evolucionado sustancialmente en los últimos años, al grado de que en la actualidad integra un complejo cuerpo legislativo sobre el desarrollo rural. Junto con esta evolución han surgido nuevos derroteros y espacios de regulación que antes estaban ausentes y abren nuevos cauces a la regulación jurídica del desarrollo rural. Ejemplo de lo anterior es que el marco jurídico sobre el desarrollo rural ha desbordado las materias clásicas como el derecho agrario, el derecho de aguas, forestal y minero, a los cuales se redujo durante muchos años para incursionar en temas como planeación, medio ambiente, organización de productores y biotecnología, entre otros.

Esta amplia producción legislativa para regular las actividades del campo y potenciar el desarrollo rural se encuentra dispersa y con un mínimo de interrelación. Por esta razón, el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA), de la Cámara de Diputados, consideró necesario elaborar un trabajo de reflexión, análisis y sistematización que muestre el panorama general y aporte elementos para su tratamiento integral, de tal manera que se pueda valorar el alcance de lo que se ha avanzado y los retos que aún quedan pendientes, lo que seguramente marcará líneas de trabajo para el Poder Legislativo Federal.

Dentro de los objetivos que podrían alcanzarse con un conocimiento general de la legislación para el desarrollo rural, se vislumbró la posibilidad de facilitar la acción integrada de las diversas instancias del Poder Ejecutivo

Federal que inciden en el campo mexicano, misma que actualmente no es factible en todos sus aspectos. De igual manera, el trabajo podría repercutir en las actividades de los productores, agentes y familias rurales, en su productividad, rentabilidad, ingresos, empleos, bienestar y manejo sustentable de los recursos naturales.

En función de lo anterior, el CEDRSSA implementó el proyecto de investigación denominado “Legislación para el Desarrollo Rural: Avances y Retos”, cuyo objetivo general fue conocer los contenidos, alcances y limitaciones de las disposiciones constitucionales, tratados internacionales y legislación que guarden relación con el desarrollo rural. Para la realización de este trabajo se integró un equipo de investigadores del propio CEDRSSA, quienes llevaron a cabo el programa de investigación referido apoyados por otros investigadores externos, de instituciones públicas o consultorías privadas especializadas en el campo contratados para temas específicos, entre los que se cuentan Aline Rivera Maldonado, Guadalupe Espinoza Saucedo, Jorge Jiménez Ortega, Juan Carlos Pérez Castañeda, Mario Vela Pallares, Rodrigo Gutiérrez Rivas y Yacotzin Bravo Espinosa, todos ellos coordinados por Francisco López Bárcenas, del CEDRSSA y de la Dirección de Estudios sobre Soberanía Alimentaria y Nueva Ruralidad.

Producto de ese esfuerzo son los trabajos de la colección “Legislación para el desarrollo rural” que ahora se ponen a disposición de los lectores interesados en el tema, cuyos títulos son los siguientes: La propiedad agraria y el desarrollo rural; El agua y el desarrollo rural; El medio ambiente y el desarrollo rural; La planeación y el desarrollo rural; Los derechos de los pueblos indígenas y el desarrollo rural; Los derechos sociales y el desarrollo rural; y El desarrollo rural: una visión de conjunto.

En los análisis y la estructura de los diversos trabajos se adopta una combinación diacrónica de las normas jurídicas objeto de estudio, lo mismo que de la jerarquía de ellas. Por eso, en la mayoría de los casos se analiza en primer lugar el derecho internacional y después el nacional. Se busca de esa manera explicar la influencia que el primero ha tenido sobre el segundo en muchos de los casos, hecho que se refleja en el contenido de las leyes analizadas. Pero lo anterior no lleva a olvidarse del enfoque sincrónico, en el cual predomina el análisis jerárquico de las normas jurídicas analizadas, más que su historicidad. Esto último es importante porque explica la

existencia y validez de las normas que componen el orden jurídico en cada uno de los trabajos. Pensamos que este eclecticismo de enfoques ayuda a comprender tanto la evolución de las disposiciones como su alcance actual.

En cada una de estas obras se analizan las disposiciones jurídicas específicas que regulan las materias de que se trata. Este volumen sobre la planeación y el desarrollo rural se agrupa en cinco apartados. El primero contiene los antecedentes de la planeación, donde se explican las fases previas a la constitucionalización de esta actividad estatal; la segunda analiza el sistema nacional de planeación democrática, incluyendo su incorporación a la Constitución Federal, así como la aprobación de la Ley de Planeación y sus implicaciones; la tercera explica la Ley de Fomento Agropecuario; la cuarta incursiona en el contenido de la Ley de Distritos de Desarrollo Rural y la última se enfoca al análisis de la actual Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Cada uno de los apartados representa una etapa dentro de la historia de la planeación y de ella se analizan sus objetivos, instrumentos y efectos en la vida de los actores rurales.

Estas investigaciones sobre el marco jurídico que regula el desarrollo rural representan el inicio de un trabajo que no termina ahí porque vienen en camino otras sobre diversos tópicos. Entre las obras que pronto habrán de incorporarse a esta colección se encuentran una relativa a las instituciones de financiamiento al campo y otra al desarrollo en los estados de la república; además de una más sobre el derecho a la alimentación y la biotecnología en el campo mexicano.

Estos trabajos son parte del esfuerzo que el CEDRSSA realiza para cumplir sus funciones como órgano del Poder Legislativo Federal encargado de proporcionar información y conocimiento para el desarrollo de la actividad de los legisladores referida al campo mexicano, pero también son una forma de contribuir al mejoramiento de los niveles de vida de los actores rurales, a los que el país les debe mucho de lo que es y gran parte de lo que será en el futuro.

No podemos dejar de agradecer a las personas que desinteresadamente y robando tiempo a otras actividades leyeron estos libros y los enriquecieron con sus opiniones. En especial agradecemos a Héctor Robles Berlanga, Gabriela Rangel Faz, Margarita Álvarez López, Jesús Guzmán Flores, Carlos Menéndez Gámiz, Liza María Covantes Torres, Jazmín Barajas

Santinelli, Verónica Lira López, Violeta Remedios Núñez Rodríguez, todos ellos coordinados por Francisco López Bárcenas de la Dirección de Estudios sobre Soberanía Alimentaria y Nueva Realidad del CEDRSSA, y a Mayra Monserrat Eslava y Diana López Montaña, que sin pertenecer a este Centro aceptaron aportar su esfuerzo.

*Dr. José Sergio Barrales Domínguez*  
Director General del CEDRSSA

## Antecedentes de la planeación nacional de desarrollo

El proceso de construcción de las bases jurídicas, orgánicas y metodológicas de la planeación del desarrollo constituye un *continuum*, en cuyo transcurso se ha ido perfeccionando su procedimiento, instrumental, soporte institucional y catálogo estratégico, siendo difícil –por lo mismo– segmentar su trayectoria. Sin embargo, a fin de facilitar la exposición del tema y dado el fuerte nexo que existe entre su comportamiento y algunos ocupantes de la Presidencia de la República, nos ha parecido conveniente subdividir su trayectoria, empatándola en ocasiones con los periodos presidenciales.

Aun cuando jurídicamente la planeación en México data de hace más de 75 años, su existencia y funcionamiento real tienen apenas un historial que no va más allá de un cuarto de siglo, a lo largo del cual se ha avanzado de modo constante, paralelo a la reforma del Estado y sobre la base de la prueba y el error, situación obviamente derivada de las naturales complicaciones de su implantación y del atraso del país en la materia.

Según reseña conocida, todo se remonta al 12 de enero de 1928, fecha de promulgación del decreto del Congreso de la Unión mediante el que se otorgan facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para que, en un plazo de seis meses contados a partir del 1 de enero de ese año, expidiese una ley conducente a la creación de un cuerpo consultivo oficial, de carácter permanente y autónomo, dedicado a la iniciativa y consulta del gobierno federal en asuntos económicos y sociales, integrado por representantes del sector público y de los obreros, industriales, comerciantes, agricultores, consumidores y sociedades científicas y académicas.

El 15 de junio de 1928, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* por el presidente Plutarco Elías Calles, la Ley del Consejo Nacional Económico cumpliendo con las características señaladas en el citado mandato parlamentario, es decir, como un órgano de investigación y consulta, autónomo, permanente y con una composición multidisciplinaria, plural e incluyente. Sin embargo, acaso por las vicisitudes internas de la época y la crisis mundial de 1929, no se tiene conocimiento de que dicho consejo haya sido formalmente instalado y, mucho menos, de que hubiere llegado a sesionar.

Los ordenamientos mencionados no son, en rigor, documentos que regulen en forma directa el proceso de planeación. No obstante, deben ser vistos como precedentes conceptuales de la función pública en materia de planeación, habida cuenta que gravitan en torno a la racionalización administrativa e implican una efectiva toma de conciencia respecto a su importancia y la definición adecuada de las políticas públicas de desarrollo.

Para continuar y dar congruencia al esfuerzo iniciado, el 12 de julio de 1930, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la *Ley sobre Planeación General de la República*. Aunque esta regulación creó una Comisión Nacional de Planeación y una Comisión de Programa, instancias cuya denominación refleja la realización de las tareas que estudiamos, su función estaba fundamentalmente dirigida a la elaboración del plano nacional de México, en tanto instrumento necesario para la planeación del desarrollo.

Esto es, dicha ley disponía básicamente la elaboración de una suerte de inventario nacional y regionalizado de los recursos naturales del país, con la finalidad de estar en condiciones de planear adecuadamente las obras de infraestructura a construir por los gobiernos emanados de la Revolución. Desde ahí se refleja ya la preocupación por integrar los instrumentos necesarios para sustentar eficazmente el proceso de planeación, en este caso, la base de datos o de información que se requiere para fundamentar el diagnóstico y la toma de decisiones.

Ello se advierte desde el primer numeral de la ley, en el que se aborda el objeto de la planeación de la siguiente manera:

Artículo 1. La planeación de los Estados Unidos Mexicanos tiene por objeto coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del Gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlos en una forma ordenada y armónica, de acuerdo

con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras.<sup>1</sup>

El órgano legislativo que expidió dicho ordenamiento tenía claro que la planeación constituía una técnica para la mejor conducción del desarrollo del país y que ésta sólo era posible si se contaba con la información suficiente para ello, tan es así que en la Exposición de Motivos de la iniciativa correspondiente se expresa que una de sus finalidades era la elaboración de un “Programa de Conjunto” que beneficiase a todos los mexicanos.

Aun cuando su valor es a veces minimizado, debe decirse que la *Ley Sobre Planeación General de la República* constituye un precedente de gran importancia, en cuanto que denota el interés gubernamental en la materia y muestra los primeros pasos dados en la definición de los órganos y los instrumentos del sistema, dos de los componentes indispensables para llevar adelante el proceso de planeación.

Dado que el Consejo Nacional Económico creado en 1928 nunca llegó a instalarse ni a funcionar, el 31 de julio de 1933, el Congreso de la Unión de nueva cuenta otorgó facultades extraordinarias al jefe del Ejecutivo Federal, a la sazón, Abelardo L. Rodríguez, para crear un órgano que se denominaría Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos, mismo cuya función esencial consistiría en la asesoría directa del Primer Mandatario de la Nación. Éste vio la luz mediante decreto publicado el 1 de agosto de 1933, habiendo sido reformado por ley del 3 de abril de 1941, a fin de imprimirle mayor funcionalidad.

Para promocionar la campaña política del general Lázaro Cárdenas como candidato a la Presidencia de la República, el Partido Nacional Revolucionario (PNR) elaboró en 1933 el *Plan Sexenal 1934-1940*, mismo que fue difundido como el programa de gobierno al que se ceñiría su administración en caso de triunfar en los comicios. Dicho documento tampoco estableció un sistema de planeación, pero tuvo el mérito de constituir la primera agenda de trabajo gubernamental en la historia del país, en cuanto que en él se señalan los principales compromisos adquiridos por su ofertante y las acciones que realizaría la Administración Pública Federal durante una determinada gestión presidencial.

<sup>1</sup> *Ley de Planeación General de la República.*



Lo anterior demuestra que aun cuando el país no lograba pacificarse del todo y algunos caudillos seguían haciendo de las suyas, ya existía cierto consenso político favorable en torno a la necesidad y obligación de planear las actividades de gobierno. Ciertamente, se trataba de un apoyo ideológico más cercano a la propuesta de planificación centralista de carácter imperativo estilada en algunos sistemas autoritarios que a las prácticas indicativas de los Estados en teoría más democráticos.

Consecuente con el entorno político nacional y mundial, este primer plan sexenal se sustentaba en una participación estatal en la vida económica del país de suyo intervencionista, centrando sus acciones principales en objetivos que en ese momento eran los más importantes para la Revolución, esto es, la consecución de la Reforma Agraria y el avance de la educación, objetivos que si bien no abarcaban el universo de indicadores del desarrollo general, se vinculaban en forma estrecha al desarrollo rural.

En virtud de la carencia de instrumentos y de información suficiente para la aplicación del plan fue creado un órgano llamado Comité Asesor Especial. Éste fue sustituido, en 1940, por una oficina técnica adscrita a la Secretaría de Gobernación, a la que se le encomendó la elaboración del *Plan Sexenal 1941-1946* (aunque su paternidad se atribuye al Partido de la Revolución Mexicana), el cual serviría de oferta política para promover la campaña del general Manuel Ávila Camacho a la Presidencia de la República, mismo que mostró innegables avances conceptuales y metodológicos en materia de planeación.

Uno de los avances más notables de este segundo plan se registró en el terreno de la coordinación institucional, ya que contenía un apartado especialmente dedicado a la “Planeación y Coordinación” de las actividades gubernamentales, en los siguientes términos:

El Partido de la Revolución Mexicana postula:

- I. Que para mantener mejor el régimen federal establecido por la Constitución, la necesaria coordinación de las actividades del Gobierno Federal con las de los gobiernos locales y los Municipios, debe realizarse principalmente de convenios que no tiendan a establecer sistemas rígidamente uniformes en todo el país, sino que se adapten a las características, necesidades y posibilidades locales.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Partido de la Revolución Mexicana, *Segundo Plan Sexenal, 1940*, Partido Revolucionario Institucional, Comisión Nacional Editorial, México, 1976, p. 56.

Como se observa, el postulado transcrito no solamente habla de la coordinación gubernamental en cuanto función, sino también de los convenios, en tanto instrumento, lo cual constituye una de las primeras referencias documentales en la materia. Aunque, de hecho, los convenios de coordinación en nuestro país nacieron en 1934, con la creación de los Servicios Coordinados de Salud Pública en los Estados.<sup>3</sup>

### **Primer desfasamiento de la planeación (1940-1958)**

Si la administración del *Tata Lázaro* logró avanzar en el rubro del consentimiento y del apoyo político a la planeación y programación de las tareas gubernamentales, la de su sucesor, Manuel Ávila Camacho, se distinguió justamente por lo contrario, al grado que no es aventurado afirmar que se registró un retroceso, de ahí que el *Plan Sexenal 1941-1946* no tuvo aplicación práctica. Si bien en parte esto obedeció al estallido de la Segunda Guerra Mundial, también se debió a la falta de interés de las subsecuentes gestiones presidenciales. En palabras de Arbesú, a partir de 1940:

[...] entramos en lo que podríamos definir como el pragmatismo gubernamental donde se identifican dos claras tendencias en esta materia: por un lado, los defensores del manejo de las políticas sin limitaciones o restricciones, caracterizados por una franca oposición a las ideas de planeación y, por otra parte, la presencia de una nueva corriente, en el seno de la administración pública, donde empiezan a pulular las ideas del manejo de la política bajo el esquema de un modelo “racional” inspiradas, principalmente, en los trabajos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).<sup>4</sup>

A la par de la coexistencia de dichas corrientes, la aceptación de la planeación del desarrollo continuó avanzando paulatinamente, habiéndose registrado algunas mejoras técnicas y metodológicas —a veces por la sola inercia—, aunque no con la premura deseada. Obviamente, durante la mayor

<sup>3</sup> Sergio Gutiérrez Salazar, “El federalismo mexicano y la coordinación intergubernamental”, *Revista de Administración Pública*, México, p. 345.

<sup>4</sup> Luis Ignacio Arbesú Verduzco, “Política gubernamental y planeación en México”, *Revista del Colegio*, pp. 312-313.

parte de los cuarenta, las condiciones de guerra favorecieron la ausencia de controles, de modo que la administración pública siguió manejándose en forma discrecional.

En ese contexto, por decreto presidencial publicado el 9 de julio de 1942, fue creada la Comisión Federal de Planificación Económica (la cual vino a sustituir al Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos), en cuya concepción se refleja el consentimiento favorable logrado por la planeación del desarrollo, como se desprende fehacientemente de la lectura del siguiente considerando:

Que en las actuales circunstancias de la Nación debe acelerarse por la administración el estudio y la elaboración de planes concretos en relación con los problemas que la emergencia impone sobre nuestra economía, y más particularmente, de medidas adecuadas para aminorar las dificultades, desventajas y peligros que se derivan de la perturbación y desajustes económicos existentes en el mundo.<sup>5</sup>

Esta Comisión, catalogada como organismo consultivo de la Secretaría de la Economía Nacional, constituye la primera instancia administrativa a la que se le encarga en forma directa el cumplimiento de funciones de planeación, programación y coordinación, en especial, tareas de información y estadísticas necesarias para la elaboración de los programas. Junto con dicha comisión fue instaurado el Consejo Mixto de Economía Regional, al que se responsabilizó de la realización de estudios en los estados.

Al calor del clima de guerra que campeaba en esos años, por decreto presidencial publicado el 12 de mayo de 1943, fue creada la Junta de Economía de Emergencia, instancia de carácter temporal que tuvo a su cargo el análisis de los problemas económicos suscitados por la conflagración mundial, misma que fue disuelta a los pocos años para sustituirla por la Comisión Nacional de Planeación para la Paz, establecida mediante decreto publicado el 15 de febrero de 1944, y a la cual se le asignó la función de estudiar los problemas del México de la posguerra.

A fin de poner punto final al manejo discrecional y patrimonialista de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal por parte sus administradores, a partir de 1947 estos entes quedaron sujetos a la

<sup>5</sup> Decreto Presidencial del 9 de julio de 1942.

vigilancia y supervisión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), con lo cual se comenzó a ejercer un mayor control sobre su gasto y presupuesto. Desde luego, este hecho desencadenó airadas reacciones, pues algunos de ellos habían devenido botín de caudillos y caciques.

Posteriormente, en esa misma línea, a principios del siguiente año fue publicado un decreto presidencial mediante el que se creó la Comisión Nacional de Inversiones del Sector Público, órgano dependiente de la SHCP al que se le encargó la vigilancia y coordinación de las entidades mencionadas, con lo cual la racionalidad administrativa se acentuó, cristalizando un notable avance en el control orgánico del Sector Público Federal.

En 1947 también fue elaborado el Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas 1947-1952, documento que ha sido catalogado como:

[...] el primer esfuerzo de programación de la inversión global y sectorial; detallada y jerarquizaba proyectos específicos al tiempo que establecía y canalizaba su forma de evaluación y repercusión en las principales variables macroeconómicas.<sup>6</sup>

Este proyecto no tuvo mucha suerte, de modo que no pasó del papel. Empero, sentó un interesante precedente para la posterior planeación del desarrollo, sobre todo porque refleja un marcado interés por impulsar el desenvolvimiento regional a partir de las cuencas hidrológicas.

El control que se pretendió imponer sobre los gastos y programas de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mediante la Comisión señalada, originó la oposición de diversas entidades administrativas importantes, mismas que en algunos casos solicitaron a la SHCP aplazara su intervención y, en otros, recurrieron a los procesos legales, manteniendo una férrea resistencia a su regulación, con lo cual bloquearon las labores de dicha institución. Como consecuencia, la Comisión desapareció al derogarse su decreto de creación en diciembre de 1949.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> *Antología de la Planeación en México 1917-1985*, "Inversión Pública y Planeación regional por cuencas hidrológicas (1947-1958)", vol. II, SPP-Fondo de Cultura Económica, México, 1985, p. 1.

<sup>7</sup> Raúl Salinas Lozano, "Comisión de Inversiones", *Revista de Administración Pública*, núm. 5, enero-marzo de 1957, México, p. 8.

Simultáneamente, la CEPAL siguió estudiando la problemática económica latinoamericana y difundiendo entre los gobiernos del Continente el resultado de sus investigaciones, especialmente después de 1948, cuando comenzó a impulsar las tesis de la industrialización como estrategia de desarrollo para el fortalecimiento de las economías regionales y la de la planeación como metodología para la inducción de cambios estructurales y el uso racional de los recursos.

De manera paralela, el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, con sede en Bruselas, Bélgica, se encargó de hacer lo propio en el Viejo Continente, al mismo tiempo que la Organización de las Naciones Unidas (ONU), pese a su reciente creación, ponía en marcha el denominado Programa Ampliado de Asistencia Técnica, que incluía un capítulo referente a la administración pública, el cual contemplaba el apoyo a misiones de estudio para su actualización y capacitación sobre ese tema.

Con la llegada de Adolfo Ruiz Cortines al Palacio Nacional, la planeación comenzó a recuperar terreno por vía de sus aspectos particulares, como la coordinación, el control del gasto, la programación regional, etcétera, cuya imperativa atención era objeto de insistencia desde años atrás. Tan sólo para darse una idea del incipiente grado en que ésta se encontraba, pueden citarse las palabras de Rafael Mancera Ortiz, subsecretario de Hacienda y Crédito Público en 1956, quien refiriéndose a la primera, expresó:

Cuando los programas son de gran amplitud, abarcan eventual e inevitablemente en la práctica, casi todas las fases del gobierno nacional. La coordinación entre las diferentes dependencias gubernamentales es uno de los problemas más difíciles y asume una considerable importancia en la ejecución de las actividades de desarrollo económico.<sup>8</sup>

Aunque medio siglo después tales palabras pudieren parecer perogrullescas, en su momento reflejaron la más cruda realidad, a saber: la falta de trabajo coordinado entre sus mismas dependencias y entidades ahogaba al Sector Público Federal. Cada una realizaba aisladamente sus propias acciones y ejecutaba sus propios programas (cuando los había), sin coordinación de ningún tipo, es decir, cada dependencia jalaba por su lado. Si en el gobierno

<sup>8</sup> Rafael Mancera Ortiz, "La administración pública en los planes de desarrollo económico", *Revista de Administración Pública*, núm. 1, enero-marzo, 1956, México, p. 12.

de la República privaba la desarticulación, la desvinculación y el aislamiento, en los de las entidades federativas la situación era peor.

En medio del pragmatismo imperante, la Comisión Nacional de Inversiones del Sector Público formuló el *Programa Nacional de Inversiones 1953-1958*, mismo que es ponderado por Leopoldo Solís como el primer ejercicio de esa naturaleza en México, para cuya confección se tomaron en cuenta los cálculos de las inversiones realizadas en periodos anteriores y se establecieron objetivos claros en materia económica y social.<sup>9</sup> No obstante, toda vez que se trató de un documento de carácter parcial y sin fuerza legal, no pasó de constituir un mero orientador del rumbo.

En esa perspectiva y al influjo del expansionismo norteamericano, los países miembros del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES), afiliados a la Organización de Estados Americanos (OEA), se reunieron en Punta del Este, Uruguay, del 5 al 17 de agosto de 1961, con la finalidad de discutir las alternativas de reactivación de las economías de América Latina, pero también para definir los mecanismos de acceso a los fondos de la Alianza para el Progreso (20 mil millones de dólares), mismos que habían sido anunciados por el presidente Kennedy en marzo de 1960. Al respecto se ha dicho que:

Las condiciones de acceso a estos fondos se basaban en la aplicación, por parte de los solicitantes, de la reforma fiscal, la reforma administrativa y la reforma agraria en el marco de una planeación global del desarrollo económico.<sup>10</sup>

Con la finalidad de cubrir el expediente para viabilizar su acceso a los llamados “fondos de fomento a la industrialización”, cuya operación se asignó al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el gobierno mexicano confeccionó el documento intitulado “Plan de Acción Inmediata 1962-1964”, mismo que en realidad no era otra cosa que un mero programa de inversiones, pues no cubría los requisitos de un verdadero ejercicio de conducción económica nacional.

Sin duda, las condiciones previstas en la Carta de Punta del Este obligaron a algunos países de América Latina a adoptar la planeación del

<sup>9</sup> Leopoldo Solís, *Planes de desarrollo económico y social en México*, SEP-Setentas-Diana, México, 1980, p. 52 y sigs.

<sup>10</sup> Arbesú Verduzco, *op. cit.*, p. 316.

desarrollo como estrategia rectora de sus acciones de gobierno, y a otros —como el nuestro—, a profundizar en esa dirección, por lo que puede decirse que la reunión de Uruguay, de una u otra forma, dio un nuevo impulso a la planeación del desarrollo en México.

A pesar de que el sistema de planeación del desarrollo nacional vigente fue instaurado desde 1982, su conformación es producto de un proceso que duró varias décadas, en cuyo transcurso se fue delineando y afinando una metodología, un conjunto de criterios, un instrumental y una estructura administrativa que serían retomados posteriormente por la legislación para darles carácter permanente. Ello revela que desde mediados de los cincuenta existía plena conciencia en los corredores institucionales, académicos, políticos, técnicos y otros sectores influyentes en la opinión pública, sobre la importancia de la planeación para el desenvolvimiento del país y el ejercicio de un buen gobierno.

### **El despegue y la primera iniciativa de ley de planeación (1958-1964)**

La historia de la planeación en México se acelera con la administración del presidente Adolfo López Mateos, quien en cuanto tomó posesión del cargo y a partir de una reforma concebida y proyectada durante el sexenio anterior, promovió la modificación de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, a fin de adecuar la estructura de la Administración Pública Federal a las necesidades de la planeación del desarrollo (reforma promulgada el 24 de diciembre de 1958).

Además de modificar el nombre de algunas dependencias, esta nueva regulación jurídica creó la Secretaría del Patrimonio Nacional, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y la Secretaría de la Presidencia. Con ello se fracturó el enorme poder acumulado por la SHCP, quien tenía encomendada la vigilancia del sector paraestatal, misma que se reasignó a la Secretaría del Patrimonio Nacional, y la planeación y revisión de los programas de inversión, que se transfirieron a la de la Presidencia.

A esta última, regulada por el artículo 16 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se le encargó la tarea de recabar los datos e información necesaria para la elaboración del plan general de gasto público

e inversiones del Poder Ejecutivo; así como la de formular planes de carácter especial, fomentar el desarrollo regional y proyectar la ejecución de obras de infraestructura. Con esta medida, la ley citada convirtió virtualmente a la Secretaría de la Presidencia en el órgano rector del desarrollo nacional.

Lo anterior apenas abonó el camino, ya que al siguiente año, el 29 de junio de 1959, mediante acuerdo presidencial, se instruyó a las entidades de la Administración Pública Federal a elaborar “un programa de inversiones que comprenda los proyectos que se pretendan realizar anualmente, durante los años de 1960 a 1964”. Al efecto, tal disposición estableció una serie de criterios a los que el diseño de dichos programas debía ajustarse, al igual que un conjunto de reglas para su aprobación, misma que prácticamente quedaba en manos de la Secretaría de la Presidencia.

Para constatar que no se trataba de una acción aislada, el 2 de agosto de 1961 se publicó otro acuerdo en el *Diario Oficial de la Federación* mediante el que se ordenó a las secretarías, departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, que elaboraran sus respectivos planes de acción a partir de los objetivos señalados en el propio acuerdo y sumaran sus esfuerzos para la proyección y ejecución de programas coordinados tendentes al desarrollo económico y social de país.

En orden con lo dispuesto por dicho acuerdo, el Ejecutivo Federal, a través de las dependencias y organismos mencionados, proseguiría sus esfuerzos para continuar las siguientes tareas:

- I. Puntualizar la política económica y social más adecuada para acelerar el desarrollo del país, buscando siempre el interés nacional y el bienestar de la mayoría de la población.
- II. Calcular el monto, la estructura y el financiamiento del gasto y de la inversión nacional, necesarias para que el desenvolvimiento del país se realice con un ritmo satisfactorio y en forma tal que haga posible una creciente mejoría en los niveles de vida de los grandes sectores populares.
- III. Elaborar planes nacionales de desarrollo económico y social en que se fijen metas concretas en beneficio de la colectividad y la forma de alcanzarlos.
- IV. Formular programas especiales para aquellas actividades económicas y sociales cuyo mayor desenvolvimiento sea indispensable para el progreso del país.
- V. Planear el desarrollo integral de las regiones y localidades que necesiten con más urgencia ayuda gubernamental, a efecto de lograr un crecimiento más equilibrado de la nación.



VI. Fomentar la coordinación de las actividades de las entidades del sector público federal entre sí y con los gobiernos estatales y municipales y la iniciativa privada. VII. Promover las modificaciones que sean necesarias en la estructura y funcionamiento de la administración pública.

La principal responsabilidad para el cumplimiento de este acuerdo descansaba en la Secretaría de la Presidencia, la cual tenía la facultad, entre otras, de fijar los procedimientos para normar la acción conjunta del sector público en la realización de tales actividades y –como ya se dijo– de recabar, tanto de las dependencias y organismos de la Administración Pública Federal como de los sectores social y privado, los datos necesarios para elaborar el plan general del gasto público y programas especiales y regionales.

Cierto es que la metodología señalada por el acuerdo citado constituía apenas un simple procedimiento de acopio de información centralizado en la Secretaría de la Presidencia y que la unidad básica de la planeación era el nivel central de las instituciones federales involucradas, las que programaban sus acciones en forma desarticulada, pero cierto es también que tales normas dieron un paso significativo en la construcción de las bases metodológicas y programáticas de la planeación en nuestro país.

Lo anterior no es un asunto menor, toda vez que el avance de la planeación como política de gobierno se ve condicionado también por aspectos de orden técnico que pueden impulsar o frenar su implantación, tales como: la falta de personal técnicamente calificado, la precariedad de la información estadística, la insuficiente asistencia técnica en la materia, las propias deficiencias de las técnicas de planeación, la escasa generación de proyectos de los sectores público, social y privado, en fin. En ese sentido, el Decreto Presidencial del 2 de agosto de 1961 adquiere singular importancia.

Entre otros aspectos relevantes, en esta disposición se habla de la elaboración de distintas clases de programas de desarrollo, a saber, nacionales, especiales y regionales, formulados bajo criterios de planeación integral que tiendan a coordinar los esfuerzos de las diferentes dependencias federales, estatales y municipales, criterios en los que también se reconoce la necesaria participación de las organizaciones del sector privado y que reaparecerán en 1982 en la Ley de Planeación.

Antes de terminar su gestión y a fin de hilvanar la formulación de los programas de inversión y desarrollo con el gasto público y el ejercicio

presupuestal, el 2 de marzo de 1962, fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, un acuerdo del presidente López Mateos mediante el que creó la Comisión Intersecretarial formada por la Secretaría de la Presidencia y la SHCP, con el fin de que se procediese a formular planes nacionales de desarrollo económico y social del país, a corto y largo plazo.

Por acuerdo de la Cámara de Diputados tomado el 28 de diciembre de 1962, el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión formaron una Comisión Especial de Estudio, cuyo principal propósito fue la redacción de un proyecto de ley de planeación económica y social. Dicha Comisión comenzó a operar desde los albores del siguiente año, habiendo llevado a cabo una amplia consulta a secretarios, gobernadores, servidores públicos, técnicos y especialistas en la materia, la cual incluyó a los dirigentes de las organizaciones sociales y patronales corporativizadas. Éstas fueron representadas por los tres sectores del Partido Revolucionario Institucional (PRI), a través de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Confederación de Trabajadores de México (CTM), mientras que por el sector privado se consultó a la Confederación de Cámaras de la Industria (Concamin) y a la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (Concanaco).

Así, el 29 de octubre de 1963 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la Iniciativa de Ley Federal de Planeación enviada al Congreso por el Jefe del Ejecutivo Federal, en cuyo proyecto se recoge gran parte de las experiencias nacionales registradas en la materia y se establecen los principales componentes del proceso de planeación, erigiéndose en el primer esfuerzo que los integra con el carácter de ley y, por ende, en el proyecto precursor de los ordenamientos de planeación en nuestro país.

A esas alturas del siglo XX la planeación había alcanzado tan amplia aceptación en tanto tarea y técnica de gobierno, que en el último párrafo de la Exposición de Motivos de la Iniciativa comentada se lee: “La planeación ha quedado, como afirma el Primer Magistrado en su V Informe (1 de septiembre de 1963), incorporada como principio al sistema político de la Revolución y ha trascendido a la conciencia nacional, lo que marca nueva etapa en el proceso creador de México”.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Iniciativa de Ley Federal de Planeación. Exposición de Motivos, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de octubre de 1963.

Como era natural, en medio de un ambiente político presidencialista y debido a su manifiesta incipencia, se trató de un sistema de planeación vertical, hermético y, desde luego, centralizado en el Ejecutivo Federal, en el que aún no se reconocían espacios concretos para la participación de los gobiernos estatales y municipales, ni mucho menos para la participación social. Sin embargo, tuvo la virtud de regular los órganos y el procedimiento, dos de los principales componentes del sistema, como se desprende de su primer numeral que a la letra dispuso:

Artículo 1. El objeto de esta Ley es regir la elaboración, revisión, ejecución y control del Plan Federal de Desarrollo Económico y Social de los Estados Unidos Mexicanos, crear los *órganos* que deberán elaborarlo y revisarlo y establecer los *procedimientos* respectivos.

El Plan Federal de Desarrollo a que este proyecto se refiere debía ser elaborado obligatoriamente al “iniciarse una gestión constitucional gubernativa” y cubrir los seis años que ésta comprendía (divididos en ejercicios anuales), con tal fin el Ejecutivo enviaría al órgano denominado Comisión Federal de Planeación un documento que contendría las metas económicas y sociales de la administración nacional correspondiente.

Si bien la metodología del sistema se basaba en un proceso de integración de los proyectos de programas sexenales y anuales que debían formular las secretarías, departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, los que se añadían a los presentados por las comisiones sectoriales que formaban parte de la Comisión Federal de Planeación (órgano de carácter consultivo con jurisdicción en la materia), debe reconocerse que configura el primer instrumento de gobierno que vincula las iniciativas de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, a los planes y programas de desarrollo nacional.

En este proyecto de ley se encuentra, sin duda, el germen del sistema de planeación consagrado casi 20 años después en el artículo 25 de la Constitución Política, ya que en su Exposición de Motivos se señaló que:

La planeación deberá ser democrática. Con ello se quiere decir que es preciso conocer las necesidades de los distintos sectores de la población, escuchando las ideas y proposiciones de sus representantes.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> *Ibid.*

De esta suerte, aun cuando el sistema no contaba con espacios para la efectiva participación social en el proceso de planeación del desarrollo, a nivel conceptual ya se reconocía la importancia de que las organizaciones sociales y privadas formasen parte del mismo, lo que ilustra sobre lo avanzada y generalizada que estaba la comprensión de su necesidad y del grado de consentimiento y de apoyo político que había alcanzado su aceptación.

La Iniciativa de Ley Federal de Planeación fue turnada para su dictamen a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Economía y Estadística de la Cámara de Diputados, las cuales presentaron dictamen positivo al pleno de dicha soberanía el 29 de octubre de 1963; sin embargo, por causas desconocidas dicho proyecto no fue discutido ni sometido a votación, quizá por haberse tratado del último periodo de sesiones de la Legislatura del conocimiento y no se quería atar de manos al sucesor del presidente López Mateos, toda vez la inminencia del término de su gestión.

### **Una etapa de análisis y reflexión y la segunda Iniciativa de Ley de Planeación (1964-1970)**

El impulso impreso a la planeación durante la administración sexenal 1958-1964 se desaceleró con la gestión del presidente Díaz Ordaz, quien más preocupado por la aceptación de la idea de la planeación del desarrollo por parte de los sectores empresariales que por los avances concretos en la materia —a diferencia de su antecesor—, se mostró sumamente cauto al respecto, como lo revelaron las palabras pronunciadas con motivo de su Primer Informe de Gobierno (1 de septiembre de 1965), en el que expresó:

Nunca nos apartaremos del principio de que nuestra programación no es imperativa ni suprime la posibilidad de ajustes y reacomodos. El sector público jerarquiza y determina. Para el sector privado indica, informa y orienta. Le concierne establecer pautas y realizar acciones que coordinen a ambos sectores de la economía nacional. No hemos erigido la programación como un fin en sí; la consideramos medio e instrumento.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Secretaría de la Presidencia, *La planeación en México*, México, 1968, p. 10.

Ello no quiere decir, empero, que el asunto hubiese sido echado por la borda, pues en 1965 fue integrada la Comisión de Administración Pública (CAP), conformada por un grupo de funcionarios federales de alto nivel —encabezados por José López Portillo—, con la mira de estudiar el funcionamiento de las dependencias del Poder Ejecutivo, a fin de adaptar la estructura institucional a las necesidades del desarrollo nacional y de encontrar un mecanismo eficaz para la formulación de planes y programas.<sup>14</sup>

Esta Comisión presentó en 1967 un documento denominado “Informe sobre la Administración Pública Federal”, que sirvió de base para la institucionalización de las reformas implementadas a partir de 1971, a través de diversos instrumentos legales y, dos años después, publicó las “Bases para el Programa de Reforma Administrativa Federal 1971-1976”, habiéndose definido un modelo de análisis, complementado el diagnóstico, formulado un programa global con lineamientos de estrategia para su implantación e identificado instrumentos legales y orgánicos para la operación del sistema.<sup>15</sup>

Por otro lado, la Comisión Intersecretarial creada en marzo de 1962 para la integración de planes de desarrollo, continuó operando durante la administración del presidente Díaz Ordaz, habiéndose encargado de la elaboración del “Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social 1966-1970” (también conocido como “Plan de Acción del Sector Público”). Con este documento se pretendió ordenar —en cierta forma— un conjunto de acciones realizadas por las dependencias de la Administración Pública Federal, a través de la emisión de diversos lineamientos generales de política, reiterándose que si bien el Estado mantenía la rectoría del proceso de desarrollo, las actividades del sector privado sólo podían orientarse de manera indicativa e informativa.<sup>16</sup> La difusión y circulación de este plan fue sumamente escasa, al grado que sólo se imprimió medio centenar de ejemplares que se mantuvieron bajo reserva.

<sup>14</sup> Javier Moreno Valle, “Apuntes para una historia de la planeación en México”, *Revista de Administración Pública*, núm. 39, julio-septiembre de 1979, México, p. 51.

<sup>15</sup> Alejandro Carrillo Castro, “Reforma administrativa para el desarrollo económico y social (1976-1982)”, *Revista de Administración Pública*, núms. 31 y 32, julio-diciembre, México, 1977, p. 12.

<sup>16</sup> Arbesú Verduzco, *op. cit.*, p. 317.

La idea de la planeación del desarrollo había logrado aceptación generalizada y específicamente el apoyo político del sector campesino del partido en el poder, como lo refleja la Declaración de Principios aprobada en el Pleno de la Confederación Nacional Campesina (CNC), celebrado el 1 de mayo de 1965, el cual dedica su décimo y último capítulo a la “Planeación y coordinación administrativa”, en cuyo texto se lee:

[...] la Confederación declara que el desenvolvimiento agropecuario sólo podrá intensificarse racionalmente si se cuenta con planes nacionales y regionales, a corto y largo plazos, que se fundamenten en una concepción integral de todos los aspectos que inciden, directa o indirectamente, sobre tan importantes actividades económicas. En estos planes no deberán proyectarse únicamente las necesidades de mayores inversiones de capital, sino que también habrá de comprender todas las medidas encaminadas a remover los obstáculos de orden cualitativo que están frenando al sector agrícola y que impiden el cumplimiento de indeclinables objetivos de justicia social.<sup>17</sup>

Tal convicción había permeado incluso a los sectores más conservadores del país, como el Partido Acción Nacional (PAN), mismo que tradicionalmente se había opuesto a la intervención del Estado en el renglón económico, el que comenzó a flexibilizar esa postura a partir de la expedición de su Plataforma Política y Social 1967-1970. Extrañamente, fuera de las medidas citadas, ninguna otra acción en materia de planeación del desarrollo nacional que valga la pena mencionar fue efectuada a lo largo de la gestión presidencial 1964-1970.

En sesión celebrada el 14 de diciembre de 1965, el Partido Popular Socialista (PPS), por conducto del diputado federal Jorge Cruikchank García, presentó al pleno de la Cámara Baja del Congreso de la Unión, Proyecto con Iniciativa de Ley de Planeación Económica, misma que fue turnada para su dictamen a las Comisiones Unidas de Hacienda y de Gobernación y Puntos Constitucionales, sin que hubiere culminado el proceso legislativo.

<sup>17</sup> Confederación Nacional Campesina, *La esencia de la nación*, Coordinación Nacional de Estudios Históricos, Políticos y Sociales, PRI, México, 1993, pp. 279-280.

Dicha propuesta empezaba estableciendo la primera definición de planeación que aparece en los precedentes legislativos, la cual se abordaba en los siguientes términos:

Artículo 1. Para los efectos de esta Ley, se entiende por planeación la previsión, coordinación y encauzamiento de todas las actividades y medidas que se requieren para el aprovechamiento óptimo de los recursos humanos y materiales del país, con el fin de alcanzar un desarrollo social y económico, acelerado, estable y permanente, cuyos resultados en bienes y servicios pueden ser disfrutados por todos los sectores de la población.

Al igual que la iniciativa de ley que le precedió, este proyecto creaba un organismo específico dependiente en forma directa de la Presidencia de la República, denominado Comisión Nacional de Planeación, encargada de coordinar y dirigir la elaboración de un Plan de Desarrollo Económico y Social de los Estados Unidos Mexicanos que regiría para el sexenio de que se tratase, mismo que debía ser publicado en el *Diario Oficial de la Federación*.

En forma semejante a la ley comentada con anterioridad, además de los órganos e instancias de planeación, esta iniciativa consignaba el procedimiento para su formulación y la estructura y el contenido que los planes debían tener, señalando que éstos serían de corto plazo (planes de un año), de mediano plazo (seis años) y de largo plazo (18 años). De acuerdo con sus lineamientos, las metas del desarrollo y los instrumentos que debían utilizarse para la ejecución de los planes se presentarían en forma global, por sectores, por regiones y por ramas de producción.

A diferencia de la iniciativa de ley que le antecedió, en este proyecto se proponía la creación de un Consejo Nacional Económico Social concebido como una instancia para la participación y colaboración de los distintos sectores de la población en la formulación y revisión de los planes nacionales de desarrollo, constituyendo –según sus propias palabras– un enlace efectivo entre la Comisión Nacional de Planeación y el pueblo mexicano.

Esta iniciativa fue turnada para su dictamen de ley a las Comisiones Unidas de Hacienda y de Gobernación de la propia Cámara de Diputados. No obstante, pese a sus evidentes bondades, el proceso legislativo correspondiente nunca avanzó, acaso por tratarse de un proyecto proveniente de las filas de un partido distinto al entonces mayoritario.

## De nuevo a la construcción de las bases (1970-1976)

Aun cuando se ha censurado acremente al presidente Luis Echeverría Álvarez tachándole de declarado enemigo de la planeación del desarrollo y afecto al “pragmatismo programático”,<sup>18</sup> debe decirse que durante su gestión se registraron avances más loables que en la administración anterior. Éstos comenzaron con el Acuerdo Presidencial publicado el 7 de enero de 1971 mediante el que se creó la Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público, integrada por las secretarías de la Presidencia, la del Patrimonio Nacional y la de Hacienda y Crédito Público (motejadas como el “triángulo de la eficiencia”).

Seguidamente, por acuerdo del 28 de enero de 1971, fueron creadas las Comisiones Internas de Administración y las Unidades de Organización y Métodos dentro de la estructura orgánica de cada una de las dependencias, organismos descentralizados y empresas de participación estatal del Sector Público Federal. Sobre estas últimas, tres lustros antes se había expresado:

Toda vez que la planeación y la instalación de métodos más eficientes, exige trabajo intensivo y esmerado de personas que hayan asimilado las técnicas de mejoramiento administrativo, algunos gobiernos han considerado esencial el establecimiento de oficinas centrales de organización y métodos. Cualquier gobierno que se embarque en un programa de desarrollo económico se dará cuenta de que sus esfuerzos serán mucho más venturosos si tiene el beneficio del análisis, las recomendaciones y la ayuda valiosa de un personal especializado, tanto centralmente como en cada uno de los ministerios y dependencias importantes.<sup>19</sup>

A los pocos días, por Acuerdo del Ejecutivo Federal publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de marzo de 1971 y producto de las recomendaciones de 1967 de la Comisión de Administración Pública, fueron creadas las Unidades de Programación. Este acuerdo resultó trascendental para el impulso del proceso de planeación, pues con ello se establecieron en las estructuras administrativas áreas especializadas que tenían a su cargo

<sup>18</sup> Arbesú, *op. cit.*, p. 53.

<sup>19</sup> Mancera Ortiz, *op. cit.*, p. 14.



tareas de acopio y sistematización de información, así como el diseño de planes y programas, funcionando como instancias de asesoría de los titulares de cada entidad pública federal.

El mismo día, 11 de marzo de 1971, fue publicado otro acuerdo presidencial. En este se ordena a la Secretaría de la Presidencia proceda a la integración de Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico en los Estados (Coprodes) que serían creados por decreto en cada una de las entidades federativas del país, con la finalidad de impulsar el desarrollo local mediante la formulación de planes y programas de inversión de las instituciones federales que serían remitidos al jefe del Ejecutivo Federal, por conducto de la citada dependencia, integrados en una sola propuesta anual de inversión federal.

La creación de estos comités fue una de las medidas más acertadas de la administración echeverrista en materia de planeación, habida cuenta que en los hechos constituyeron el almacigo de la mayoría de los sistemas estatales de planeación y el antecedente directo de los comités de planeación local que en la actualidad funcionan, instancias fundamentales del proceso que se comenta.

En 1974, José López Portillo fue designado titular de la SHCP, con lo cual el proceso de planeación recibió un inusitado impulso. De entrada revivió a la Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público (que había sido relegada desde su creación en 1971), buscando la complementariedad de los proyectos de gasto y el avance sobre el conocido sistema de presupuesto por programa, cuya utilización comenzaba a difundirse. Sintomáticamente, por Acuerdo Presidencial del 29 de mayo de 1974, se publicó el “Mecanismo de Programación de las Inversiones Federales”, en el que a las dependencias del sector público federal se les ordenó colaborar efectivamente con los Coprodes para la integración de un programa de inversiones públicas. Ese mismo año se elaboró el “Anteproyecto de Lineamientos para el Programa de Desarrollo Económico y Social 1974-1980”, el cual no fue puesto en práctica.

Al año siguiente, mediante decreto publicado el 28 de enero de 1975, se estableció la Comisión Nacional de Desarrollo Regional. Sus funciones consistieron en elaborar y proponer programas de desarrollo económico y social a corto, mediano y largo plazo, para dos o más entidades federativas, tendentes al mejor aprovechamiento de sus recursos humanos y naturales, a

la identificación de lineamientos en materia de inversión federal y a la definición de criterios para ampliar los rendimientos a escala regional. Ese mismo año fue elaborado el primer presupuesto de egresos con orientación programática y comenzó una serie de fusiones en el sector paraestatal que puso en marcha un proceso de reordenamiento en el universo de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Mediante el mencionado decreto los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico fueron fortalecidos, ampliando en ellos los espacios para la participación de las organizaciones sociales y de los gobiernos de los estados y municipios. A partir de entonces, dichos comités fueron presididos por los mandatarios estatales, fungiendo como instancias de concurrencia y coordinación de los diferentes órdenes de gobierno y de los sectores “activos” de la sociedad. Las funciones de estos comités se ampliaron mediante decreto del 26 de junio de 1976.

Por Decreto Presidencial del 9 de julio de 1975 fue creada la Comisión Nacional Coordinadora del Sector Agropecuario, orientada hacia la integración y adecuación de los programas de las entidades administrativas, con la finalidad de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal, conformado sobre la base de los programas estatales.

Así, paulatinamente, a lo largo de este sexenio se fue construyendo en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal la base orgánica que habría de llevar a cabo y de institucionalizar las tareas de planeación y programación. De este modo, al finalizar el mandato del presidente Echeverría, las secretarías y entidades públicas contaban ya con:

- Comisiones Internas de Programación y Evaluación
- Unidades de Organización y Métodos
- Unidades de Programación
- Unidades de Presupuesto
- Unidades de Informática y Estadística
- Unidades o Enlaces de Evaluación
- Unidades de Orientación, Información y Quejas

Además del desahogo de las funciones que a su competencia correspondía, estas áreas tenían la encomienda de generalizar la adopción de la planeación y programación como sistema de trabajo, de promover la eficiente

aplicación de los sistemas respectivos y de establecer una coordinación estrecha con sus homólogas de las diversas dependencias y entidades públicas. En forma simultánea se fueron elaborando planes y programas sectoriales y regionales. Como ejemplo de los primeros pueden citarse el Plan Nacional Hidráulico y el Plan Nacional de Apoyo a la Agricultura de Temporal; dentro de los segundos, el Plan Chontalpa, el Plan Benito Juárez, el Plan Puebla y el Programa de Desarrollo Integrado del Trópico Húmedo (Proderith).

### **Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (Pider)**

En 1973, la Secretaría de la Presidencia puso en marcha el primer programa nacional de gran envergadura denominado Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (Pider), por cuyo cauce se intentó, por un lado, integrar todos aquellos programas destinados al medio rural ejecutados por los tres niveles de gobiernos y, por el otro, aplicar mayores sumas del gasto público al desarrollo de las comunidades rurales con un enfoque global.<sup>20</sup> Junto con los Convenios Únicos de Coordinación (CUC), este programa se convirtió en uno de los principales instrumentos de transferencia de recursos a los gobiernos de las entidades federativas.

Con la invención de dichos convenios (2 de diciembre de 1976), el Pider se incorporó a los términos de estos instrumentos utilizándolos solamente de conducto para canalizar sus recursos a cada entidad federativa. Más adelante, en 1980, el Pider se redefinió como Programa Integral para el Desarrollo Rural, con lo cual superó su enfoque de simple programa de inversiones y, al siguiente año, se le incluyó en el esquema de los CUC con la finalidad de incrementar la participación de los gobiernos de los estados en su operación, habiéndose iniciado el proceso de descentralización para transferirlo con todo y recursos a los gobiernos locales.

En 1980, a raíz de la crisis de granos básicos que llevó al gobierno federal a poner en marcha el Sistema Alimentario Mexicano, el Pider perdió continuidad. La importancia de este programa en el esquema de concertación

<sup>20</sup> Rolando Cordera Campo y Leonardo Lomelí, *La política social moderna. Evolución y perspectivas. Resumen ejecutivo y consideraciones finales*, Cuadernos de Desarrollo Humano, núm. 26, Secretaría de Desarrollo Social, México, julio de 2005, p. 12.

y coordinación económica y financiera entre los estados, radica en que se trató de uno de los primeros instrumentos que posibilitaron la transferencia de grandes flujos de recursos a los gobiernos locales para promover la atención y el desarrollo de regiones específicas.

### **Tercera Iniciativa de Ley de Planeación Económica y Social (1975)**

En octubre de 1975, el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión la Iniciativa de Ley de Planeación Económica y Social. Este proyecto fue producto de un esfuerzo de sistematización de las experiencias administrativas y procedimentales acumuladas en más de tres lustros de actividad pública en ese sentido, tal como la misma señala:

El país cuenta hoy con la suficiente experiencia e infraestructura en materia de programación para dar un paso más hacia adelante en esta materia, mediante la creación de un sistema de planeación nacional que integre en un solo esquema a todos los instrumentos de coordinación ya existentes y les permitan funcionar eficazmente dentro de una estrategia común.<sup>21</sup>

En realidad, el aprovechamiento de estructuras y experiencias quedaba en el papel, ya que la iniciativa creaba un Consejo Nacional de Planeación Económica y Social, administrativa y presupuestalmente a cargo de la Secretaría de la Presidencia, con la función de coordinar en el nivel nacional las tareas de formulación, revisión y evaluación de los planes y programas de desarrollo, pero completamente desarticulada de las instancias de planeación existentes en las entidades federativas: los Coprodes.

En efecto, la Exposición de Motivos de la iniciativa en cuestión explicó con lujo de detalles el proceso de construcción de las bases orgánicas y metodológicas de la planeación en nuestro país; sin embargo, al entrar en su articulado se limitaba a regular el Consejo Nacional que creaba y el funcionamiento de los comités sectoriales que le componían, sin establecer criterios de política, instrumentos de planeación, ni procedimiento alguno a seguir, además de que carecía de congruencia con los métodos que ya estaban en operación.

<sup>21</sup> Iniciativa de Ley de Planeación Económica y Social. Exposición de Motivos.

Por tal motivo, la mencionada iniciativa fue retirada por el Ejecutivo Federal para en su lugar, poco más de un mes después, es decir, en diciembre de 1975, enviar otro proyecto en sustitución de aquél, ahora denominado Ley de Planeación Económica y Social, el cual había sido ajustado en la parte relativa a las funciones del coordinador general del consejo, pero en lo medular adoleciendo las mismas imperfecciones que su antecesor.

El proyecto de ley comentado no pasó de iniciativa, tanto por su exacerbado carácter centralista y la falta de regulación de los otros componentes del sistema de planeación, cuanto porque era práctica parlamentaria que las iniciativas presentadas en lo que se conoce como año electoral y cuyo efecto trascendía al régimen, fuesen “congeladas” de no contar con la aprobación del candidato del partido mayoritario. Amén de que con toda seguridad hubiere encontrado una gran oposición ante su evidente falta de congruencia con las incipientes prácticas de planeación estiladas.

### **Las experiencias concretas (1976-1982)**

En 1971, José López Portillo, a la sazón subsecretario del Patrimonio Nacional, en una ponencia presentada en el marco del Ciclo de Conferencias denominado “Reforma Administrativa y Desarrollo”, expuso que la planeación en México había fracasado porque no se había planeado para planear, es decir, porque no se habían adecuado las estructuras institucionales en función de las necesidades del desarrollo, siendo por tanto imprescindible “organizarse para organizar”, habiendo expresado:

Por ello me atrevo a afirmar –y ello no es una paradoja–, que no puede entenderse una Reforma Administrativa a fondo, si no se orienta hacia la planeación, y que ésta no será posible si no se intenta la Reforma Administrativa instrumentada por la debida estrategia.<sup>22</sup>

Esta posición era sostenida por dicho ex mandatario desde 1967, cuando dirigía los trabajos de la Comisión para la Administración Pública, de suerte que estaba verdaderamente convencido de que la reestructuración de las

<sup>22</sup> José López Portillo, “La función de control en la reforma administrativa”, *Revista de Administración Pública*, núm. 22, enero-febrero, México, 1971, p. 4.

instancias gubernamentales era imperativa para el avance de la planeación del desarrollo nacional. De ahí que, desde el inicio de su campaña electoral para la Presidencia de la República y en su discurso de toma de posesión (pronunciado el 1 de septiembre de 1976), la orientación política, las acciones anunciadas y la definición de prioridades de su programa de gobierno, respondieron a una visión globalizadora del desarrollo.

No obstante, los avances metodológicos registrados en materia de planeación y las experiencias organizativas en la estructura administrativa del gobierno federal y en los comités estatales durante el mandato del presidente Echeverría, fueron insuficientes para persuadir al presidente José López Portillo de que el país estaba preparado para operar un sistema integral de planeación del desarrollo nacional. Antes que impulsar una ley que la consagrara y regulara, dicho mandatario optó por seguir trabajando en la esfera administrativa, estratégica, instrumental y procedimental, con el propósito de apuntalar las bases para su posterior legislación.

Ello se hizo patente con la remisión de la Iniciativa de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal al Congreso de la Unión (publicada el 29 de diciembre de 1976), mediante la cual se abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (publicada el 15 de diciembre de 1958), uno de cuyos principales efectos fue la creación, entre otras, de la Secretaría de Programación y Presupuesto, de la cual se dijo en su momento que:

En la creación de la SPP se encuentra en juego el hecho de que el gobierno mexicano pueda integrar con éxito, bajo una dependencia central, la planificación y el proceso presupuestario. El proceso de planificación, si se entiende en su forma convencional, establece prioridades entre los sectores económicos, las clases sociales y las relaciones geográficas, e implanta dichas prioridades a través de diversos instrumentos de política. La planificación plantea metas y estrategias tangibles de instrumentación que son esenciales para coordinar las distintas dependencias y evaluar el desempeño programático.<sup>23</sup>

Otro mérito de este ordenamiento fue que transformó a las dependencias centralizadas (secretarías) en unidades de responsabilidad sectorial, facultán-

<sup>23</sup> John Bayley, "La Secretaría de Programación y Presupuesto", *Revista de Administración Pública*, núm. 44, octubre-noviembre, México, 1980, p. 11.

dolas para dirigir la planeación, coordinación, control y evaluación de la operación y el gasto de las entidades paraestatales que para tal efecto se agrupasen en el sector de su competencia y para establecer mecanismos de coordinación intersectorial. Esta medida implicó la agrupación de 910 entidades paraestatales.<sup>24</sup>

El presidente López Portillo tenía claro lo que quería, de suerte que para avanzar rápidamente en el terreno instrumental, mediante acuerdo publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1976, esto es, a escasos cinco días de haber tomado posesión del cargo, reguló los Convenios Únicos de Coordinación a suscribir entre el Ejecutivo Federal y los ejecutivos estatales, a fin de coordinar tanto las acciones de ambos órdenes de gobierno que resultasen concurrentes, como las que fuesen de interés común.

Mediante esta clase de convenios, el sistema de planeación del desarrollo nacional en nuestro país comenzó a ser dotado de herramientas legales cuyo objetivo fue facilitar la cristalización de acuerdos concretos entre distintos niveles de gobierno, situación que hasta esa fecha se había topado con un sinnúmero de obstáculos que propiciaban el centralismo y la inmovilidad estatal debido a que la legislación no contemplaba instrumentos de derecho público que posibilitasen la realización de acciones conjuntas.

A los pocos meses se dio un nuevo paso. Por Decreto Presidencial publicado el 11 de marzo de 1977 en el *Diario Oficial de la Federación*, se dotó de personalidad jurídica y patrimonio propio a los Coprodes creados desde 1971 (ya instalados en todas las entidades federativas), con el fin de coadyuvar y asesorar a las autoridades estatales en la planeación y programación en el nivel local. Así, contra lo que pretendía la iniciativa de Ley de Planeación Económica y Social enviada al Congreso de la Unión por el presidente Echeverría, este decreto no sólo aprovechó, sino además reforzó las instancias de planeación ya existentes.

Además de brindar definitividad a dichos comités promotores y de rescatar la experiencia acumulada en los seis años de su existencia, este decreto dio inicio a la democratización de dichas instancias de planeación incorporando en su estructura a los gobiernos municipales y organizaciones de los sectores social y privado que desearan participar en ellos. Sin embargo, la participación gubernamental seguía siendo abrumadora y la unidad básica de la planeación seguía siendo el nivel estatal.

<sup>24</sup> Carrillo Castro, *op. cit.*, 17.

Para redondear la conformación integral del sistema en términos de órganos, procedimientos, criterios e instrumentos de planeación, el modelo de Convenio Único de Coordinación –autorizado el 5 de agosto de 1980– estableció una serie de cláusulas en las que se sistematizan casi todos esos aspectos, señalando que los objetivos del Plan de Desarrollo del Estado serían considerados en Plan Global de Desarrollo, regulando tres tipos de programas, a saber: programas estatales de inversión, programas sectoriales concertados y programas de desarrollo estatal. Sin duda, este documento configura uno de los insumos más importantes de lo que en 1982 habría de convertirse en Ley de Planeación.

Simultáneamente, con el paquete de demandas formuladas durante la campaña electoral, agregada a la información recabada durante los primeros tres años de la gestión del presidente López Portillo, fueron elaborados diversos planes sectoriales que permitieron dar rumbo a la política económica y social y establecer compromisos concretos con los diferentes actores sociales, mismos que posteriormente fueron integrados desde una perspectiva general, como el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, el Plan Nacional de Desarrollo Pesquero, el Plan Nacional de Turismo y los Planes Anuales de Desarrollo Agropecuario y Forestal, entre varios más.

Como se dijo, el presidente José López Portillo se decidió a no promulgar un ordenamiento en la materia debido muy probablemente a que, de acuerdo con su modo de ver, la totalidad de los componentes del sistema de planeación no estaban lo suficientemente acabados como para soportar su funcionamiento, por lo que resolvió trabajar, en cambio, en una mejor definición de sus aspectos metodológicos, orgánicos, instrumentales y conceptuales, tan es así que sin la existencia de una base legal que lo dispusiese, en 1980, promulgó el Plan Global de Desarrollo, instrumento mediante el cual materializó el primer ejercicio de integración programática de carácter nacional.

El 5 de febrero de 1981 fue dictado decreto presidencial mediante el que los Coprodes fueron transformados en Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (Coplades), a fin de hacer compatibles dichas entidades con los propósitos de modernización administrativa contemplados en el Plan Global de Desarrollo. Con esta medida, la estructura organizativa de



la planeación dio un nuevo paso para adquirir la conformación federal-estatal que actualmente presenta.

### **Plan Global de Desarrollo 1980-1982 (PGD)**

Con la sistematización de la información y el análisis comparativo de los diagnósticos de los planes estatales y sectoriales, la suma de las experiencias nacionales en la materia y la jerarquización y priorización de las demandas sociales, el 17 de abril de 1980 fue publicado el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 (PGD), concebido por sus artífices como un “corte” en la situación de avance del sistema de planeación en México.<sup>25</sup> Este plan fue expedido sin que para ello existiese obligatoriedad ni fundamento jurídico; después de ahí, todos los planes han sido obligatorios.

Sin lugar a dudas, el PGD cumplió un doble papel. Por un lado, constituyó el primer ejercicio concreto de planeación de carácter globalizador efectuado en nuestro país a lo largo de su historia; y, por el otro, realizó un compendio de lo avanzado específicamente en cada uno de los componentes del sistema integral de planeación, esto es, en lo conceptual, orgánico, metodológico e instrumental, lo que conlleva un enorme mérito, pues, a partir de la identificación de sus probables aciertos y fallas la siguiente administración presidencial podría expedir una ley de planeación con la certeza de que su aplicabilidad estaba asegurada.

Ello refrendó la legitimidad del Estado mexicano y recorrió el velo de misterio que anteriormente envolvía la actuación de las dependencias gubernamentales, cuyas acciones eran casi imposibles de conocer por el ciudadano de la calle. La expedición del PGD representó un triunfo político para todos los sectores de la sociedad nacional, pues ello significó el comienzo de la democratización de la gestión pública, dando acceso a los gobernados a la información relativa a la planeación, programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación de los programas que para el desarrollo del país realizan sus autoridades.

<sup>25</sup> Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, México, Editorial de Programación y Presupuesto, 1980, p. 2.

En lo estratégico, a partir del modelo de nación perseguido por el Estado mexicano, el PGD estableció los siguientes objetivos fundamentales de su política de desarrollo:

- Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural.
- Proveer a la población empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.
- Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente.
- Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.

De acuerdo con el PGD, mediante una conducción estatal eficiente, apoyada en las crecientes divisas emanadas de los ingresos petroleros, se lograría reorientar la economía del país, cristalizando una mejor integración del conjunto de sus sectores, la disminución del grado de dependencia tecnológica y financiera y una adecuada inserción en los mercados internacionales. Para ello, las estrategias del PGD orientaron el gasto público y la política de empresas públicas hacia los sectores alimentario y energético, considerando explícitamente su impacto regional y avanzando hacia mejoras en su eficiencia y productividad, lo cual le imprimía un marcado acento rural.

Una de las principales ganancias obtenidas con la elaboración de este plan fue que puso en contacto a la gran mayoría de los funcionarios y servidores públicos involucrados en tareas de planeación y programación, de todas las dependencias, entidades y sectores de la Administración Pública Federal (cuya cifra era inmensa, tan así que en 1978-1979 fue el sector de mayor crecimiento en el gasto público), estrechando lazos entre quienes desempeñaban tareas operativas, lo que representó un inestimable avance en términos del desarrollo de capacidades del capital humano responsable de la operación efectiva de este proceso.

Por lo pronto, lo que aquí interesa resaltar es el avance anotado en los distintos rubros del proceso. Así, en lo organizativo se adoptaron las estructuras que desde 9 años antes venían funcionando en los diferentes niveles de la planeación (regional, estatal, nacional); en lo procedimental se retomó la mecánica establecida para la integración de los programas estatales, regionales y sectoriales; y en lo instrumental se siguieron aplicando las mismas

herramientas según la vertiente de la planeación que se tratase: la coordinación, la acción obligatoria y la cooperación.

En suma, si desde el punto de vista formal el PGD constituye el primer documento rector de la economía nacional, de carácter integral, en el que se establecen las políticas, las estrategias, los objetivos, los instrumentos y las metas concretas, cuantitativas y cualitativas, que se pretenden alcanzar con su ejecución; desde el punto de vista material, el plan anuncia la creación del primer sistema de planeación del desarrollo en nuestro país al señalar al efecto la expedición de una Ley de Fomento Agropecuario.

### **El Sistema Alimentario Mexicano**

Aunque la tendencia decreciente de la producción agropecuaria y forestal comenzó a manifestarse desde 1966, fue hasta 1980 cuando la balanza agropecuaria mostró alarmantes saldos negativos. Ante ello el gobierno mexicano reaccionó impulsando una política teóricamente integral que consideraba la totalidad de las fases de la cadena productiva, desde la producción hasta el consumo, conocida como Sistema Alimentario Mexicano (SAM).

El SAM deriva de las políticas y estrategias que en materia agraria fueron consideradas por el Plan Global de Desarrollo; propone como objetivos generales el aumento de la producción de granos básicos a fin de alcanzar la autosuficiencia en este renglón, el desarrollo de las zonas temporaleras, el cambio tecnológico, la distribución del ingreso a través del consumo subsidiado a las mayorías, el reforzamiento de la alianza del Estado y los campesinos en el proceso productivo, y el impulso a la organización económica de los productores, entre otras.

El énfasis puesto por el PGD al aspecto alimentario fue determinante para definir la orientación del SAM, el cual parte del diagnóstico del consumo de las mayorías en ese momento, realizado mediante encuestas representativas, del que resulta que casi 35 millones de mexicanos presentaban graves índices de desnutrición, de los que alrededor de 21 millones vivían en el sector rural. Ante ese escenario, el SAM focaliza su acción sobre el segmento más vulnerable de dicha población (19 millones) y, sobre la base del estudio del índice calórico y proteínico proporcionado por el Instituto

Nacional de Nutrición como mínimo indispensable para una alimentación satisfactoria, crea una canasta básica de productos para consumo popular. De ahí, su meta fundamental fue lograr la autosuficiencia en esos productos y proceder a su distribución a las clases populares a precios accesibles.<sup>26</sup>

Más allá del contenido de sus estrategias, en la esfera de la planeación del desarrollo, el SAM presenta notables avances metodológicos, como lo resalta Magda Fritscher:

Ante este cuadro, definido por pragmatismos y carencia de rumbos, el SAM constituye un parteaguas, pues proporciona al Estado un verdadero instrumento de acción: con sus 7 mil cuartillas y 20 subproyectos incluye diagnósticos globales y sectoriales, múltiples estrategias y núcleos programáticos indicativos de la evolución de las distintas áreas y sus vínculos sistémicos, así como de sus respectivos plazos. Es decir, a partir del SAM el Estado mexicano posee una guía de acción para resolver su problema alimentario, instrumento del que carecía anteriormente.<sup>27</sup>

La implementación del SAM incluyó la expedición de un ordenamiento legal que viabilizara la aplicación de sus estrategias, sobre todo el incremento de la producción y de la productividad, para lo cual a principios de 1981 fue promulgada la Ley de Fomento Agropecuario, regulación jurídica que dio luz al primer sistema de planeación del desarrollo rural en nuestro país, tal como se explica detalladamente en el siguiente capítulo.

Con el cambio de administración el SAM fue desmantelado. Sus principales programas operativos como los de crédito y de riesgo compartido fueron retomados por la estrategia del nuevo régimen, el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (Pronadri), dentro del cual, la estrategia presuntamente global del SAM que pretendía alcanzar la autosuficiencia alimentaria se convirtió en el Programa Nacional de Alimentación (Pronal), al que solamente se le dieron funciones normativas.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> María Elena Azpíroz, *El campo en el México moderno*, Ediciones Sextante-SARH, México, 1988, p. 278.

<sup>27</sup> Magda Fritscher, "Estado y sector rural en México: 1976-1982", *Cuadernos Universitarios*, núm. 31, UAM-Iztapalapa, México, 1985, p. 72.

<sup>28</sup> Roberto Hernández Hernández, "La seguridad alimentaria y su aplicación en países de la Cuenca del Pacífico", *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. 1, núm. 2, enero-abril de 1995, p. 161.

## **Ley de Fomento Agropecuario**

Contra viento y marea y pese a la oleada de críticas que le calificaban como un ordenamiento opuesto a los propósitos de la Reforma Agraria en nuestro país, en enero de 1981 fue publicada la Ley de Fomento Agropecuario (LFA). Ésta se expidió con la finalidad concreta de desarrollar un proceso que permitiera reordenar la estructura agraria y ampliar la frontera agrícola para recuperar los indicadores económicos que se venían desplomando desde mediados de los sesenta, apuntalando de esta manera las estrategias alimentarias implementadas por el SAM.

Este ordenamiento estableció el primer sistema de planeación del desarrollo rural en nuestro país. Si bien adoleció muchos defectos, la mayoría de los cuales correspondían a su contexto histórico-político, no se le puede regatear el mérito de haber creado las bases que dieron forma al sistema original (órganos, procedimiento, instrumentos), mismo en el que, además, se plasman los primeros pasos concretos en materia de regionalización y participación social.

La LFA no sólo fue víctima de una génesis tormentosa, sino también de una vigencia y trayectoria azarosas, ya que se le fue derogando —o mutilando— por partes. La primera ocurrió en 1988, al emitirse la Ley de Distritos de Desarrollo Rural, para adecuarse al sistema de planeación nacional. La segunda, en 1992, al reformarse el Artículo 27 constitucional y expedirse la Ley Agraria; y la tercera y última, en diciembre de 2001, al ser publicada la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, cuyos pormenores se abordan más adelante.

## **Consolidación legal e institucional de la planeación (1982-1988)**

El hecho de que el relevo en la Primera Magistratura del país hubiese favorecido a quien durante la anterior gestión fungió como secretario de Programación y Presupuesto, garantizó de alguna manera la continuidad del proceso de implantación del sistema nacional de planeación inaugurado con el PGD. Ello es tan evidente que el mismo día en que el presidente Miguel de la Madrid recibió la banda tricolor envió al Congreso de la

Unión la Iniciativa de Reformas a los artículos 25 y 26 y de adición al artículo 27, de la Constitución Política, así como la iniciativa de la actual Ley de Planeación.

La administración del presidente De la Madrid, en palmaria muestra de que sabía exactamente lo que tenía que hacer y por dónde debía empezar, se avocó con prontitud a la tarea de la adecuación del marco jurídico, consciente de que sin el debido encaje legal el sistema de planeación carecería de obligatoriedad y fuerza vinculatoria. Al efecto comenzó por reforzar el papel del Estado en tanto rector de la economía y del desarrollo nacional, para lo cual derogó el texto del artículo 25 constitucional y lo sustituyó con el siguiente:

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.

Como se aprecia, el precepto constitucional transcrito reconoce que corresponde al Estado y solamente a él la rectoría del desarrollo nacional, el cual se debe impulsar con criterios de integralidad a fin de garantizar una más justa distribución del ingreso y la riqueza, mediante la generación de empleo y el crecimiento económico. He ahí el fundamento jurídico y las directrices que orientan el rol ejercido por el Estado en el proceso de planeación del desarrollo nacional en México. Fuerza comentar, sin embargo, que en dicho texto se introduce una ideologización innecesaria, de antaño imperante, que divide a los particulares, o a la sociedad en general, en dos sectores: social y privado.

La reforma constitucional no se redujo solamente a establecer la obligación indelegable del Estado mexicano en la materia y la declaración de la existencia de un determinado sistema de planeación del desarrollo nacional, sino que además señaló sus componentes (bases jurídicas y programáticas, los órganos para su operación y los instrumentos y procedimientos para su concreción), quedando redactado de la siguiente forma:

Artículo 26. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo

al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

Como se ve, las declaraciones generales de este precepto constitucional fueron determinantes para caracterizar los principales componentes del sistema de planeación y reforzar su seguridad jurídica, ya que cualquier modificación al modelo implantado requeriría la mayoría calificada en las dos Cámaras del Congreso de la Unión que exige la propia Constitución Política para la enmienda o adición de cualquiera de sus disposiciones.

Lo anterior nos dice que la gestión del presidente De la Madrid vino a consolidar la institucionalización del sistema de planeación del desarrollo nacional en todos sus niveles y formas, mismo que había venido perfilándose desde aproximadamente veinte años antes, lo cual reforzó las estructuras administrativas, el instrumental y la metodología que en los hechos se había convertido en práctica inveterada en el proceso de elaboración de planes y programas. A la iniciativa de reformas constitucionales, se sumó la Iniciativa de Ley de Planeación, tal como disponía el nuevo artículo 26 de la Constitución.

Con ambos ordenamientos quedó estructurada jurídicamente la columna vertebral de la planeación en México, a la que se agregó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (sobre todo por la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación) y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, entre otras, reformadas para reforzar las interrelaciones del sistema en lo que concierne al funcionamiento interno de la administración pública.



El paquete completo de reformas fundamentales enviado al Congreso de la Unión por el presidente Miguel de la Madrid, incluyó también la adición de la fracción XX al artículo 27 de la Constitución, quedando redactada de la siguiente forma:

XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

Con la finalidad de dar cumplimiento a los nuevos postulados constitucionales y su legislación reglamentaria, antes de que transcurrieran seis meses de la toma de posesión fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y, a los pocos meses, sus correspondientes programas sectoriales e institucionales, aplicando, desde luego, la metodología e instrumentos marcados en la Ley de Planeación.

En forma paradójica, con ello empieza también un proceso de desmantelamiento de la estructura pública de la planeación, ya que:

El inicio de la administración de Miguel de la Madrid debido, en gran medida, a los problemas económicos que el país enfrentó y enfrenta desde ese momento, se caracterizó por la eliminación paulatina de las áreas de la planeación de las diferentes dependencias y entidades, de forma tal que la política gubernamental ha respondido más a problemáticas y en general a situaciones coyunturales, que al resultado de un ejercicio ordenado de reflexión y actuación con base en un futuro esperado.<sup>29</sup>

En efecto, desde el inicio de esta gestión presidencial, al calor de los enfoques económicos de corte neoliberal, se comenzó a impulsar un proceso de reforma del Estado (con objeto de transformarlo de Estado benefactor en Estado promotor), a partir de amplios programas de simplificación administrativa; de retiros de personal voluntarios y masivos; de desincor-

<sup>29</sup> Arbesú, *op. cit.*, p. 323.

poración, liquidación y venta de empresas públicas; de transferencia de funciones y recursos del gobierno al sector privado; de descentralización de la gestión gubernamental; de federalización del presupuesto; etcétera, que generaron una permanente reordenación programática y presupuestal, pero también la reducción progresiva de las estructuras públicas de la planeación.

### **Ley de Planeación**

El modelo de planeación del desarrollo establecido por el artículo 26 constitucional fue reglamentado por la Ley de Planeación, cuya iniciativa fue enviada al Congreso de la Unión junto con la de reformas a la Constitución Política y sujeta al mismo proceso parlamentario. Esta regulación jurídica condensa el conocimiento y la experiencia adquirida a lo largo de muchos años en los que, sobre la base de un esfuerzo continuo, se fueron identificando y delineando los mejores paradigmas de trabajo programático que, a la postre, adquirieron rango jurídico. Por ello, es dable decir que pocos ordenamientos en la historia legislativa de nuestro país han sido producto de un proceso de definición tan fundamentado en la práctica como la Ley de Planeación, característica que sin duda ha evitado que se convierta en letra muerta.

En efecto, si bien el modelo de planeación implantado por esta ley en su mayor parte ya venía funcionando, su regulación en un ordenamiento jurídico tuvo el mérito de sistematizar el cúmulo de avances empíricos cristalizados en alrededor de diez años de actividad práctica, en los que a punta de ensayos y de “prueba y error” se fueron perfeccionando los métodos y el instrumental aplicados, así como arraigándose una cultura de la planeación y programación en las instituciones y en los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno, sin la cual el sistema nunca hubiere evolucionado.

Sobre esa base, reflejo de un respetable conocimiento empírico de la materia, la Ley que se comenta declaró:

Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural,

de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

Esta definición abarca el conjunto de variables que componen holísticamente el marco material u objeto del proceso de planeación del desarrollo, esto es, los conductos a través de los cuales se impulsa la transformación de un país, así como las fases que el procedimiento debe contemplar, sin imponer orientaciones ni políticas públicas concretas, por lo que, en puridad, conforma una regulación jurídica de índole administrativa y procesal, que se constriñe a señalar quién, cómo y cuando se deberá planear el desarrollo nacional, dejando a salvo el qué, esto es, el contenido específico.

La implantación exitosa, en términos políticos y metodológicos, de un sistema de esta naturaleza, revela la existencia de una nueva institucionalidad y de una nueva cultura, gestada a lo largo de un proceso de germinación y de apropiación por parte de la administración pública en su conjunto, habida cuenta la preparación que se requiere del capital humano, la modernización que se demanda de las estructuras gubernamentales y el grado de madurez que necesariamente se exige de la sociedad.

Por otra parte, el sistema de planeación que adoptó la ley requirió la adecuación de algunos ordenamientos jurídicos (*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*; *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público*; *Ley Federal de las Entidades Paraestatales*) y la expedición de otros (*Ley Federal de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos*), de suerte que provocó una significativa reestructuración del marco jurídico administrativo en México.

La implantación de este sistema de planeación se registra justo en el momento en que el modelo de desarrollo nacional experimenta una sensible reorientación y da comienzo la aplicación de políticas de corte neoliberal y alcance estructural, impulsadas por un nuevo grupo en el poder —en su mayoría compuesto por personajes formados en las filas de la SHCP y de la

SPP—, mismo que mantuvo un rigor draconiano y una constancia proverbial en la aplicación de políticas públicas restrictivas.

### **Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988**

La elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (PND) fue la prueba de fuego para determinar la funcionalidad operativa del sistema de planeación democrática establecido por Ley de Planeación, incorporando la participación plural y efectiva de los grupos sociales, tanto en la identificación de problemas como en la definición de prioridades, a través de un programa de foros de consulta popular que permitieron enriquecer el enfoque y la información disponible para su integración.

Con respecto a los otros dos niveles de gobierno, se pretendió que la elaboración del PND se mantuviera en correspondencia con las tareas de planeación realizadas por los estados, probablemente con el propósito de ampliar la perspectiva del desarrollo regional y de auspiciar la convergencia de recursos. De esta suerte, la participación de los gobiernos de las entidades federativas en la integración del plan, permitiría incorporar lineamientos y ópticas de orden local para pulir las estrategias de desarrollo estatal y regional.

Según se dijo, la publicación del PND no constituía el fin último del sistema, sino el punto de partida de una serie de actividades de las dependencias y entidades del gobierno federal, los gobiernos de los estados y los sectores social y privado, para hacer realidad el objetivo de “mantener y reforzar la independencia de la nación para la construcción de una sociedad bajo los principios de Estado de Derecho, que garantice las libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social”.<sup>30</sup>

En orden a tal propósito, el PND trazó los siguientes objetivos a conseguir para el periodo 1983-1988:

- Conservar y fortalecer las instituciones democráticas.
- Vencer la crisis.

<sup>30</sup> Rogelio Montemayor Seguy, “El sistema nacional de planeación democrática”, *Revista de Administración Pública*, núms. 55-56, julio-diciembre, México, 1983, p. 21.

- Recuperar la capacidad de crecimiento.
- Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

De conformidad con el texto del mismo plan, para la consecución de dichos objetivos se determinó la aplicación de una estrategia que buscaría el doble propósito de inducir la reordenación económica, por un lado, y el cambio estructural, por el otro. Mediante el primero, se pretendía enfrentar la crisis económica en que se encontraba el país tratando de defender el empleo, fomentar la producción y alentar la reactivación económica. Con el segundo, se intentaba superar los desequilibrios fundamentales que obstruían el camino del desarrollo (desigualdad social, bajas tasas de ahorro interno, inflación fuera de control, poca competitividad de nuestros productos), proyectando el país hacia el modelo de nación estampado en la Constitución Política.

Lógicamente, el PND estaba formulado en términos cualitativos, limitándose a definir con sus estrategias y políticas el rumbo que debía tomar el desarrollo y dejando a la competencia de los programas sectoriales, institucionales, especiales, regionales y operativos anuales, la traducción de las orientaciones en acciones gubernamentales concretas, cuantificables, medibles, y por ende, evaluables.

Fuerza hacer notar que, si bien antes de 1982 se registraron algunos indicios de liberalización económica, no es sino a partir del PND 1983-1988 que ésta adquiere un papel preponderante. Esto se reflejó en las dos grandes líneas del gobierno de Miguel de la Madrid, a saber: *a*) la reordenación económica (política de estabilización) para enfrentar la crisis y crear condiciones mínimas para el funcionamiento normal de la economía; y *b*) el cambio estructural (ajuste) que se orienta a iniciar transformaciones de fondo en el aparato productivo y distributivo y en los mecanismos de participación social dentro de éste para superar las insuficiencias y desequilibrios fundamentales.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Mónica Unda Gutiérrez y Luis Ignacio Román Morales, *Del dicho al hecho y un resultado maltrecho: planes, políticas y resultado de dos décadas de liberación económica*, Informe Final, CASA MÉXICO, México, 1997-2001, p. 11.

### **Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (Pronadri)**

Para la atención de la problemática del campo y en congruencia con la fracción XX del artículo 27 constitucional, adicionada ex profeso y transcrita páginas atrás, el gobierno de Miguel de la Madrid implementó el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (Pronadri), instrumento mediante el cual la concepción del desarrollo registra un notable giro, ya que si bien en lo económico mantiene el acento sobre las actividades agropecuarias y forestales, en lo general supera el ámbito de lo estrictamente productivo para incorporar aspectos de carácter social que tienen que ver con el bienestar y el nivel de vida de las familias campesinas (vivienda, alimentación, salud).

En ese sentido, las políticas y estrategias dirigidas al desenvolvimiento del subsector agropecuario y forestal comienzan a ligarse a las acciones de gobierno implementadas para el desarrollo de otras actividades económicas del sector primario (pesqueras, acuícolas y agroindustriales), así como a las políticas públicas de desarrollo social, mismas que al registrar recortes sustantivos durante el sexenio 1982-1988 vieron en esta vinculación la posibilidad de multiplicar su efecto.

No obstante, siendo objetivos, el inicio de este gobierno deja en claro que la autosuficiencia alimentaria como recurso retórico político quedó atrás, porque si no se tiene capacidad de producirlos se tiene capacidad para comprarlos, tan fue así que en el Programa de 10 Puntos para salir de la crisis económica, el presidente De la Madrid dejó fuera al campo, tendencia que sería mantenida por los gobiernos subsecuentes.

### **Programa Nacional de Alimentación**

La crisis de producción de granos básicos registrada en nuestro país en la primera parte de la década de los ochenta llevó al gobierno de Miguel de la Madrid a implementar el Programa Nacional de Alimentación (Pronal), a través del cual se pretendió apoyar las estrategias del Pronadri y se retomaron algunos objetivos propuestos anteriormente por el SAM, como la búsqueda de la soberanía alimentaria, la elevación de los niveles nutricionales y el mejoramiento de la calidad de los alimentos.

A diferencia del SAM, este programa no requirió la formación de una burocracia que lo operara. Para su ejecución fue creada la Comisión Nacional de Alimentación, mas no como una estructura administrativa sino como un espacio de coordinación, de modo que no contaba con personal ni presupuesto propio, siendo sus integrantes funcionarios de las diversas dependencias y organismo públicos que en su seno participaban.

El Pronal basó su estrategia en los mismos considerandos del Pronadri, esto es, vio en las zonas temporaleras a los principales oferentes de granos básicos y a los precios de garantía como uno de los estímulos más efectivos para elevar la producción agropecuaria. Como se sabe, ambas estrategias no lograron gran cosa. No obstante, el Pronal constituye uno de los antecedentes más interesantes en materia de política social, toda vez que no sólo se avocaba a la protección de los niveles de alimentación y nutrición, sino también al incremento del poder adquisitivo de los grupos mayoritarios de la población.

### **La modificación del sistema (1992-2006)**

La administración del presidente Carlos Salinas de Gortari no sólo dio continuidad sino que acentuó las políticas y estrategias de corte neoliberal aplicadas desde la gestión anterior y profundizó en la reforma del Estado. Ello intensificó el proceso de desincorporación de empresas públicas y el adelgazamiento de la estructura orgánica de las dependencias centrales y paraestatales. En ese proceso administrativo se continuó desmantelando la estructura pública federal encargada de la programación y la presupuestación.

En 1992 fue reformada la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por medio de la cual la SPP fue desaparecida, habiendo transferido una parte de sus funciones a la SHCP y otra a una dependencia de nueva creación: la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). Ello, más que transformar la estructura del gobierno federal, modificó el sistema de planeación, hecho que puede tener dos interpretaciones sin que se tenga la certeza de cuál fue la motivación que llevó al Ejecutivo Federal a suprimir dicha secretaría.

Desde el criterio de que la entidad responsable de la planeación debe ser distinta de aquellas que realizan funciones operativas y de aquellas otras que manejan el presupuesto, la citada medida constituye un desacierto que implica un lamentable retroceso, toda vez que despoja al sistema de

planeación de una de sus partes más relevantes. Conforme con este punto de vista, las entidades de planeación deben diferenciarse de las primeras (operativas) para no distraerlas de su responsabilidad directa y, de las segundas (presupuestarias), para evitar que concentren un poder desmedido como ocurría antes de 1958, año en que se redujo el poder de la SHCP con la creación de la Secretaría de la Presidencia.

Si se parte de la premisa de que el sistema de planeación ya había cuajado y se había consolidado institucionalmente, la desaparición de la SPP del organigrama de la Administración Pública Federal era no sólo lógica sino también necesaria, pues ello permitiría integrar bajo un solo mando la dirección del proceso de planeación-programación-presupuestación, lo que adicionalmente desde la perspectiva eficientista podría abatir los costos generados por dicho proceso (mediante la reducción de estructuras y de personal).

Esta última era una consideración falsa, habida cuenta la debilidad de las estructuras institucionales, la excesiva concentración de facultades y recursos por parte de la Federación; la falta de apropiación del proceso por parte de la población; la carencia de metodologías plurales, incluyentes y participativas; la incipiente de las instancias estatales y municipales de planeación; en fin, una serie de factores cuya situación apuntaba justamente en sentido contrario.

### **Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994**

En cumplimiento de la ley, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 fue publicado el 31 de mayo de 1989. Además de sus propósitos en la esfera política, los principales objetivos de este plan fueron la recuperación económica con estabilidad de precios y el mejoramiento productivo del nivel de vida, mediante el aumento de la inversión privada, la expansión de las exportaciones no petroleras, la inversión pública en infraestructura y el fortalecimiento del mercado interno, reduciendo el peso y el servicio de la deuda externa.

Sus objetivos generales se estructuraron dentro del esquema de los siguientes Acuerdos:



1. *Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida democrática.*
  - Impulso a la concertación y a la participación social en la conducción del desarrollo.
  - Fortalecimiento de los cauces de concertación con las organizaciones de la sociedad civil.
2. *Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios.*
  - Estabilización continua de la economía.
  - Ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión.
  - Modernización Económica.
3. *Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida.*
  - Creación de empleos productivos y protección del nivel de vida de los trabajadores.
  - Atención a las demandas prioritarias del bienestar social.
  - Protección al Medio Ambiente
  - Erradicación de la Pobreza Extrema.

Para luchar contra la pobreza extrema el principal instrumento de la gestión salinista fue el denominado Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), instrumento mediante el cual se elevó considerablemente el presupuesto canalizado al medio rural con el propósito de atender la totalidad de las zonas indígenas del país –a través de los programas de desarrollo integral– y aumentar el rendimiento de los recursos, aunándole aportaciones y otras participaciones de los beneficiarios y comprometiendo a los diversos niveles de gobierno.

La estrategia para el combate a la pobreza aplicada desde entonces ha sido básicamente la de ponderar el gasto programable del sector público, disminuyendo la participación del gasto económico y aumentando en contraparte el social. Empero, la caída del gasto programable con respecto al gasto total y del gasto total con respecto al PIB, muestran que este crecimiento en el gasto social no compensa el proceso de reducción del papel económico del Estado.

Luego de la exposición de sus objetivos, políticas y estrategias generales, el PND 1989-1994 aborda en su séptimo y último punto, denominado “Sistema Nacional de Planeación Democrática”, las cuestiones específicas previa explicación de los niveles de la planeación, señalando los programas

de mediano plazo (sectoriales y especiales) que debían elaborarse y publicarse a lo largo de 1989, dentro de los cuales el que nos interesa mencionar es el destinado al sector rural, llamado Programa Nacional de Modernización del Campo.

### **Programa Nacional de Modernización del Campo (Pronamoca)**

En cumplimiento de los señalamientos del PND 1989-1994 en materia de programas de mediano plazo, el 31 de mayo de 1989 fue publicado el Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994 (Pronamoca), al cual se le asignaron los siguientes objetivos generales:

1. Elevar el nivel de bienestar de los productores del campo y de sus familias.
2. Imprimir competitividad al sector agropecuario y forestal.
3. Asegurar el abasto y la soberanía alimentaria, dentro de un esquema de apertura comercial.
4. Alentar el potencial exportador y lograr una mejor asignación de recursos.
5. Impulsar la inversión nacional y extranjera.
6. Estimular el desarrollo y la diversificación de actividades en el medio rural.

La estrategia general señalada en el Pronamoca fue –como su nombre indica– la modernización del campo, sustentada en diversos instrumentos de apoyo y estímulo al desarrollo agropecuario (financiamiento, seguro, recursos, hidráulicos, infraestructura, insumos, comercio exterior, precios, industria rural, asistencia técnica y capacitación, certidumbre en la tenencia de la tierra), en el marco de una política de desincorporación de empresas públicas y transferencia de funciones y recursos, que hacía un llamado a la participación social y la responsabilidad compartida.

En el corto plazo, la estrategia consistió en apoyar el proceso de modernización a través de la corrección de los desajustes, de la eliminación de rigideces y la creación de nuevos esquemas de producción y comercialización que presuntamente permitirían al país aprovechar en forma óptima

el potencial del sector; mientras que en el mediano plazo la política siguió dos vertientes: elevar el nivel de bienestar de los productores de bajos ingresos y promover la oferta abundante de alimentos y materias primas para el resto de los sectores.

### **Programa Nacional de Solidaridad**

Para combatir la pobreza extrema, cuyo crecimiento era alarmante, el gobierno del presidente Salinas de Gortari diseñó el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), cuya estrategia se sustentaba en la suma de esfuerzos de los tres niveles de gobierno y en la concertación con los grupos sociales, empezándose a abrir espacios concretos para la participación social.

Este programa enfatizó su orientación hacia al beneficio de los sectores tradicionalmente marginados, como los indígenas, los campesinos de escasos recursos y los grupos populares urbanos, entre otros, profundizando el camino hacia las políticas públicas diferenciadas. Por otro lado, la mayor parte de sus recursos se canalizó hacia las acciones sociales, particularmente la alimentación, salud, vivienda y servicios públicos, además de la impartición de justicia y la regularización de la tenencia de la tierra.

Mediante el Pronasol se pretendía aprovechar la energía social de las comunidades y grupos rurales y urbanos, corresponsabilizándoles con el Estado en la realización de acciones asociadas a su propio desarrollo y poniendo en práctica la contraloría social. Fue de ahí que la concertación se convirtió en la principal vertiente de planeación del gobierno federal, buscando imprimir a la inversión pública un efecto multiplicador.

### **Nueva institucionalidad agraria**

El 6 de enero de 1992 fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, reformas al artículo 27 de la Constitución Política, mediante las cuales fue suspendido el reparto agrario y modificado el sistema de propiedad en nuestro país, hecho que significó la transformación de las relaciones jurídicas y económicas vinculadas con la tierra y la detonación de nuevos procesos estructurales de carácter agrario, comenzando con la incorporación de más de la mitad del territorio nacional al mercado de tierras.

Junto con los cambios a la propiedad fueron transformadas las instituciones del sector, empezando por la separación de las facultades administrativas y jurisdiccionales en la materia, antes concentradas por la Secretaría de la Reforma Agraria, lo que le hacía desempeñar el doble papel de juez y parte en el proceso de impartición de justicia. De esta manera, las atribuciones para la resolución de los litigios agrarios fueron asignadas a los tribunales agrarios, dejando las funciones de corte administrativo, en la Secretaría de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional. Con esta estructura orgánica el gobierno federal se propuso hacer frente a la problemática surgida de las nuevas modalidades impresas al sistema de propiedad.

La estrategia central del gobierno federal en materia agraria pasó a ser la regularización de la tenencia de la tierra, para lo cual inauguró el denominado Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos, mejor conocido por sus siglas como Procede, a cuya luz se ha documentado la mayor parte de la propiedad de los núcleos agrarios ejidales, otorgando mayor certeza jurídica a los poseedores y propietarios de tierras de ese régimen.

### **La continuidad del modelo de planeación del presidente Zedillo (1994-2006)**

El proyecto neoliberal emprendido desde 1982 que reformó el Estado y desmanteló la empresa pública adecuando la economía nacional a las supuestas necesidades del proceso de globalización económica fue apuntado en 1988, profundizado en 1992 con las reformas al artículo 27 de la Constitución y reforzado en 1994 con la iniciación de la vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Desde entonces, las administraciones de los presidentes Zedillo y Fox se limitaron a mantener el rumbo sin haber podido sacar al agro nacional de su estancamiento crónico, ni mucho menos abatir la pobreza extrema y la marginación.

Si bien en materia de planeación y programación técnicamente se ha avanzado, en el terreno social no ha sucedido lo mismo. Las incoherencias entre los programas y políticas públicas con los planes, así como entre éstos y las políticas realmente aplicadas, han disminuido conforme avanza la

liberalización económica. Lo mismo ocurre en cuanto al cumplimiento de resultados y las metas trazadas. Sin embargo, aunque los planes sean cada vez más consistentes con respecto a las prácticas reales y el cumplimiento de metas concretas, de ello no se deriva que las condiciones sociales estén mejorando.

Antes bien, el permanente deterioro agropecuario y ecológico, la creciente migración rural y feminización del campo, la exponencial pérdida de poder adquisitivo del salario, el abandono de la redistribución del ingreso como una meta de política y el desequilibrio financiero con el exterior (traducido en deuda y crisis recurrentes), son sólo algunos de los muchos aspectos preocupantes para el desarrollo.

### **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**

Los objetivos generales establecidos por el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, fueron: *a)* avanzar a un desarrollo social que propicie oportunidades de superación individual y comunitaria; *b)* promover un crecimiento económico sostenido y sustentable (la estrategia para alcanzarlo era incrementar la inversión en capital físico y humano), y *c)* elevar la productividad. Las líneas estratégicas que se plantearon fueron:

- Priorizar el ahorro interno sobre el externo (complementario) para financiar el desarrollo.
- Establecer condiciones de estabilidad y certidumbre para la actividad económica.
- Promover el uso eficiente de los recursos.
- Implementar una política ambiental que haga sustentable el crecimiento.
- Aplicar políticas sociales pertinentes.

Para promover el desarrollo del campo, la administración del presidente Zedillo optó por imprimir un fuerte impulso al federalismo y poner en marcha el programa denominado Alianza para el Campo, convirtiéndoles en estrategias centrales, mientras en materia agraria mantuvo el énfasis en la regularización a través del Procede.

## **Nuevo federalismo agropecuario**

Para la instrumentación del PND 1995-2000, el gobierno de la República se propuso profundizar el proceso de federalización sobre la base de que las reformas promovidas para la modernización del campo mexicano (modificaciones a la legislación agraria, apoyos a la producción, política comercial) y su forma de actuar con las organizaciones económicas y sociales, exigían que se replanteara la respuesta estatal para el impulso del desarrollo rural. Dicho proceso se ha reflejado, por el lado social, en la toma de decisiones, en la definición de prioridades y en el ejercicio de los recursos, y, por el lado institucional, en un intenso proceso de descentralización.

A la luz de esa consideración, se reestructuran las entidades administrativas del sector público federal, dando lugar al surgimiento de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (Sagar) y de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap), con la novedad de que las facultades para la administración de los recursos forestales y el aprovechamiento del agua pasaron a la esfera de la segunda, lo cual muestra un sesgo más ecologista que productivista.

Al calor del proceso de federalización, a partir de 1995 la Sagar inició un programa de transferencia de DDR a los gobiernos de los estados, habiendo traspasado alrededor del 85 por ciento de las funciones operativas y reservándose solamente las facultades que tienen que ver con la formulación de las políticas nacionales, la evaluación, la supervisión, la sanidad animal y vegetal y la coordinación de programas especiales. A los gobiernos de las entidades federativas se les encarga la planeación estatal y la ejecución de los programas con presupuesto asignado por la Federación, mismos que comienzan a ser definidos con la participación de los productores y en función de las especificidades sociales y espaciales.

Hay que aclarar, empero, que el proceso de descentralización enfocado al sector agropecuario mediante el que se pretende democratizar las tareas de planeación y programación del desarrollo a través de la mayor participación de los gobiernos estatales y locales y las organizaciones de productores, fue impulsado con un acento marcadamente institucional y en medio de una fuerte lucha de intereses que se negaban a romper añejas inercias.

Para que los propios actores del desarrollo rural, que todavía respondía a un enfoque sectorial, participasen en las tareas de planeación, a partir de

1996, fueron creados consejos estatales agropecuarios o equivalentes, que constituían órganos rectores del desarrollo agropecuario en cada entidad federativa, aunque sin fundamento legal que les diese vida.

### **Alianza para el Campo**

A partir de 1995 fue puesto en marcha el programa denominado Alianza para el Campo, mismo que surgió con el propósito de atacar el problema de los agricultores pobres (la mayoría), aplicándose principalmente a combatir la baja rentabilidad de las actividades productivas agropecuarias, a recuperar los niveles de productividad, a hacer que crezca la producción más rápido que la población, a corregir el déficit en la balanza agropecuaria y a proporcionar alimentos a precios competitivos.

Mediante este programa se hicieron concurrir los recursos federales, estatales y municipales destinados al campo, administrando los fondos a través de 32 fideicomisos creados al efecto, habiéndose instalado igual número de fundaciones estatales para la transferencia de tecnología en cada una de las entidades federativas (Fundaciones PRODUCE).

## El sistema nacional de planeación democrática

La letra vigente del artículo 26 constitucional y la Ley de Planeación, ambas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1983, dieron vida al Sistema Nacional de Planeación Democrática. Si bien su antecedente inmediato se localiza en el PGD 1980-1982, éste no es otra cosa que la suma de una serie de prácticas –algunas de ellas de efectividad probada– institucionalizadas con mucha anterioridad a su consagración jurídica, por lo que su funcionamiento y apropiación por parte de sus principales actores no fue objeto de una oposición destacable.

Aunque el texto del artículo 26 constitucionalizado en 1983 se mantiene en las generalidades, señala con toda claridad el conjunto de elementos que componen el Sistema Nacional de Planeación Democrática, dejando a su ley reglamentaria la regulación de las especificidades. En ese tenor, pese al laconismo constitucional, puede decirse que la planeación conforma un *proceso* dirigido por determinados *órganos* de gobierno que tiene por objeto la ordenación racional y sistemática de acciones para el desarrollo nacional, mediante la aplicación de *instrumentos* jurídicos, programáticos, técnicos y metodológicos, al calor de *criterios estratégicos* previamente establecidos y en orden a ciertos principios y *bases legales*.

Como se advierte, en esa definición está presente el conjunto de componentes de todo sistema de esta naturaleza, mismos que la Ley de Planeación se encarga de conjugar para materializar las pretensiones del legislador constituyente y traducirlas en prácticas inveteradas, pudiendo expresarse que:



El Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) es un conjunto de relaciones que vinculan a las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal y a los organismos e integrantes de los sectores social y privado. Con su constitución se identifican responsabilidades en la toma de decisiones y se formalizan los procedimientos para la elaboración del plan, los programas y proyectos, consolidándose los mecanismos de coordinación con los gobiernos estatales y municipales y fortaleciéndose las relaciones internas en la administración pública federal, mismos que se adecuan a los requerimientos de información, capacitación e investigación para la planeación.<sup>1</sup>

Ahora bien, los citados ordenamientos establecen solamente las coordenadas generales del proceso que regulan, los principios que rigen las tareas de planeación dentro del sector público federal y los lineamientos a que se debe ajustar cada dependencia y entidad administrativa, dejando que las políticas públicas concretas, los criterios de operación y las estrategias específicas (salud, educación, economía, turismo, comercio, campo) enunciadas en el plan y en los programas, sean definidas por la secretaría responsable del sector que corresponda, según el instrumento de planeación y el modelo de desarrollo de que se trate.

### **La estructura del sistema de planeación**

El sistema nacional de planeación se compone de dos clases de sistemas de carácter autónomo: un sistema federal y 32 sistemas estatales. Con una composición, un alcance y una metodología semejantes, éstos se articulan e imbrican funcionalmente a la luz del principio holístico de que las partes son diferentes al todo, mediante acuerdos establecidos en convenios de coordinación. En esa tesitura, ninguno es principal ni accesorio. Ambos se complementan en una lógica de integralidad, congruencia y subsidiariedad tal que, si alguno faltara, no habría sistema. Por tanto, para comprender adecuadamente la operación del sistema integral de planeación nacional, lo más correcto es analizar los dos sistemas por separado.

<sup>1</sup> *Ibid.*, p. 30.

## Sistema federal de planeación

En tanto ordenamiento de competencia federal, el sistema impuesto por la Ley de Planeación es obligatorio para las dependencias del Ejecutivo de la Unión y solamente indicativo para los gobiernos de los estados. En ese sentido, lo que esta norma jurídica regula es, en rigor, el proceso de planeación federal, estableciéndose en la misma una instancia específica que le eslabona a los sistemas de planeación estatal a fin de integrar, cohesionar y funcionalizar efectivamente el sistema nacional.

En consecuencia, la Ley de Planeación aprovechó la estructura institucional existente y señaló la tarea concreta que corresponde a cada secretaría, organismo descentralizado y empresa de participación estatal de la Administración Pública Federal, en el proceso de planeación y programación del desarrollo, involucrando en su cumplimiento al Congreso de la Unión.

Al efecto, para la operación del sistema otorgó facultades de coordinación, integración y elaboración de los planes y programas a la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), apoyada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), definiendo una pequeña estructura piramidal, que parte del conjunto de las dependencias cabeza de sector y ubica en la cúspide al presidente de la República.

Esta mecánica de integración programática era practicada desde 1976, o sea, desde la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así que de alguna manera ya existía cierta cultura y costumbre burocráticas que propiciaban el cumplimiento de esta función, sobre todo luego de superadas las constantes fricciones suscitadas entre la SPP y la SHCP, pues, para la segunda significó la pérdida de una gran cuota de poder.

En esta estructura administrativa, las dependencias cabeza de sector tienen asignada la responsabilidad de integrar los programas de las áreas que se encuentran directamente bajo su mando y de los organismos descentralizados y empresas paraestatales por ellas controladas, tanto para alimentar al proyecto de plan nacional, como para elaborar el programa sectorial de su competencia. Para éstas, el cumplimiento del plan y de los programas es de carácter obligatorio, en los términos que dispone el artículo 32 de la Ley de Planeación, que a letra señala:

Artículo 32. Una vez aprobados el Plan y los programas, serán obligatorios para las dependencias de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.

La obligación pública derivada de este precepto se vio reflejada en el conjunto de ordenamientos ligados al sistema de planeación, como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en cuyo articulado se expresa:

Artículo 9. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de sus objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.

Otra regulación directamente vinculada es la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, misma que establece:

Artículo 16. La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos se elaborarán con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, acompañados de sus correspondientes indicadores del desempeño, los cuales, junto con los criterios generales de política económica y los objetivos, estrategias y metas anuales, en el caso de la Administración Pública Federal, deberán ser congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que derivan del mismo.

Así pues, el sistema federal de planeación se encuentra regulado por un conjunto de disposiciones cuya interrelación da forma acabada a sus distintos componentes —en el marco de las instancias administrativas dependientes del Ejecutivo de la Unión—, mismo que representa el eje articulador de los sistemas de planeación de las entidades federativas, dispositivos que posibilitan su acercamiento y contacto efectivo y directo con la realidad social y económica que pretende modificar o en la que busca incidir.

### **Sistemas de planeación estatal**

La configuración de los sistemas estatales de planeación en México empezaron a adquirir forma a partir de 1971, mediante la creación de los

Comités Estatales de Promoción Socioeconómica (Coprodes), órganos establecidos de manera gradual a través de acuerdos expresos concretados entre el Ejecutivo de la Unión y las autoridades de cada una de las entidades federativas, en un proceso que comenzó en junio de 1971, con el Gobierno del Estado de Yucatán, y culminó en enero de 1975, con el Gobierno del Estado de Tlaxcala. A través de tales instancias, la Federación pretendía que la dirección de las acciones de los gobiernos locales se enfilasen hacia la consecución de objetivos nacionales, a fin de mejorar la coordinación, optimizar la aplicación de los recursos y focalizar de modo concurrente la inversión pública federal y la estatal.

En 1977, una vez demostrada su efectividad, dichas instancias fueron dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propio. En 1981, los Coprodes fueron transformados en Comités Estatales de Planeación del Desarrollo (Coplades), convirtiéndose en una auténtica plataforma de capacitación y adiestramiento de los funcionarios públicos y en la vía por la cual se promovió que los sistemas estatales se organizaran en orden al sistema nacional que desde Palacio Nacional se pretendía implantar.

La existencia de los Coprodes transitó por tres etapas cronológicas: la primera abarca del 23 de junio de 1971 al 13 de enero de 1975, en ella, la creación de los veintidós comités se instrumentó por medio de decretos individuales; la segunda etapa se inicia el 28 de enero de 1975, con la emisión de una sola disposición jurídica para regularlos y se creó, por medio de otro decreto la Comisión Nacional para el Desarrollo Regional; finalmente la tercera etapa se caracteriza por los ajustes introducidos en 1976 para hacer compatibles las funciones de los comités con la legislación sobre asentamientos humanos y finaliza en febrero de 1981 con la creación de los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (Coplades).<sup>2</sup>

De nada serviría que los objetivos contenidos en los planes y programas de carácter nacional fuesen puntualmente perseguidos por las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal –para las que su búsqueda es obligatoria– si los gobiernos estatales y municipales no aceptasen adherirse a éstos y participasen en su cumplimiento, formulando sus propios planes y programas en el marco del Plan Nacional de Desarrollo,

<sup>2</sup> Jorge Ruiz Dueñas, “La vía de planificación mexicana”, *Revista de Administración Pública*, núms. 55-56, julio-diciembre, México, 1983, p. 40.

a fin de apuntalar la efectividad de sus estrategias y la consecución de sus propósitos. Sería absurdo que la planeación estatal tomase una dirección distinta a la señalada por la planeación nacional.

En tal virtud, dado que la Federación no puede imponer a los estados el cumplimiento obligatorio de sus planes y programas sin que ello constituya una violación a su soberanía, para que éstos se sumen al cumplimiento de los objetivos de los planes federales es necesario que ambos niveles de gobierno suscriban acuerdos en los que las dos partes se comprometen al cumplimiento de tales o cuales obligaciones a través de los denominados convenios de coordinación.

Estos convenios, conocidos generalmente como Convenios Únicos de Coordinación, fueron el conducto por el cual el gobierno de la República indujo la creación de un modelo estatal de planeación homogéneo en todas las entidades federativas. Éste se soporta en instancias llamadas Comités de Planeación del Desarrollo Municipal (Coplademun), mismas que al no existir eran incluidas en los convenios para que se establecieran, y culmina con los Coplades, instancias de carácter plural presididas por el gobierno del Estado en las que participan las dependencias federales y estatales, así como las organizaciones más representativas de los sectores social y privado, con la finalidad de definir y planear las acciones de desarrollo a realizar en el corto y mediano plazos.

Inicialmente, la base jurídica para la suscripción de estos acuerdos fue solamente el Decreto Presidencial del 6 de diciembre de 1976, que autorizó al Ejecutivo Federal a suscribir convenios de esta naturaleza con los gobiernos de las entidades federativas, en cuyo clausulado se estipulaba que estos últimos adoptarían una serie de medidas conducentes a la instauración de un sistema de planeación uniforme. Luego de la reforma legislativa de 1982, dichos convenios encontraron sustento jurídico tanto en el artículo 26 constitucional como en la Ley de Planeación, y, a partir de ahí, dio comienzo un proceso de creación legislativa en cuyo transcurso los Congresos Locales han expedido sus propias leyes de planeación, instaurando un modelo similar al federal, pero adecuado a su papel en el sistema integral.

En las regulaciones estatales se ha descendido al nivel municipal disponiendo la constitución de los Coplademun, con una composición orgánica clonada de los Coplades, de tal suerte que la conformación de la estructura del sistema de planeación del desarrollo en México es de carácter

piramidal, pues, comienza en los municipios, pasa por los estados y culmina con la Federación. Debe decirse que si bien ello no es lo ideal, al menos ha resultado funcional para comenzar a caminar en el largo sendero de la planeación, con la seguridad de que se irá avanzando a medida que se profundice en el federalismo, la descentralización y el fortalecimiento municipal.

A los sistemas de planeación de las entidades federativas les corresponde la integración de los planes de desarrollo estatal, subregionales y municipales, cuya ejecución se lleva a cabo a través de programas operativos de carácter anual. Éstos son los instrumentos que, considerando las especificidades propias de cada entidad federativa, fijan las estrategias de desarrollo más adecuadas al estado de que se trate encuadrándolas en el marco general establecido en el Plan Nacional de Desarrollo.

### **Etapas y vertientes de la planeación**

La Ley de Planeación señaló la metodología que debe utilizarse en el proceso de planeación instrumentado por el universo de dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal, las vertientes a través de las cuales deben planearse las acciones a realizar y el tipo y temporalidad de los planes y programas a elaborar. Esta parafernalia programática y la liturgia de la planeación fueron conjuntadas y estructuradas a lo largo de años de búsqueda y experimentación, por lo que su aplicabilidad estaba garantizada.

### **Etapas de la planeación**

Metodológicamente hablando, el proceso operativo previsto por la ley señalada se compone de cuatro etapas que en el tiempo pueden darse simultáneamente dado el carácter permanente y continuo de la planeación, a saber: formulación, instrumentación, control y evaluación; como seguidamente se explica:

- a) *Formulación*. Esta etapa se refiere al proceso de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los diversos tipos de programas

establecidos en la ley (sectoriales, institucionales, especiales, regionales).

- b) *Instrumentación*. Esta fase alude a la elaboración de programas operativos anuales en los que los objetivos de largo y mediano plazo se expresan en términos de metas específicas y se precisan los instrumentos y acciones que habrán de ponerse en práctica en cada ejercicio, así como los recursos de toda índole que con tal propósito se asignarán a la realización de cada acción prevista.
- c) *Control*. Esta etapa se refiere a las tareas conducentes a la oportuna detección y corrección de desviaciones e insuficiencias, tanto en la instrumentación como en la ejecución de las acciones, a fin de cumplir debidamente con los objetivos establecidos en el plan.
- d) *Evaluación*. A esta fase de la planeación concierne la acción supervisar y cotejar con regularidad previsiones y resultados, a fin de retroalimentar las actividades de formulación e instrumentación, con lo cual se cierra el ciclo y se asegura el carácter flexible y dinámico de todo el proceso.

Esta dinámica procesal no fue fruto solamente de material importado de los textos académicos o manuales teóricos sobre los métodos de planeación, sino también de una constante práctica con la que —de una u otra manera— se habían familiarizado las estructuras burocráticas federales y estatales. De lo que ahora se trataba con la Ley en comento era de enraizar la cultura de la planeación y de convertirla en una actividad casi mecánica y rutinaria.

### **Vertientes de la planeación**

El proyecto de Ley Federal de Planeación presentado al Congreso de la Unión a finales de 1975, reconocía solamente tres tipos de vías o vertientes de planeación: la obligatoria, la coordinada y la cooperativa. En contraposición, el Plan Básico de Gobierno 1976-1982, presentado simultáneamente por el PRI como base de la campaña electoral de José López Portillo para la Presidencia de la República, reconoció cuatro vertientes que serían retomadas en 1982, por la Ley de Planeación, a saber:

- Vertiente obligatoria
- Vertiente de inducción
- Vertiente de concertación
- Vertiente de coordinación

Para comprender mejor los conceptos del legislador, a continuación se transcribe lo expresado al respecto en la Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley de Planeación que se ha venido mencionando:

La instrumentación del plan y los programas es tan importante como su diseño, y se lleva a cabo a través de cuatro vertientes que permiten definir el carácter operativo y jurídico de los instrumentos y acciones adecuadas a cada caso.

La vertiente de obligación se aplica a la Administración Pública federal centralizada y a la paraestatal, con las modalidades propias a la distinta naturaleza de las dependencias y entidades que la integran.

La vertiente de inducción se refiere al manejo de los instrumentos de política económica y social y su impacto en las decisiones de los particulares, para el cumplimiento de los objetivos establecidos para la planeación.

La vertiente de concertación comprende las acciones que acuerden realizar conjuntamente el sector público y los particulares, personas físicas o morales, de derecho social o privado.

La vertiente de coordinación incorpora las acciones en materia de planeación que la Federación realice con los Gobiernos de las Entidades Federativas y, a través de éstos, con los de los municipios.<sup>3</sup>

En estas cuatro vertientes encuadran los planos de acción a través de los cuales el Ejecutivo Federal puede cumplir materialmente su función y hacer uso efectivo de las facultades que le otorga la Constitución Política para promover el desarrollo nacional.

a) La *vertiente obligatoria* se refiere a las actividades que con carácter imperativo deben ser cumplidas por las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal para la consecución de las metas y objetivos de los planes y programas sectoriales (Ley de Planeación, Art. 32). La acción de la

<sup>3</sup> Iniciativa de Ley de Planeación. Exposición de Motivos.



Administración Pública Federal es precisada anualmente por conducto de programas operativos en los que se señalan las acciones concretas, los órganos encargados de llevarlas a cabo, los recursos destinados al efecto y las metas cuantitativas y cualitativas por alcanzar.

Por virtud de la vertiente obligatoria, las dependencias y entidades del sector público federal tienen que ajustar su labor a las directrices plasmadas en el plan y en los programas, trayendo su incumplimiento la aplicación de sanciones de distinta índole. Gracias a esta vertiente de planeación la sociedad puede conocer a detalle las motivaciones, propósitos y metas del quehacer público a nivel global y en cualquier rama de que se trate.

*b) La vertiente de inducción* (o inductiva) concierne a las medidas tomadas por el gobierno federal para mover a los particulares a actuar de determinada manera y en dirección al cumplimiento de objetivos del plan o los programas, en una suerte de acciones de acondicionamiento de escenarios o variables. La dimensión inducida resulta de gran importancia en un sistema de planeación de carácter indicativo como el nuestro, en el que el Estado no puede imponer sus objetivos a los sectores privado y social sino sólo sugerir espacios y formas de desarrollo.

La inducción se logra mediante el manejo de los instrumentos de política económica (política monetaria, de precios, de inversión, de crédito) o por actos de autoridad (acuerdos o decretos), a través de los cuales se orienta, promueve, alienta, restringe o prohíbe la acción de los particulares en determinados campos de las actividades económicas, a fin de hacerlos compatibles con la búsqueda de los objetivos del plan o los programas, o al menos asegurar que ésta no la distorsionen (Ley de Planeación, Art. 40).

*c) La vertiente de concertación* (o concertada) se refiere a las actividades que deben ser llevadas conjuntamente a cabo por el Estado y los particulares con la finalidad de avanzar en el cumplimiento de determinadas metas u objetivos del plan o los programas cuya realización forzosamente requiere de la participación de los actores sociales. De acuerdo con Sánchez González:

La concertación consiste en la definición de metas y programas específicos para las unidades productivas privadas, de manera que concuerden con los del Estado por decisión libre y voluntaria de los particulares, tomando

en consideración las necesidades sociales, por la vía del acuerdo con las autoridades estatales.<sup>4</sup>

Esta tercera vertiente se materializa mediante instrumentos de derecho público que se denominan convenios de concertación, en los cuales las partes que los suscriben (Estado-particulares) establecen compromisos específicos de carácter obligatorio, siempre en pos del cumplimiento de los objetivos del plan o los programas (Ley de Planeación, Art. 37 y 38). Por esta vía es por donde se concreta la participación social y se imprime al sistema de planeación el carácter plural y democrático.

d) La cuarta y última es la *vertiente coordinada*, la cual se refiere a las acciones que deben ser efectuadas mancomunadamente por el gobierno federal y los gobiernos de los estados y municipios, para avanzar en el cumplimiento de las metas y objetivos trazados en el plan y los programas, mismas que se pueden acordar mediante convenios de coordinación, como lo prevé el artículo 33 de la Ley de Planeación, que textualmente dispone:

Artículo 33. El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios.

La vertiente coordinada constituye el conducto por el cual la planeación nacional y la local se articulan y los gobiernos federal y estatales crean planos definidos de concurrencia funcional y operativa, traduciendo en acciones específicas las sinergias institucionales. Esta vía abre mayores perspectivas al avance del federalismo y al fortalecimiento de la administración pública estatal.

En suma, las cuatro vertientes mencionadas constituyen los planos de acción en los que el Estado mexicano tiene el deber de actuar para avanzar

<sup>4</sup> José Sánchez González, *La empresa agraria en México*, Universidad Autónoma de Querétaro, México, 1990, p. 85.

en el cumplimiento de las metas y objetivos de los planes y programas, en cada uno de los cuales se utilizan distintos instrumentos jurídicos y de política y se aplican diferentes criterios.

### **Instrumentos de planeación**

Los procesos de planeación más o menos acabados y avanzados suponen normas de funcionamiento preestablecidas en la administración pública, así como un amplio bagaje de herramientas especiales, lo cual implica que a cada etapa y nivel del proceso corresponda una asignación específica de tareas, instrumentos e itinerarios a cumplir.

El instrumental del que la administración pública puede echar mano en las distintas etapas del proceso de planeación es vasto. Se trata de herramientas que constituyen auxiliares de primer orden en términos metodológicos configurando auténticos mecanismos de información, orientación, implementación, decisión y operación. Los principales instrumentos de planeación se pueden dividir en:

- a) Instrumentos técnicos
- b) Instrumentos programáticos
- c) Instrumentos jurídicos

Este instrumental de la planeación, parte sustantiva de la parafernalia general del sistema, fue definido y construido a lo largo de un proceso de muchos años en cuyo transcurso se invirtió tiempo, conocimientos y recursos, por lo que representa una suerte de compendio teórico-práctico del método implantado. Sin embargo, como todo producto humano, será siempre perfectible.

### **Instrumentos técnicos**

Este tipo de instrumentos cumple la función de abastecer a los órganos gubernamentales de los elementos que les permitan elaborar, operar y evaluar los planes y programas y tomar decisiones inherentes al proceso. Éstos cubren

una amplia gama de componentes que va desde la existencia de cuadros técnicos calificados y profesionales capaces de operar los mecanismos y dispositivos de la planeación, hasta el funcionamiento de bancos de información suficiente y adecuada, pasando por la integración de formatos y reglas técnicas.

Para que el sistema funcione de manera óptima es fundamental que éste cuente con información suficiente, oportuna y actualizada, abastecida en forma constante a través de estadísticas, estudios e investigaciones, ya que su carencia entorpece las actividades de planeación y tiende a llevar a las dependencias y entidades gubernamentales al derroche de recursos y esfuerzos en franco deterioro de funciones que deben ejecutarse en forma continua y programada. En ese sentido, la información señalada conforma un importante instrumento técnico de la planeación. Este es, justamente, lo que la Ley General de Planeación de la República se propuso solventar desde 1930.

Los programas anuales operativos constituyen un efectivo mecanismo de implementación de los planes sectoriales y, al mismo tiempo, representan una herramienta de articulación funcional de los programas y los presupuestos. Como se sabe, la confección del presupuesto requiere la formulación detallada de las acciones a realizar para el siguiente ejercicio fiscal y la estipulación de objetivos y metas físicas, así como los costos y los insumos requeridos, información que sólo puede originarse en la formulación de programas anuales.

Una eficiente coordinación entre planes y presupuesto exige la existencia de planes anuales operativos, ya que los presupuestos se formulan a base de una estimación del nivel de precios correspondiente a la vigencia de ese presupuesto, y los planes de largo y mediano plazo se formulan a precios constantes. Por lo tanto, la decisión sobre el nivel adecuado de gastos públicos exige un plan anual de acción con vigencia para el mismo periodo presupuestario y en el cual están expresadas las políticas de salarios, precios, nivel de tipo de cambio, expansión crediticia, y otras. La política anual de conjunto puede expresarse así en forma coherente con la política presupuestaria.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), *Discusiones sobre planificación*, Siglo XXI Editores, México, 1966, p. 42.

Otro instrumento técnico fundamental de la planeación se encuentra en el cúmulo de proyectos de inversión y desarrollo que necesariamente deben generarse, tanto por el gobierno como por la sociedad, para sustentar una adecuada toma de decisiones. La existencia del suficiente número de proyectos, desde luego, con la calidad requerida, emanados de los sectores público, social y privado, constituye una valiosa plataforma para quienes realizan actividades de planeación, habida cuenta que con ellas están en condiciones de elegir entre varias alternativas y orientar más certeramente el crecimiento.

Finalmente, el capital humano configura otro de los recursos técnicos de la planeación, ya que la inversión pública concreta es resultado del trabajo de miles de personas que laboran en las instituciones, especializados en distintas áreas y ramas, y de los sectores privado y social, quienes conjuntan sus conocimientos teóricos y prácticos para procesar las necesidades y demandas reales y transformarlas en programas y proyectos específicos, sustentados y jerarquizados, lo que implica permanentes acciones de desarrollo de las capacidades sociales y humanas de los grupos participantes en el proceso.

### **Instrumentos programáticos**

Los instrumentos programáticos constituyen mecanismos de orientación que, por lo regular, responden a la permanente necesidad de contar con una estrategia de desarrollo definida con claridad, que sirva para guiar las acciones presentes y futuras. Por ello, el artículo 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que las dependencias y entidades federales “conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.”

La primera disposición que clasificó los programas de desarrollo fue el acuerdo presidencial publicado el 2 de agosto de 1961 que ordenó a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal formular planes de trabajo y programas de actividades y sujetar a ellos su actuación. En dicha disposición se hace mención de tres tipos de planes de desarrollo: nacionales, especiales y regionales.

En cambio, la Ley de Planeación, además de la formulación de un Plan Nacional de Desarrollo por parte del Ejecutivo Federal, menciona cinco tipos de programas, a saber:

- Programas sectoriales
- Programas institucionales
- Programas especiales
- Programas regionales
- Programas operativos anuales

De conformidad con dicha ley, los citados programas deben observar congruencia con el Plan y su vigencia no puede exceder el periodo constitucional de la gestión gubernamental de que se trate, pero además, deben especificar las acciones concretas que serán objeto de coordinación, de inducción y de concertación con los grupos sociales y privados (Ley de Planeación, Art. 28).

#### *Plan Nacional de Desarrollo*

Al igual que la Iniciativa de 1963, la Ley de Planeación contempla la obligación del Ejecutivo Federal de elaborar un Plan Nacional de Desarrollo con la finalidad de evitar la dispersión de esfuerzos y recursos y de unificar la diversidad de objetivos que resultan de planes y programas formulados de manera aislada, mismo que debe ordenar jerárquicamente los documentos de planeación en torno a un solo plan nacional que aporte el marco general para la integración del resto de los programas de desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo debe formularse dentro de los seis primeros meses del inicio de cada gestión presidencial (y publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*), el que no excederá del periodo constitucional que corresponda, aunque, según la Ley de Planeación, puede contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo. De conformidad con el párrafo segundo del artículo 21 del referido ordenamiento:

El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades de desarrollo integral y sustentable del país contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines;

determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen a éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática.

De acuerdo con el texto del artículo 26 de la Constitución Política, los objetivos del Plan serán determinados por los fines del proyecto nacional marcado en la propia Carta Magna.

#### *Programas sectoriales*

Según establece el artículo 16 de la Ley de Planeación, los programas sectoriales deben ser elaborados por las dependencias cabeza de sector, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades sectorizadas en ellas y los gobiernos de los estados, así como las opiniones de los grupos sociales interesados. De acuerdo con el artículo 29, segundo párrafo, de la misma ley, tales programas deben someterse a la aprobación del presidente de la República, previo dictamen de la SPP.

Los programas sectoriales deberán proveer la dimensión sectorial de las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo. Su nivel de generalidad es menor que el del Plan, pero su carácter es nacional y para sectores amplios. El documento básico de cada programa deberá ser de interés general. En su caso, los proyectos y programas muy específicos podrán ser tema de otros documentos, que se deriven del propio programa.

En los documentos de los programas de mediano plazo se enfatizarán las estrategias que definan claramente los principios básicos de la política o políticas sectoriales correspondientes.<sup>6</sup>

Conforme dispone el artículo 22 de la Ley de Planeación, estos programas deben sujetarse a las previsiones contenidas en el Plan; especificar los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las

<sup>6</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, Poder Ejecutivo Federal, p. 135.

actividades del sector administrativo de que se trate; estimar los recursos que requerirá y determinar los instrumentos y responsables de su ejecución.

Como ya se ha dicho, la experiencia acumulada por nuestro país en materia de planes sectoriales es mayor que la de otros rubros, pues éstos comenzaron a diseñarse desde principios de la década de los sesenta, habiendo sido durante la administración del presidente López Portillo cuando recibieron un trato más detallado a fin de convertirlos en fuente de integración del Plan Global de Desarrollo 1980-1982 y pista principal sobre la que se practicó la metodología que luego se generalizaría para la elaboración del plan y otros programas.

#### *Programas institucionales*

De acuerdo con los artículos 24 y 29, párrafo tercero, de la Ley de Planeación, esta clase de programas son elaborados por los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, debiendo ajustar sus objetivos al Plan y los programas sectoriales y ser sometidos por el órgano de gobierno de la paraestatal de que se trate a la aprobación del titular de la dependencia coordinadora donde ésta se encuentre sectorizada. Si la entidad no estuviese adscrita a ningún sector específico, corresponde a la SPP la aprobación de sus programas.

El artículo 17 de la aludida ley dispone que las entidades paraestatales deben participar en la elaboración de los programas sectoriales, mediante la presentación de las propuestas que procedan, y elaborar los programas institucionales y anuales que correspondan.

#### *Programas regionales*

En orden a lo previsto en el artículo 25 de la Ley de Planeación, esta clase de programas se refiere a espacios geográficos cuyo desarrollo se considera prioritario o estratégico –en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan–, definidos como tales por su extensión territorial, la cual rebasa el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.

En nuestro país, los programas de desarrollo regional tienen su antecedente más remoto en la planeación realizada a través de las Comisiones creadas por cuencas hidrológicas desde la década de los cincuenta (Comisión



del Río Balsas, Comisión del Río Papaloapan, Comisión del Río Grijalva), mismas cuya área de competencia solía abarcar varios estados.

### *Programas especiales*

Esta clase de programas engloban propósitos y políticas de varios sectores de la economía y de la Administración Pública Federal y se encuentran previstos en el artículo 26 de la Ley de Planeación. Estos programas engloban las acciones que se prevé realizar para atender directamente los objetivos prioritarios del desarrollo integral del país fijados en el plan, las áreas o actividades estratégicas señaladas en el mismo o cuestiones relacionadas con las funciones de dos o más dependencias coordinadoras de sector.

[...] con los programas especiales se busca incrementar la efectividad de las acciones. Estos programas deberán tener un enfoque pragmático y flexible. No se trata de hacer un programa detallado para cada tema y a su alrededor organizar una compleja estructura para su ejecución. En los más de los casos, un programa en extremo detallado restaría flexibilidad para propiciar la coordinación y concertación de acciones, por lo que será suficiente fijar las reglas para la coordinación entre las dependencias y para la concertación con organizaciones de la sociedad.<sup>7</sup>

Por lo regular, este tipo de programas se refiere a la atención de materias específicas en las que se requiere la participación simultánea de diversas dependencias gubernamentales, pues conforma un mecanismo efectivo que facilita tanto la coordinación institucional como la concertación con los sectores social y privado. Un ejemplo de estos en materia rural la encontramos en el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral 1983-1988 (Pronadri) y en el Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994 (Pronamoca).

### *Programas operativos anuales*

A diferencia de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, que constituyen mecanismos de orientación estratégica para la

<sup>7</sup> *Ibid.*

gestión gubernamental, los programas operativos anuales representan mecanismos de implementación de los planes y programas, tal como a la letra establece la Ley de Planeación:

Artículo 27. Para la ejecución del Plan y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, las dependencias y entidades elaborarán programas anuales, que incluirán los aspectos administrativos y de política económica, social y ambiental correspondientes. Estos programas anuales, que deberán ser congruentes entre sí, regirán, durante el año de que se trate, las actividades de la administración pública federal en su conjunto y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales que las propias dependencias y entidades deberán elaborar conforme a la legislación aplicable.

Los programas operativos anuales (POA) proporcionan la dimensión temporal de la programación sectorial, constituyendo el puente necesario entre las estrategias y prioridades generales de los programas de mediano plazo y las acciones concretas a realizar en un año determinado, con lo cual dan la pauta para las asignaciones presupuestales concretas.

Este dispositivo no sólo representa la consolidación definitiva de los métodos de programación, presupuestación, evaluación y control de la Administración Pública Federal y la articulación permanente del presupuesto a los objetivos y metas de los planes y programas, sino, además, en la esfera política, simboliza el abatimiento final de las fuerzas que se resistían al cambio y el inicio de una nueva era en la historia administrativa del país.

### **Instrumentos jurídicos**

Otro apartado instrumental de importancia dentro del bagaje general de las herramientas de apoyo al proceso de planeación del desarrollo nacional y local, se encuentra en el rubro de los instrumentos de carácter jurídico para la implementación de los programas, mismos que pueden dividirse en dos grandes ramas:

- a) Instrumentos jurídico-normativos.
- b) Instrumentos de derecho público.

Con el apoyo de estas herramientas legales el Estado puede efectivamente ejercer el papel de rector de la economía y el desarrollo nacional que le asigna el artículo 25 de la Constitución Política, así como establecer compromisos concretos con los participantes públicos y sociales del proceso de planeación que le generen derechos y obligaciones que pueda enfrentar y asumir formalmente sin el temor de incurrir en responsabilidades de corte legal. Sin la existencia de esta clase de instrumentos, las dependencias gubernamentales estarían prácticamente atadas de manos, ya que no habría forma de materializar sus intenciones.

*a) Instrumentos jurídico-normativos*

En este rubro se ubica el conjunto de leyes, decretos y reglamentos de uso obligatorio para la Administración Pública Federal, orientado al manejo de las políticas de desarrollo nacional, entre las que resaltan:

- *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*

Esta regulación encarna uno de los instrumentos jurídicos fundamentales del proceso de planeación, toda vez que por su conducto el Ejecutivo Federal puede imprimir a la estructura de la administración pública a su cargo la conformación que, a su juicio, pudiere resultar más pertinente para la ejecución del Plan de Desarrollo que a su gestión constitucional corresponda.

Mediante este instrumento jurídico los gobernantes están en posibilidades de adaptar la morfología institucional a las necesidades del desarrollo y al avance de los tiempos, por lo que se trata de una herramienta que debe ser constantemente renovada para no devenir un obstáculo para el cambio, mismo que normalmente no se induce con estructuras anacrónicas.

Si se analiza la trayectoria de la legislación en materia administrativa, específicamente, en relación a la conformación orgánica del gobierno de la República que imperó a lo largo del siglo XX, se puede apreciar con suma nitidez cómo la evolución experimentada por la estructura interna de la Administración Pública Federal ha venido adaptándose progresivamente a las necesidades de la planeación del desarrollo.

- *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*

Este ordenamiento entró en vigor el 1 de abril de 2006, habiendo abrogado a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, misma que estuvo vigente por espacio de tres décadas. Estos ordenamientos resultan de utilidad como instrumentos de política económica para orientar y coordinar el proceso de planeación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades del sector público federal.

Con esta regulación, el gasto público federal puede ser enfocado hacia el cumplimiento estricto de los objetivos y metas señaladas en los planes y programas de desarrollo que directamente competen a las dependencias y entidades del gobierno federal (vertiente obligatoria), sujetándole a una normatividad que homologa métodos y sistemas de presupuestación, ejercicio y contabilidad. Esta ley configura el instrumento más efectivo para la implementación de políticas de inducción que tiendan a estimular a los sectores social y privado a actuar o desempeñarse de tal o cual forma, mediante el otorgamiento de subsidios o estímulos fiscales, la imposición de impuestos o aranceles, etcétera.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece los lineamientos generales para la elaboración de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, ordenamientos colaterales a ésta, a partir de las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

- *Ley de Coordinación Fiscal*

Vigente desde 1980, este ordenamiento refuerza las disposiciones de la ley mencionada en el punto anterior coordinando el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados y Municipios del país, y establece la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales.

Mediante estos últimos, es decir, por conducto de los recursos que transfiere a los estados y sus municipios, el gobierno federal acuerda con los gobiernos locales su canalización en apoyo de determinadas áreas o sectores de la economía, de suerte que conforma uno de los principales instrumentos jurídicos de inducción de las acciones estatales.

Dicha ley crea el Fondo de Fomento Municipal como un mecanismo de apoyo al desarrollo autónomo de los municipios y el fortalecimiento de sus estructuras administrativas, de acuerdo con los lineamientos señalados por las legislaturas locales, debiendo ser administradas y reguladas de acuerdo con sus propias leyes.

*b) Instrumentos de derecho público*

Para dar fuerza legal y claridad a los compromisos específicos contraídos entre los distintos órdenes de gobierno y entre éstos y los sectores social y privado, sobre todo cuando ello implica la transferencia de recursos, el Derecho Público Mexicano cuenta con tres tipos de convenios: de coordinación, de concertación y de colaboración.

- *Convenios de coordinación*

Se denomina así al documento en que se estampa el acuerdo de voluntades entre dos órdenes distintos de gobierno (Federación-Estado, Federación-Municipio, Estado-Municipio). Dentro de éstos destacan los *Convenios Únicos de Desarrollo*, los cuales conforman, por un lado, instrumentos de derecho público para la cristalización de acuerdos de voluntades, y, por el otro, instrumentos normativos que regulan el proceso de planeación del desarrollo y la programación de acciones.

- *Convenios o acuerdos de colaboración*

Reciben ese nombre los acuerdos de voluntades que se suscriben entre dos o más dependencias de un mismo orden de gobierno para la realización de determinadas acciones conjuntas o la inversión en ramos de interés común.

- *Convenios de concertación*

Se denomina así a los acuerdos de voluntades suscritos entre las dependencias de cualquier orden de gobierno y los sectores social y privado. Este mecanismo comenzó a ser utilizado desde principios de la década de los ochenta, constituyendo en la actualidad el principal

conducto para la realización conjunta de acciones entre el gobierno y la sociedad.

Procede recordar que la coordinación y la concertación administrativa concretada mediante la firma de convenios de esta naturaleza fueron planteadas desde 1940 por el Partido de la Revolución Mexicana, a través del Segundo Plan Sexenal, de modo que se trata de instrumentos de añeja concepción y reciente creación y operación.



## **La Ley de Fomento Agropecuario y el Sistema de Planeación**

Hasta 1980, los avances en materia de planeación y programación del desarrollo fueron mayores en la vertiente sectorial que en la nacional, pues por razones de método y estrategia se imprimió mayor énfasis al trabajo de los sectores con la finalidad de cimentar bases más sólidas y de avanzar de abajo para arriba –y de lo particular a lo general–, tratando de que en éstos se fuese creando la infraestructura requerida (humana, técnica, metodológica) para sustentar el proceso de planeación en marcha.

En sus respectivos ámbitos las distintas secretarías habían avanzado más o menos parejas en la materia, habiéndose integrado diversos planes y programas sectoriales que regulaban su acción, como el Plan Nacional de Ciencia y Tecnología 1978-1982, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1979-1982, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982, el Plan Nacional de Desarrollo Pesquero, el Plan Nacional de Turismo y los Planes Anuales de Desarrollo Agropecuario y Forestal, entre otros, que luego sirvieron de fundamento para la formulación del Plan Global de Desarrollo.

La década de 1970 fue particularmente fecunda en materia de planeación y programación. En ella se registraron diversos logros en los ámbitos orgánicos, instrumentales, metodológicos y programáticos que hacia el crepúsculo del decenio permitieron llevar a cabo el primer ejercicio de planeación a nivel nacional (o general), a través del Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Éste fue duramente criticado desde el punto de vista estratégico por sus posturas en materia de política económica y social, pero desde el punto de vista administrativo no puede regatearse que dicho plan representó un gran paso en los sistemas institucionales de gobierno.



Conforme se expresó acápite atrás, una de las principales estrategias de dicho plan para impulsar la recuperación económica y la autosuficiencia alimentaria del país fue puesta en marcha a través del SAM. Uno de los objetivos que se pretendía alcanzar por este conducto era el incremento de la producción y de la productividad agropecuaria, para lo cual, a fin de viabilizar la consecución de las metas en materia alimentaria, el Ejecutivo Federal expidió la Ley de Fomento Agropecuario (LFA), publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de enero de 1981.

Este ordenamiento tuvo dos efectos estelares: por una parte, estableció el primer sistema de planeación del desarrollo rural en nuestro país y, por la otra, reguló los criterios estratégicos ideados para el logro de los objetivos antes mencionados. Así, la planeación de desarrollo rural en México vio la luz dos años antes de que fuese reformado el artículo 25 de la Constitución Política y promulgada la Ley de Planeación, lo cual subraya lo afirmado anteriormente en el sentido de que la planeación sectorial nació jurídicamente en nuestro país antes de que el actual sistema nacional de planeación democrática fuese constitucionalizado.

Siguiendo la letra de su Exposición de Motivos, la Iniciativa correspondiente mostraba con claridad su propósito, expresando:

Es inaplazable que el Estado y los hombres del campo mexicano cuenten con un instrumento legal que haga posible la planeación precisa e integral de la producción agropecuaria, así como que se incorporen al cultivo efectivo todas las tierras susceptibles de explotación, fortaleciendo la organización de los campesinos para aumentar sus propios ingresos, como la producción nacional en provecho de la economía del país.<sup>1</sup>

Empero, al parecer la LFA no fue del todo comprendida, ya que no faltó quien la viera como un instrumento jurídico que pretendía reencauzar la reforma agraria hacia la tecnificación e industrialización del campo<sup>2</sup> y sustituir el reparto agrario por un “productivismo” o “desarrollismo” agrícola sin resolver el problema de la injusta distribución de la tierra (en ese sentido

<sup>1</sup> Iniciativa de Ley de Fomento Agropecuario. Exposición de Motivos.

<sup>2</sup> Juan Garza Ramos, ponencia presentada en el *Seminario de Evaluación de la Ley de Fomento Agropecuario*, UNAM, México, 1981, p. 5.

la calificaron de reaccionaria).<sup>3</sup> Incluso, algunos no vacilaron en considerar que fue expedida sin que la Constitución atribuyera a los Poderes Federales competencia para legislar en materia de fomento agropecuario.

En efecto, la ausencia de la planeación del desarrollo en el marco constitucional y la falta de un ordenamiento secundario que la reglamentara,<sup>4</sup> determinaron que la LFA naciera sin encaje legal, al grado de que algunos cuestionaron la facultad del gobierno federal para regular esta materia, toda vez que el artículo 27 constitucional no la confería textualmente, situación que fue salvada con una interpretación extensiva y sistemática de dicho numeral.

La LFA estaba compuesta por un total de 100 artículos, distribuidos en dos grandes apartados, uno referente al sistema de planeación y programación agropecuaria y otro relativo a los criterios y estrategias de desarrollo, repartidos de la siguiente manera:

Título Primero	Disposiciones generales
Título Segundo	Plan de Desarrollo y Programas
Capítulo I	De la Planeación Nacional
Capítulo II	De los Programas
Título Tercero	Organización de los productores
Capítulo I	De los Distritos de Temporal
Capítulo II	De las Unidades de Producción
Capítulo III	De las tierras susceptibles de cultivo
Capítulo IV	De la Mecanización y Servicios
Capítulo V	Del Riesgo Compartido
Capítulo VI	De la Asistencia Técnica y el Crédito
Título Cuarto	Reagrupación de la Pequeña propiedad
Capítulo	Del Minifundio
Título Quinto	Tierras Ociosas
Capítulo I	De la Declaración de Tierras Ociosas

<sup>3</sup> Lucio Mendieta y Núñez, "Aspectos sociales de la Ley de Fomento Agropecuario", *Seminario de Evaluación de la Ley de Fomento Agropecuario*, UNAM, México, 1981, p. 276.

<sup>4</sup> La expedición de la LFA se dio en cumplimiento al vigésimo y último proyecto del SAM.

Capítulo II	Del Aprovechamiento de las Tierras Ociosas
Capítulo III	De las Tierras Ociosas en Litigio
Título Sexto	Sanciones
Título Séptimo	Recurso Administrativo

Como se observa, los dos primeros títulos, más el primer capítulo del Título Tercero de la LFA, se refieren al sistema de planeación agropecuaria. De ahí al último capítulo del Título Quinto se aborda lo que efectivamente constituyen criterios de desarrollo, es decir, las estrategias que conforme dicho ordenamiento deben ser promovidas con carácter prioritario para impulsar el desenvolvimiento del campo mexicano. Como se verá, ambos apartados siguen una trayectoria distinta.

## **El sistema de planeación**

La LFA estableció un sistema de planeación sectorial ciertamente inacabado, pues si bien estuvo dotado de los principales componentes metodológicos e instrumentales que forman parte de este proceso, dada su incipiente, adoleció aspectos que aún no quedaban completamente claros y que por la propia situación en que se encontraba la planeación nacional en ese momento era muy complicado subsanar, lo cual no demerita el importante papel que desempeñó en la construcción de las bases de la planeación rural en México.

El objetivo del sistema de planeación que la LFA implantó no era la expedición de un programa del sector encuadrado en los fines de un plan general que contuviera una visión holística e integral del desarrollo nacional, sino la elaboración de un plan sectorial, enfocado al sector agropecuario, que irremediamente sería la resultante de una visión parcial y aislada, pero, además, desarticulada del resto de los sectores.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976 fusionó a las Secretarías de Agricultura y Ganadería (SAG) y de Recursos Hidráulicos (SRH), para en su lugar crear a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), hecho que al unificar el mando de las dos dependencias dedicadas específicamente al desarrollo del sector agropecuario y forestal, facilitó el ejercicio de un mejor control y ejecución de las funciones de

fomento rural, pues, tan sólo desde el punto de vista operativo permitió la fusión de las oficinas foráneas de ambas dependencias.

Lo anterior fue reforzado con la transformación de las secretarías de Estado en dependencias coordinadoras de sector, dando el banderazo para establecer un control sectorizado de las innumerables entidades paraestatales de la Federación. Tal medida era indispensable para posibilitar la implementación de cualquier sistema de planeación que se tratase, pues, como en su momento fue dicho:

[...] la nueva legislación posee también otra intención: la de subordinar los aparatos estatales involucrados en el sector agropecuario a su mando, buscando anular los ámbitos de autonomía que parecían regir la conducta de cada institución. La falta de hegemonía se expresaba así en un comportamiento errático que impedía la implementación de planes y estrategias, derivando en ineficiencia y altos costos financieros y políticos para el régimen.<sup>5</sup>

Este proceso de reestructuración institucional y fortalecimiento de la SARH, fue apuntalado por la LFA, misma que le confiere facultades para planear, organizar, fomentar y promover la producción agropecuaria y forestal, y le encarga su aplicación, haciéndola responsable de la operación general del sistema de planeación que estatuye.

Hasta 1977, la única producción que se planeaba en el agro nacional era la agrícola y esto se hacía solamente en los distritos de riego, mismos que eran controlados por la SRH. En las áreas de temporal, por su parte, cuya atención correspondía a la SAG por conducto de sus agencias estatales, la planeación no existía, presentando un mayor rezago en dicho rubro. Para superar este problema, mediante decreto presidencial del 11 de marzo de 1977 fueron creados los distritos de temporal “con objeto de planear, fomentar y promover, en general, la producción”.

Según dispuso dicho decreto, esta clase de distritos comprendían “zonas con características ecológicas y socioeconómicas *homogéneas* en las que se realicen actividades agropecuarias bajo condiciones de temporal”, debiendo ser establecidos *por acuerdo del titular de la SARH* (cursivas nuestras). Como puede apreciarse, no es que la totalidad del territorio de los estados se dividiese

<sup>5</sup> Fritscher, *op. cit.*, p. 91.

en distritos de temporal, sino que éstos eran creados en determinadas zonas quedando otras sin regionalizar.

Llama la atención el hecho de que tales distritos eran operados de modo completamente centralizado, es decir, desde las oficinas centrales de la SARH (ubicadas en la Ciudad de México), a través de comités directivos integrados por “delegados” de direcciones generales de dicha dependencia (Dirección General de Distritos y Unidades de Temporal; Dirección General de Extensión Agrícola, Dirección General de Organización de Productores y Dirección General de Obras Hidráulicas para el Desarrollo Rural), sin que se tomase para nada en cuenta al representante de la propia Secretaría en la entidad.

A dichos delegados se sumaban representantes de la SRA, del Pider, del Banrural, de la ANAGSA, de la Conasupo, de la Financiera de la Industria Rural y de Guanos y Fertilizantes, S.A., lo cual evidencia una composición absolutamente federalizada y excluyente, pues, por una parte, no se asignaba ningún espacio para la participación de los otros niveles de gobierno, y, por la otra, se marginaba a los productores y otros actores sociales, de la planeación de la producción en esas instancias. Con la expedición de la LFA y la creación del nuevo sistema de planeación las cosas habrían de cambiar.

### **Proceso de planeación y programación**

El procedimiento de planeación y programación regulado por la LFA y su reglamento diferencia con nitidez las principales etapas del proceso (formulación, instrumentación, control y ejecución), así como los órganos que participan en su realización, de suerte que en términos procesales el sistema de planeación correspondiente al sector agropecuario y forestal está claramente estructurado desde entonces, habiéndose añadido solamente una fase de evaluación.

El procedimiento de integración del plan y de los programas que la LFA consagra era completamente centralista y vertical. Lo primero, en atención a que la totalidad de su operación corría a cargo de una dependencia del Ejecutivo Federal –la SARH–, y lo segundo, porque la dirección en que el proyecto y anteproyecto fluía únicamente de arriba abajo y viceversa, sin considerar la participación de instancias colaterales o paralelas de planeación pertenecientes a otros órdenes de gobierno.

Por otro lado, la metodología para la integración del plan y los programas se basaba de modo preponderante en la recopilación de opiniones y en el acopio de información, tanto de la propia como de la existente en las entidades y la de los sectores público, social y privado, tal como preveía el artículo 5 de la LFA, de la siguiente forma:

Artículo 5. La Secretaría, atendiendo a la opinión de los productores agropecuarios en sus distintos niveles y con base en la información de que disponga y la que recabe de las entidades del sector público, privado y social, elaborará con la intervención que le corresponda a la Secretaría de Programación y Presupuesto, el Proyecto del Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal que propondrá a la aprobación del Ejecutivo Federal.

Cierto es que los bancos de datos y estadísticas de que en ese momento se disponía no eran lo suficientemente sólidos como para confiar por completo en ellos (como no lo son hasta la fecha), de manera que desde esa perspectiva la planeación no era que digamos muy rigorista y, por consecuencia, no se apegaba mucho a la realidad.

Debido a la amplitud de la disposición transcrita, el 23 de noviembre de 1981 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el Reglamento de la Ley de Fomento Agropecuario, mismo que abordó a detalle el procedimiento de integración del Plan, señalando en su artículo 5:

I. La Secretaría preparará el anteproyecto del Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal mencionado en el artículo 13, por distritos de temporal o de riego, en su papel de unidades básicas de programación, ejecución y coordinación. El mismo tomará en cuenta las metas y prioridades nacionales definidas en el Plan Global de Desarrollo, así como la situación productiva actual de cada distrito y su potencial, detallando, por ciclos el patrón de cultivos y rendimientos y requerimientos de inversión y gasto público que se estime necesarios para lograr el aumento de producción propuesto en cada distrito. El volumen total de requerimientos estará acotado por las definiciones que en materia económica fija el Plan Global de Desarrollo y por los ajustes que su ejecución vaya determinando.

Los distritos de temporal o de riego recibirán por conducto de los Comités de Planeación del Desarrollo Estatal correspondiente el proyecto del

Plan, y realizarán los ajustes que consideren necesarios respecto a la producción y los requerimientos de apoyo.

El proceso iniciaba en la unidad básica de planeación del sistema: los distritos de temporal, de riego, de drenaje y de acuacultura. En éstos, los comités directivos se encargaban de formular el proyecto de plan y los programas específicos, mismos que se remitían a la representación de la SARH en la entidad, a fin de que los incorporase al proyecto general de desarrollo agropecuario y forestal a nivel estatal que debía ser presentado al seno de los Coplades.

En dichos comités, el proyecto era canalizado al Grupo Sectorial Agropecuario con objeto de que se buscara su congruencia con el PGD y se sugirieran las adecuaciones que considerasen pertinentes. Hecho lo anterior, el proyecto de Plan era remitido a los distritos con el propósito de que realizasen los ajustes que se creyesen necesarios en términos de producción y apoyos. Seguidamente, el proyecto era enviado a la representación estatal de la SARH.

Dicha representación añadía al plan los programas distritales y, previa aprobación por parte de los Coplades, remitía todo el paquete a las oficinas centrales de la SARH, donde se integraba a la documentación proveniente del resto de los estados para elaborar la propuesta de Plan Nacional que debía ser puesto a la consideración de la SPP, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 8 de la LFA, la que a su vez debía corroborar su congruencia con el PGD y el sistema nacional de planeación y tomarlo en cuenta al momento de elaborar los proyectos anuales de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Una vez recibido el dictamen de la SPP, la SARH presentaba el proyecto definitivo al presidente de la República para su aprobación, el que de ser procedente, debía ser publicado –en versión abreviada– en el *Diario Oficial de la Federación* y ser difundido por la SARH. A partir de ahí, el Plan y sus Programas eran obligatorios para las dependencias y entidades del sector público federal y su ejecución podía coordinarse y concertarse con los gobiernos de los estados y los sectores social y privado.

### **Instancias y órganos de la planeación**

El funcionamiento del sistema de planeación establecido por la LFA fue encomendado a la dependencia federal coordinadora del sector agropecuario que en ese entonces era la SARH, misma que operaba a través de sus unidades administrativas descentralizadas al nivel de entidad federativa, es decir, las representaciones estatales, y como unidades territoriales básicas del sistema de planeación, los distritos de temporal, de drenaje, de acuacultura y de riego, a los cuales se les concebía integrados al proceso de organización de la producción.

Se trató de un sistema de planeación que si bien avanzó en materia de descentralización administrativa, se vio afectado aún por un gran centralismo y la verticalidad de la toma de decisiones imperante, lo cual se notaba en la reducida participación que se les otorgaba en los comités directivos distritales a los actores sociales y a los gobiernos de los estados y de los municipios, al grado que difícilmente puede ser calificado de democrático. Por otro lado, además de que la unidad básica de la planeación se dispersa en varios tipos de distritos, ésta se mantiene en un nivel regional demasiado amplio, es decir, la circunscripción territorial de los distritos, particularmente los de temporal.

De conformidad con lo estipulado en el artículo 43 del Reglamento de la LFA:

Artículo 43. Los distritos de temporal serán las unidades primarias de programación, coordinación y ejecución de la política de organización económica y social de los productores, y vigilarán la congruencia de los programas que en esta materia realicen las diferentes dependencias del sector.

De acuerdo con la LFA, las células básicas de la planeación eran los distritos de riego, temporal, drenaje y acuacultura, los que en teoría corresponderían a las características hidrológicas de cada región. Sin embargo, en obvio de términos, de aquí en adelante los englobaremos bajo la denominación de distritos de riego y de temporal.



a) *Distritos de temporal*

De conformidad con el artículo 23 de la LFA, los distritos de temporal seguirían siendo creados por acuerdo del titular de la SARH, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, mismos que contarían con una delimitación geográfica que comprendía zonas con características ecológicas y socioeconómicas *similares* (ya no homogéneas como estipulaba su decreto de creación), lo cual mantiene un criterio todavía demasiado amplio, ambiguo e influido por los aspectos de corte económico.

Los distritos de temporal eran administrados por comités directivos distritales que según la LFA estaban compuestos de la siguiente forma:

Artículo 27. En cada Distrito de Temporal se integrará un Comité Directivo con el representante de la Secretaría en la Entidad Federativa de que se trate y con los delegados de las dependencias técnicas de la Secretaría que corresponda junto con un representante de la Secretaría de la Reforma Agraria en carácter de Secretario.

Igualmente formarán parte de dichos comités directivos un representante de cada una de las organizaciones nacionales de ejidatarios, de los comuneros, de los colonos, de los pequeños propietarios, así como de las entidades siguientes: Banco Nacional de Crédito Rural, S.A., que opere dentro de la zona, Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A., Fertilizantes Mexicanos, S.A., Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Servicios Ejidales, S.A., y en su caso, representantes de cualquier otra entidad de la Administración Pública Federal, que operando dentro de las zonas de que se trate, tenga relación por su actividad con el sector agropecuario. Podrán acreditar un representante ante los comités directivos, los gobiernos de los Estados y de los Municipios a que corresponda el Distrito de Temporal de que se trate.

La LFA marcó un notorio avance al descentralizar la administración y control de los distritos de temporal, ya que la participación de la SARH se transfirió de un grupo de delegados designados por direcciones generales de la oficina central de dicha Secretaría, a sus representaciones en los estados, situación que redundó favorablemente en su funcionamiento. Es igualmente significativo el hecho de que en la estructura de los comités directivos se haya reservado un espacio con la función de secretario técnico a la Secretaría

de la Reforma Agraria, lo que con toda seguridad obedeció al sesgo enfáticamente agrario que revistieron las estrategias de desarrollo agropecuario establecidas por la LFA.

Los comités directivos de los distritos de temporal tenían, entre otras, las siguientes funciones:

- I. Aprobar los programas agropecuarios a partir de las directrices del Plan.
- II. Vigilar la ejecución de los programas específicos autorizados.
- III. Autorizar los programas de asistencia técnica y extensionismo.
- IV. Promover la aceptación de los programas aprobados.
- V. Coordinar la organización de los productores.
- VI. Formular y proponer los programas de crédito, de abastecimiento de insumos y de aseguramiento.
- VII. Supervisar el desarrollo y evaluar el resultado de los programas.

*b) Distritos de riego*

En términos de lo establecido en la Ley Federal de Aguas, los distritos de riego se creaban por decreto presidencial asignándoles una circunscripción territorial determinada. Éstos eran administrados por comités directivos que estaban integrados por un representante de la SARH y por representantes de la SRA, de las instituciones de crédito que operasen en el distritos, de la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A. (ANAGSA), de la Nacional Financiera, S. A. (Nafinsa), y con la representación de ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios, la que se integrará en proporción al número de usuarios que participen en el distrito de riego (Art. 67, Ley Federal de Aguas).

Entre las funciones principales asignadas a los comités directivos distritales se encontraban (y se encuentran): el establecimiento de los programas anuales agrícolas y pecuarios y la definición de los programas de riego, de cultivos y de crédito (Art. 68, Ley Federal de Aguas). Para su mejor operación, los distritos se dividían en unidades de riego.

El funcionamiento de los comités directivos para la planeación y programación no representó mayor problema en los distritos de riego, habida cuenta la experiencia que ya se tenía de antaño en ese renglón (este tipo de distrito fue creado desde mediados de la década de 1930), en los cuales

de tiempo atrás se planeaba la siembra de los distintos cultivos para efectos de programación del servicio de riego, lo cual era facilitado por el territorio significativamente menor que abarcaban.

### **Metodología de la planeación**

Además de una estructura procesal de la planeación ya definida, la LFA adopta una metodología que a estas alturas se tenía también más o menos clarificada, hecho que constata el progreso general y la homogeneidad que venía adquiriendo paulatinamente el sistema de planeación en el país, en todos sus niveles y sectores, aunque sin salir todavía del plano del autoritarismo centralista que le estigmatizó desde su nacimiento.

La LFA retomó las vertientes de planeación establecidas por el PGD y más tarde estampadas en el artículo 26 constitucional y en la Ley de Planeación, se habla de las vertientes: obligatoria, inducida, concertada y coordinada, tal como se desprende de la lectura del siguiente numeral:

Artículo 9. Una vez aprobados por el presidente de la República, el Plan y sus Programas serán obligatorios para el sector público federal y su ejecución podrá concertarse con los Estados de la Federación, e inducirse o convenirse con los sectores social y privado de acuerdo con esta Ley, con las modalidades pertinentes y conforme a la organización de los productores.

Aunque este artículo hace alusión a las vertientes coordinada y concertada, cabe mencionar que la actividad efectiva de los gobiernos estatales y municipales y de los sectores social y privado se reducía a la fase de la instrumentación o ejecución de los programas, eclipsándola de la fase de la elaboración, control y evaluación del plan, lo cual se constata en el texto de los dos siguientes numerales del Reglamento de la LFA:

Artículo 17. La etapa de control del Plan quedará a cargo de la Secretaría mediante la elaboración de un informe anual de cumplimiento de sus objetivos así como informes de avances intermedios de los que se derivarán disposiciones para revisar, en su caso, las metas y programas que sean

necesarios, mismos que se someterán para su aprobación, al presidente de la República.

Artículo 18. La evaluación del Plan deberá realizarse conjuntamente por la Secretaría y los responsables de la evaluación a nivel global.

Así pues, la administración y operación centralista de los distritos de temporal, la composición de sus comités directivos y la exclusión de los estados, municipios y de los actores sociales de las etapas de formulación, control y evaluación del plan y los programas, no daba para hablar de un proceso de toma de decisiones que permitiera calificar al sistema de planeación del desarrollo agropecuario y forestal de democrático y plural, lo que no opaca sus méritos en el ordenamiento de la función pública.

*a) Participación de los gobiernos estatales y municipales*

El sistema de planeación instaurado por la LFA seguía siendo de carácter centralizado, pues aunque los miembros obligados de los comités directivos de los distritos de temporal habían dejado de ser delegados de direcciones generales de la SARH, éstos seguían siendo operados exclusivamente por entidades del gobierno de la República. De este modo, había descentralización, mas no federalización.

La LFA comienza a abrir las puertas de los comités directivos de los distritos de temporal a la participación de los otros niveles de gobierno, pero lo hace de manera tímida, como se aprecia al cierre del párrafo segundo del artículo 27, que a la letra dispone:

Podrán acreditar un representante ante los comités directivos, los gobiernos de los Estados y de los Municipios a que corresponda el Distrito de Temporal de que se trate.

Se trataba de una participación optativa de los gobiernos de estados y municipios, esto es, se abría espacio para su participación pero no tenían la obligación de ocuparlos; era facultativo para las autoridades de ambos órdenes de gobierno estar efectivamente presentes en el proceso de planeación. Por lo mismo, instrumentaba una metodología vertical y cerrada que dejaba al federalismo un gran trecho por andar.

*b) Participación social*

Si bien el artículo 5 de la LFA dispone que la SARH formularía el proyecto de Plan “atendiendo a la opinión de los productores en sus distintos niveles”, el hecho concreto es que los mencionados productores no son contemplados en ningún lugar como participantes válidos,<sup>6</sup> toda vez que no se crean instancias para su actuación como tales, pues las pocas que se crean son asignadas a los propietarios rurales y solamente a los aglutinados en organizaciones campesinas nacionales, dejando fuera a los productores.

En efecto, el primer sistema de planeación del sector agropecuario y forestal comenzó a democratizar tenuemente las funciones de planeación y programación del desarrollo, ya que entreabrió la puerta de los comités directivos de los distritos de temporal a la participación de las organizaciones sociales en los siguientes términos:

Artículo 27 [...] Igualmente, formarán parte de dichos comités directivos un representante de cada una de las organizaciones nacionales de ejidatarios, de los comuneros de los colonos y de los pequeños propietarios[...].

Como se observa, la participación social se otorga a las organizaciones de propietarios, según el régimen de tenencia de la tierra al que pertenezcan, pero además, no a organizaciones de cobertura local o regional, sino únicamente a las de carácter nacional, lo que quiere decir que en ese momento se estaba hablando estrictamente de la Confederación Nacional Campesina (CNC); de la Federación Nacional de Colonos Agrícolas (Fenca), y de la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad (CNPP). Esto, manifiestamente, remarca el enfoque sectorial agrario impreso al sistema de planeación.

Lo anterior inyectó adicionalmente al sistema de planeación que se comenta un sesgo definitivamente corporativista, puesto que las mencionadas organizaciones nacionales de propietarios estaban adheridas a los sectores campesino y popular del Partido Revolucionario Institucional (PRI). De esta suerte, quien no estaba registrado en cualquiera de las organizaciones señaladas no tenía representación alguna ante los comités directivos distritales.

Por otro lado, la integración del plan y los programas se hacían desde la perspectiva institucional y a juicio de las autoridades competentes,

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 90.

escuchándose solamente la “opinión” de las organizaciones campesinas, misma que podía o no ser tomada en cuenta, lo que refuerza el matiz autoritario del que se ha venido hablando. Con ello se asigna a los comités directivos distritales el carácter de instancia de consulta y opinión, mas no el de instancia de concertación, es decir, de espacio donde los productores pudieren presentar proyectos para su apoyo financiero, lo que reduce la participación social a su expresión más elemental, casi en el papel de convidados de piedra.

### **Bases y estructura programática**

Las bases programáticas y conceptuales del sistema de planeación del sector agropecuario y forestal estaban dadas en función del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, a partir del cual se vertía una cascada de planes y proyectos que quedaban estructurados de la siguiente forma:

- Plan Global de Desarrollo 1980-1982
- Plan Nacional de desarrollo Agropecuario y Forestal
- Programas normales
- Programas especiales
- Programas de contingencia
- Programas específicos

#### *Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal*

Por decreto presidencial del 9 de julio de 1975 fue creada la Comisión Nacional Coordinadora del Sector Agropecuario, orientada hacia la integración y adecuación de los programas de las entidades administrativas, con la finalidad de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal, conformado sobre la base de los programas estatales.

A partir de 1981, la formulación de este plan quedó a cargo de la SARH, el cual, en orden a lo establecido en el artículo 11 del reglamento de la LFA, debía contemplar un horizonte del que pudieran derivarse programas anuales, debiendo completarse con las bases de la estrategia sectorial a largo plazo, revisable cada seis años.

El Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal sería el documento rector que marcaría la orientación de la política sectorial, debiendo indicar, de acuerdo con el artículo 7 de la LFA:

- I. Los objetivos del sector de actividades agropecuarias y forestales, a corto, mediano y largo plazo.
- II. Las metas específicas de producción que habrán de alcanzarse, por estaciones, ciclo, cultivos, plantíos y otras modalidades, así como las circunscripciones en las que deban lograrse.
- III. El monto de las inversiones públicas a realizar y el monto de los recursos materiales o financieros para su ejecución.
- IV. La intervención del sector público en materia de capacitación, investigación, extensionismo, obras de infraestructura, crédito, insumos y demás elementos para la producción.
- V. Las necesidades de acopio, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de los productos.
- VI. Los eventuales problemas de tenencia de la tierra o de aguas que pudieren obstruir la ejecución del Plan.
- VII. La intervención que corresponda a cada una de las dependencias y entidades paraestatales de acuerdo con su competencia y funciones.

Según se desprende de la anterior lectura, el Plan presentaba un alto nivel de desagregación toda vez que establecía metas productivas regionales demasiado específicas, por ciclo y estación –aspecto que se antoja difícil de cumplir dadas las deficiencias de los sistemas de información imperantes–, lo que denota cierta confusión conceptual entre plan y programa.

Por otra parte, la estructura del plan mostraba un acento encaminado exclusivamente al fomento de las actividades productivas agropecuarias y forestales, aunque ello es natural si se toma en cuenta que la LFA fue concebida como instrumento del SAM, mismo que pretendía alcanzar la autosuficiencia alimentaria.

#### *Programas normales*

La ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal “aterribaba” mediante programas normales. Dentro de éstos destacaba el

Plan de Acción Sectorial, mismo que contenía, entre otras cosas, propuestas concretas de reforma administrativa y que se formulaba de acuerdo con la normatividad y metodología establecidas por la SPP.

#### *Programas especiales*

De conformidad con el artículo 12 de la LFA, este tipo de programas se encaminaba a la consecución de las metas concretas del Plan, debiendo ser confeccionados por la SARH y contemplar objetivos y metas específicamente vinculadas con el incremento de la producción y el empleo, sobre todo relacionados con actividades tendientes a la ampliación de la frontera agrícola (apertura de tierras al cultivo).

#### *Programas de contingencia*

Esta clase de programas debía ser elaborada por la SARH en los casos de abatimiento de la producción planeada, por zonas o regiones del país, con objeto de corregir eventuales faltantes de los productos básicos destinados a satisfacer necesidades nacionales. Los programas de contingencia se generaban por lo regular en caso de desastres climatológicos, plagas y enfermedades, incendios y otras causas de fuerza mayor, debiendo ser publicados en el *Diario Oficial de la Federación*.

#### *Programas específicos*

Los programas específicos eran elaborados, también por la SARH, para la atención de algún producto o grupo de productos considerados como prioritarios en el Plan, con miras a la consolidación de la autosuficiencia alimentaria en ese renglón. Estos programas fueron establecidos por el Reglamento de la LFA.

### **Instrumentos de la planeación**

Probablemente, el rubro relativo a los instrumentos de apoyo a la planeación era uno de los aspectos más endebles del sistema, particularmente en lo que a la base de datos e información se refiere, pues, como el propio Instituto



Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) lo reconoce en su portal de Internet:

A finales de la década de los 70, México no contaba con la suficiente información, precisa y detallada, sobre la estructura y crecimiento de la sociedad y la economía nacionales, así como de su territorio, que le permitiera planear el desarrollo del país; por ello, el Instituto fue establecido como respuesta del gobierno de la República para garantizar la mejora en la calidad y homogeneidad de dicha información, con la premisa de que funcionaría coordinando y uniendo los esfuerzos de las diferentes instancias y niveles de gobierno en la integración de un sistema nacional, el cual ampliaría los alcances de la información en la aplicación del plan nacional y de los programas sectoriales y regionales de desarrollo.

Fuera de ahí, los instrumentos jurídico-normativos eran de lo más acabado, empero, aunque en la LFA se reconocen algunos instrumentos de comprobada funcionalidad que ya venían siendo utilizados en el proceso de planeación y que más adelante serían incorporados al sistema nacional de planeación democrática, especialmente los convenios de coordinación y los convenios de concertación, no se señalaban reglas de ninguna especie para su concreción y firma, lo cual dejaba su regulación en la ambigüedad.

## **Criterios y estrategias de fomento**

Las estrategias instrumentadas por la LFA, de conformidad con su artículo 1, pretendían viabilizar el incremento efectivo de la producción agropecuaria y forestal, para satisfacer las necesidades nacionales y elevar la condiciones de vida de las familias campesinas, lo que encuadraba en las metas de autosuficiencia alimentaria establecidas por el PGD y el SAM.

Este sistema de planeación respondía a un enfoque sectorial-agrario de tendencia productivista en cuanto que los criterios estratégicos que establecía eran sustentados esencialmente en aspectos relacionados con el aumento de la producción a partir de fórmulas más asociadas con la tenencia de la tierra que con los otros factores de la producción agropecuaria y forestal (introducción de tecnología, mejoramiento de prácticas de cultivo), lo cual obedecía un poco a que todavía hacia principios de la década de los ochenta

el reparto agrario parecía ser el principal objetivo de los gobiernos emanados de la Revolución.

Es decir, lo que las estrategias de la LFA buscaban era el aumento de la producción, pero únicamente de la agropecuaria y forestal, de modo que el apoyo a la actividad económica rural se refería sólo a este rubro, en detrimento de otras actividades como la industrialización de los productos, el comercio y la prestación de servicios, además de que ello se pretendía alcanzar por medio de mecanismos de corte básicamente agrario como se refleja en el capitulo del citado ordenamiento.

Dichas estrategias debían ser tomadas en cuenta en toda clase de planes y programas que se elaborasen, como se desprende de lo dispuesto en el artículo 16 del Reglamento de la LFA que señalaba:

Artículo 16. El Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal deberá contener una estrategia de instrumentación apoyada en las vertientes obligatoria, coordinada, concertada e inducida consideradas por el Plan Global de Desarrollo y el Sistema Nacional de Planeación.

En síntesis, la LFA pretendía combatir el descenso que desde mediados de los sesenta venía experimentando la producción del campo, por vía del aumento de la producción y el incremento de la productividad, lo cual se proponía lograr mediante: la integración de unidades organizadas de producción; la creación de Áreas Productoras; la ocupación temporal de las tierras sin explotar; el apoyo la compactación de áreas y el reagrupamiento de minifundios; la expropiación de superficies ganaderas susceptibles de cultivo para convertirlas en agrícolas; y el otorgamiento de servicios técnicos asistenciales (equipamiento, mecanización, crédito), como se explica en los siguientes incisos.

#### *a) Organización de unidades de producción*

La LFA planteaba como estrategia central para el logro de la autosuficiencia alimentaria, la integración económico-productiva de ejidatarios y comuneros, entre sí y con colonos y pequeños propietarios privados, en figuras asociativas denominadas “Unidades de Producción”. Éstas se constituían por acuerdo de voluntades ante notario público y debían registrarse ante la SARH, previa

conformidad de la SRA, a partir de lo cual contaban con personalidad jurídica propia y capacidad para realizar los actos y contratos necesarios para alcanzar sus objetivos.

Las Unidades de Producción tenían por objeto exclusivo la producción agropecuaria directa, sin posibilidades de desenvolverse en el ámbito de la transformación y distribución de los productos, o en la realización de alguna otra actividad económica. En esa virtud, eran concebidas como microunidades de planeación, a través de las cuales los distritos de temporal podrían formular sus programas con un mayor grado de precisión.

La propuesta de integración de este tipo de unidades productivas causó revuelo entre los sectores agraristas radicales que acusaron a la LFA de reaccionaria, pues, desde su óptica, al asociar ejidatarios y comuneros con propietarios privados, el sector social saldría perdiendo, ya que “el pez gordo siempre se come al chico”, además de que, a su juicio, tal asociación permitiría que se arrendasen ejidos completos a los particulares.

Para alentar la creación de esta clase de figuras asociativas, los instrumentos de fomento establecidos por la LFA otorgaban un trato prioritario a los propietarios de tierras aglutinados en unidades de producción y/o ubicados en áreas productoras, cualquiera que fuese su tipo de tenencia, para la adquisición de créditos, maquinaria, equipo, instalaciones y servicios de asistencia técnica, en condiciones preferenciales.

#### *b) Creación de Áreas Productoras*

De acuerdo con el artículo 19 de la LFA, la SARH podía reconocer lo que denominó Áreas Productoras, entendiendo por éstas las superficies “que comprendan una circunscripción territorial definida, integrada con las tierras de ejidos, comunidades, colonos o pequeños propietarios, cuando expresasen su voluntad de alcanzar las metas programadas” en el distrito de temporal, así como “circunscripciones compactas en que operen toda clase de organizaciones, asociaciones y unidades de producción” que fuesen reconocidas por la ley.

El reconocimiento de estas áreas iniciaba con una “solicitud de los interesados” presentada ante la SARH, la que procedía a realizar una “estimación técnica de la capacidad productiva de las áreas productoras en función de las metas u objetivos” y la “participación, concertada e inducida,

que específicamente tendrán las áreas productoras en cumplimiento de los programas que se formulen de acuerdo con el plan”.

La SARH (en coordinación con la SRA), debía crear y mantener actualizado un “catálogo” de las áreas productoras, “de acuerdo con su naturaleza, ubicación y demás características”

#### *c) Reconversión productiva de tierras ganaderas*

Para ampliar la frontera agrícola, la LFA propuso como estrategia la posibilidad de que en los distritos de temporal las superficies privadas dedicadas a las actividades ganaderas que fuesen susceptibles de cultivos se expropiasen por parte de la SARH y se pusiesen a disposición de la SRA, a fin de destinarse a la satisfacción de necesidades agrarias de los grupos campesinos para ser destinados a la agricultura.

Este precepto lleva el reconocimiento tácito de que numerosas propiedades clasificadas como ganaderas y amparadas con certificados de inafectabilidad cuya superficie rebasa las mil hectáreas, constituyen en realidad terrenos susceptibles de explotación agrícola, habiendo sido clasificados como pecuarios con el propósito de evadir su afectación al rebasar el tamaño de la pequeña propiedad agrícola legalmente establecido.

Al estar protegidos por certificados de inafectabilidad ganadera, sus dueños no podían ser obligados a dedicarlos a la agricultura, por tal motivo, la SARH realizaría estudios técnicos para determinar cuándo, por su calidad y el régimen pluvial de la región, los terrenos pudieren reconvertirse a la producción agrícola, con la finalidad de poner su expropiación a consideración del Ejecutivo Federal, siendo materia de expropiación solamente aquellos predios que rebasasen las 200 hectáreas.

#### *d) Reagrupación de la pequeña propiedad*

Uno de los factores principales de carácter técnico que inciden en los bajos índices de producción y de productividad es el elevado grado de pulverización en que se encuentra la tierra en nuestro país, por lo que para superar ese obstáculo la LFA propuso como estrategia el reagrupamiento de la pequeña propiedad, específicamente de los minifundios, con objeto de compactar áreas que permitieran cristalizar efectivas economías de escala.

Con esa finalidad, la LFA declaraba de interés público la preservación de la propiedad agrícola para evitar que se subdividiese en extensiones inferiores a cinco hectáreas de tierras de riego o humedad y el agrupamiento de minifundios y explica lo que debe entenderse por éstos en los siguientes términos:

Artículo 63. Para los efectos de esta Ley, se considera minifundio la superficie que destinándose a la explotación agrícola, tenga una extensión hasta de cinco hectáreas de riego o humedad o sus equivalentes en otra clase de tierras, así como la que no baste para tener cuando menos una producción que arroje como beneficio el doble del salario mínimo en el campo que corresponda a la región.

Con objeto de alentar la compactación de áreas por esta vía, la LFA establecía apoyos crediticios concretos y exentaba a los productores del pago de impuestos federales que pudieren causar los actos traslativos de la propiedad que impliquen el agrupamiento de minifundios. Además, establece el derecho del tanto a favor de los colindantes en caso de que el propietario de un predio con tales características decida transmitirlo.

Legislando en materia agraria, la LFA disponía que serían nulos de pleno derecho los contratos de compraventa, donación, permuta o cualquier otro acto jurídico que tuviese por objeto o diese por resultado el fraccionamiento de minifundios, lo cual debía ser tomado en cuenta por jueces, encargados de registro Público de la Propiedad, notarios públicos y demás autoridades con facultades para reconocer o registrar los actos traslativos de dominio, precepto que de haberse efectivamente respetado por la relación de personajes señalados hubiere evitado la gran atomización que hoy en día caracteriza al campo mexicano.

#### *e) Aprovechamiento de las tierras ociosas*

Para incrementar la producción y profundizar el sesgo agrario de sus estrategias, la LFA declaró de interés público la intervención u ocupación temporal de las tierras ociosas, entendiendo por éstas, los terrenos aptos para la producción agrícola que se encontrasen sin explotación.

Hay que recordar que, en ese momento, la Ley Federal de Reforma Agraria (LFRA) sancionaba la inexploración de la tierra por más de dos

años consecutivos tanto a los propietarios del sector social (ejidatarios y comuneros) como a los del sector privado (pequeños propietarios). A los primeros los sujetaba a juicio privativo de derechos (Art. 85, LFRA) y a los segundos les consideraba afectables para fines agrarios y les iniciaba proceso de cancelación del certificado de inafectabilidad correspondiente (Art. 251 y 418, LFRA).

Hay que recordar, también, que la facultad del Estado de ocupar las tierras agrícolas sin trabajar, existía ya desde la Ley de Tierras Ociosas expedida el 28 de julio de 1920, la cual regulaba un procedimiento parecido al que estableció la LFA pero mucho más expedito ya que se tramitaba ante los municipios, y que fue derogado por esta última.

Conviene, asimismo, tener en mente, que en ese entonces existía una concepción constitucional de la propiedad de corte social –consagrada en el artículo 27 de la Carta Magna– que obligaba a los dueños de la tierra a mantenerlas en explotación ininterrumpida a fin de que cumpliera una función social, por lo que esta estrategia de la LFA debe contextualizarse en el marco de ese principio fundamental.

Debe comentarse, por último, que la LFA se encargó de neutralizarse a sí misma al sobrerregular el procedimiento que permitiría explotar las tierras ociosas, pues, al efecto tenía que expedirse una declaratoria que implicaba cumplir un procedimiento, sustanciado por la SARH, con el debido respeto de la garantía de audiencia y la remisión del expediente a las oficinas centrales de dicha dependencia para la emisión y publicación de la declaratoria del Ejecutivo Federal. Cuando el trámite terminaba, la fecha de siembra e incluso el ciclo habían quedado muy atrás.

Ello resultó absurdo y contraproducente toda vez que con anterioridad, esto es, en el marco de la Ley de Tierras Ociosas, el trámite realizado ahora ante la SARH se llevaba a cabo ante los municipios, lo cual lo hacía más factible de terminar antes de que fenecieran las fechas de siembra, regulando al efecto un procedimiento sumamente ágil y sencillo que permitía a terceros aprovechar las áreas agrícolas inexploradas.

#### *f) Mecanización y servicios*

En apoyo de sus estrategias agrarias y de organización, la LFA declaró de interés público: el uso de maquinaria y equipos mecánicos, la operación

de instalaciones para almacenamiento y procesamiento de los productos y la prestación de los servicios técnicos que requiriesen los productores destinados a la explotación de la tierra. Al efecto, la dependencia federal cabeza del sector agropecuario llevaría un “registro de la maquinaria, equipos mecánicos, instalaciones y servicios que puedan ofrecerse a productores en arrendamiento o mediante el pago de tarifas autorizadas”.

Para alentar la organización y el aumento de la producción, la LFA otorgaba trato preferencial a ejidatarios, comunero, colonos y pequeños propietarios integrados en unidades productivas y áreas productoras para la obtención de préstamos que tuviesen como objeto la adquisición de maquinaria, equipo mecánico, construcción de instalaciones y contratación de servicios susceptibles de compartirse entre los productores mencionados.

#### g) Crédito y Riesgo Compartido

Otros instrumentos de fomento agropecuario y productivo reconocidos por la LFA para apoyar el incremento de la producción y la búsqueda de la autosuficiencia alimentaria, fueron el crédito y el Riesgo Compartido, otorgando la preferencia los productores integrados en unidades de producción y ubicados en las denominadas áreas productoras.

La LFA estableció que las instituciones nacionales de crédito darían prioridad a quienes realizaran operaciones de abastecimiento directo de productos agropecuarios, entre áreas productores y entidades públicas u organizaciones de interés social y trabajadores; igualmente, se daría preferencia a las personas y organizaciones dedicadas al procesamiento de productos agropecuarios y forestales, así como para la compra o utilización de maquinaria agrícola, aprovechamiento de almacenes o comercialización.

La LFA creó el Fideicomiso de Riesgo Compartido (Firco) a fin de concurrir con los recursos adicionales que en cada caso requieran las áreas productoras para el debido cumplimiento de los programas especiales o de contingencia, con objeto de corregir faltantes de los productos básicos destinados a satisfacer necesidades nacionales y de apoyar las inversiones, obras o tareas realizadas en dichas áreas para lograr el aumento de la productividad de la tierra.

Este fideicomiso participaría en las unidades de producción aportando los recursos adicionales necesarios con la finalidad de garantizar a los

productores agrícolas el ingreso promedio que hubieren obtenido en condiciones normales en caso de que los objetivos propuestos en materia de producción o de productividad no se lograsen, siempre y cuando sus predios no rebasaran la superficie equivalente a la unidad de dotación ejidal.

#### *h) Asistencia técnica*

Para subrayar la orientación agraria de las estrategias de desarrollo y el apoyo preferencial brindado por el Estado a las unidades de producción y áreas productoras, la LFA estableció el servicio de asistencia técnica preferentemente para identificar las alternativas más viables que permitiesen aumentar la productividad a los dueños de los predios ubicados en dichas circunscripciones territoriales y, en su caso, propiciar el cambio de destino de la tierra (de la explotación pecuaria a la agrícola).





## **La Ley de Distritos de Desarrollo Rural y el Sistema de Planeación**

El 6 de enero de 1983 fue publicada la reforma al artículo 26 de la Constitución Política y expedida su ley reglamentaria. Con ello, el sistema de planeación del sector agropecuario y forestal establecido por la LFA registró diversos ajustes, debiendo adecuarse a las disposiciones del sistema de planeación democrática recién constitucionalizado. Pero, además, se adicionó la fracción XX al artículo 27 constitucional, con lo cual se otorgaron facultades expresas al Ejecutivo Federal para dictar las medidas que considerase necesarias para el impulso al desarrollo rural integral.

Por un lado, las enmiendas constitucionales mencionadas modificaron las bases jurídicas y la estructura programática del sistema de planeación del sector agropecuario y forestal –lo que repercutió en la mecánica procesal–, y por el otro, precisaron el instrumental por medio del cual debían concretarse los programas y viabilizarse la concertación con los sectores social y privado y la coordinación con los gobiernos de los estados y municipios. Ello apuntaló sus principios de orden plural y democrático.

Aun cuando las reformas constitucionales aludidas modificaron programáticamente el sistema de planeación establecido por la LFA, éste se mantuvo vigente hasta 1988, fecha en que, a raíz de la publicación de la Ley de Distritos de Desarrollo Rural (LDDR), fue finalmente modificado para adecuarlo programática y procedimentalmente a las disposiciones de la Ley de Planeación y su marco constitucional, así como a la fracción XX del artículo 27 de la propia Ley Suprema.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> La LDDR solamente derogó los artículos 27, 28, 29, 30 y 31 de la LFA, manteniendo en vigor el resto de sus numerales hasta diciembre de 2001.

Si bien, el primer numeral de la LDDR señala que ésta es reglamentaria de la invocada fracción XX del artículo 27 constitucional en lo relativo a la organización y fomento de las actividades agropecuarias, forestales y de acuacultura, así como su industrialización y comercialización, es un hecho que la misma imbrica funcional y operativamente en el sistema de planeación del desarrollo nacional y, por lo tanto, resulta también reglamentaria del artículo 26 de la Constitución Política y, desde luego, expedida en el marco de las facultades que otorga al Estado el artículo 25 de la misma.

Con las adecuaciones legislativas de referencia, el sistema de planeación del desarrollo agropecuario continuó su trayecto hacia una descentralización y un federalismo más amplios, pues, además de transferir a los distritos de desarrollo rural un mayor margen de decisiones, democratizó la conformación de los comités directivos distritales y otorgó su presidencia a los gobiernos de los estados, reforzando así las bases para la coordinación interinstitucional y la participación social.

### **Cambio de bases y estructura programática**

La base programática de los sistemas de planeación se integra con el plan general y los programas sectoriales, de alcance nacional y mediano plazo, expedidos por una administración presidencial determinada, mismos que constituyen los documentos estratégicos guía para la acción operativa concreta, anualizada y regionalizada. Su contenido es puramente estratégico y conceptual, marcando los lineamientos y directrices a seguir en cada uno de sus rubros.

Antes del 6 de enero de 1983, el sistema de planeación sectorial establecido por la LFA se estructuraba conforme la siguiente pirámide programática:

- Plan Global de Desarrollo 1980-1982
- Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal
- Programas normales
- Programas especiales
- Programas de contingencia
- Programas específicos

Con la reforma del artículo 26 de la Constitución y la promulgación de la Ley de Planeación, según se explicó en el punto 2.3.2 de este documento, las bases programáticas quedaron conformadas de la manera siguiente:

- Plan Nacional de Desarrollo
- Programas sectoriales
- Programas institucionales
- Programas regionales
- Programas especiales
- Programas operativos anuales

La reforma en este terreno mostró el grado de maduración que había alcanzado en materia administrativa, no sólo el sector público federal sino la República en su conjunto, particularmente en lo que concierne al control del gasto público, mediante la vinculación de las acciones y programas con el ejercicio del presupuesto. Sobre esa base, el gobierno federal ya pudo plantear concienzudamente una reestructuración del sector y la desincorporación de organismos y empresas paraestatales.

A partir de 1983, esto es, con la consagración constitucional del actual modelo de planeación nacional, el sistema de planeación del desarrollo del sector agropecuario debió haberse articulado funcionalmente al mismo, empero, aunque se fue avanzando en la práctica, en los textos jurídicos ello no ocurrió sino hasta cinco años después, al expedirse la LDDR, en cuyo décimo numeral se dispuso:

Artículo 10. La Secretaría en los términos que establece la Ley de Planeación, aprobará los programas que presente cada Distrito de Desarrollo Rural, los cuales deberán integrarse conforme lo que se señale en el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral.

La estructura programática señalada debió ser instrumentada en los distritos de temporal sin que hubiese fundamento y vinculación jurídica que obligara legalmente a su aplicación, circunstancia que habla de lo arraigado que estaba ya el sistema de planeación en las dependencias y entidades públicas, al grado que la propia inercia institucional hacía innecesaria la adecuación de los ordenamientos relativos al tema.

## Nuevas instancias y órganos de planeación

La creación de los distritos de desarrollo rural implicó la renovación de las instancias y de los órganos de planeación y la efectiva profundización del papel articulador que éstos debían jugar en la urdimbre operativa del sistema nacional de planeación democrática. Ello robusteció la estructura básica del sistema implantado y comenzó a romper el encajonamiento existente sobre el conjunto de actividades económicas colaterales a la producción agropecuaria y forestal.

Si de acuerdo con la perspectiva de la LFA los distritos de temporal eran vistos como una extensión del sistema vinculada a la organización de los productores, los distritos de desarrollo rural eran vistos como una extensión de la estructura nacional del sistema de planeación democrática, como se desprende del siguiente numeral:

Artículo 6. Los Distritos de Desarrollo Rural son las unidades de desarrollo económico y social circunscritas a un espacio territorial determinado para:

I. Articular y dar coherencia regional a las políticas de desarrollo rural; II. La realización de los programas operativos de la Secretaría y la coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que participan en el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral y los programas sectoriales que de él deriven, así como los gobiernos estatales y municipales y para la concertación con las organizaciones de productores y los sectores social y privado; y III. Hacer converger las acciones, servicios y recursos destinados a fomentar la producción agropecuaria, forestal, de la agroindustria, la acuicultura y en general el desarrollo integral de los habitantes del campo.

Lo anterior es remachado por el artículo 1, segundo párrafo, de la LDDR, mismo que señala que sus disposiciones tienen por objeto, ordenar y regular el funcionamiento de los distritos de desarrollo rural, de conformidad con los lineamientos de política nacional que las leyes establezcan, lo cual comprende, entre otras funciones:

- La formulación, instrumentación control y evaluación de los programas para los distritos de desarrollo rural.
- La administración de los recursos destinados para ese propósito.

Las tareas asignadas a los nuevos distritos cristalizaron un gran paso en materia de descentralización de la Administración Pública Federal, pues ello implicó la delegación del ejercicio tanto de funciones como de recursos hacia las nuevas unidades, lo que dio continuidad al proceso de mejoramiento del sistema de planeación en nuestro país.

Debe señalarse, asimismo, que la descentralización no se dio únicamente en términos de desconcentración desde el centro de mando nacional hacia la periferia, o sea, hacia sus representaciones en los estados y de éstas a los distritos de desarrollo rural, sino también al interior de estos últimos, toda vez que se les subdivide en Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (Cader), acercando con ello los servicios prestados a los usuarios potenciales de los mismos; a diferencia de los distritos de temporal que se subdividían en unidades de producción y áreas productoras.

### **Fusión de las instancias de planeación**

Aun cuando los distritos de desarrollo rural (DDR) fueron creados por acuerdo presidencial del 13 de julio de 1987, para efectos formales se considera que fue la LDDR la que derogó los distritos de temporal y los sustituyó —como su nombre lo indica— con aquéllos. Más allá de su significado en materia de regionalización, federalismo, descentralización y participación social, este solo hecho fortaleció el sistema de planeación mejorando su funcionamiento, sobre todo en su aspecto operativo, ya que, de un plumazo, fusionó en una sola las cuatro unidades básicas de la planeación que reconocía la LFA, con lo cual unificó el mando sectorial en campo y preparó los cimientos para la construcción del servicio de “ventanilla única”.

Lo anterior cristaliza un considerable avance institucional, habida cuenta que tiende a eliminar dispersiones, papeleos, duplicidades y esfuerzos innecesarios, lo que, además, se traduce en un estimable ahorro de recursos, medida que quedó consignada en los siguientes términos:

Artículo 15. Los Distritos de Desarrollo Rural que se establezcan, asumirán las atribuciones y funciones de los Distritos y Unidades de Riego, de los Distritos de Drenaje y de Temporal y de los Distritos de Acuicultura, con apego a las normas que en forma específica para cada uno de éstos señalan los ordenamientos legales.

A partir de esta disposición, la unidad básica de la planeación del desarrollo del campo fue una sola, lo cual resultó de gran apoyo en términos de operación, pues, no solamente genera una importante economía presupuestal, sino que además evita la proliferación de órganos de planeación, pues anteriormente cada instancia contaba con su propio comité directivo distrital, con el único inconveniente de que en ocasiones su circunscripción es demasiado amplia, perdiéndose contacto directo con los productores.

En términos territoriales, la LDDR mantuvo como criterio de regionalización factores de carácter ecológico y socioeconómico, retomando el concepto expresado por el decreto de creación de los Distritos de Temporal para quedar redactado de la siguiente manera:

Artículo 7. Los Distritos de Desarrollo Rural, comprenderán zonas con características ecológicas y socio-económicas homogéneas para la actividad agropecuaria, forestal, de las agroindustrias y de acuicultura bajo condiciones de riego, de drenaje y de temporal con objeto de planear, fomentar y promover el Desarrollo Rural Integral.

Para subrayar su papel de célula básica de la planeación, contextualizada en el marco del sistema nacional de planeación democrática, además de diversos factores a considerar para la delimitación de su circunscripción (división política estatal y municipal, vías de comunicación, infraestructura hidroagrícola), la LDDR señaló como criterio para la creación de este nuevo tipo de distritos: “La subregionalización estatal establecida por los Comités Estatales para la Planeación del Desarrollo”.

En realidad los distritos de desarrollo rural fueron ideados para convertirse en el único cauce gubernamental de canalización de apoyos al campo, no sólo con el propósito de impulsar la producción y el aumento de la productividad en materia agropecuaria y forestal, sino también de todas aquellas acciones encaminadas al desarrollo social (vivienda, salud, educación)

y al resto de las actividades económicas (minería, pesca, industria, comercio, servicios), promovidas por los tres órdenes de gobierno.

Por si fracasaba en lo operativo, la LDDR previó la posibilidad de al menos congregarse las distintas oficinas en un solo espacio físico, como se desprende de la siguiente lectura:

Artículo 12. La Secretaría promoverá las medidas necesarias a fin de que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, que tengan injerencia en el Desarrollo Rural, ubiquen en la sede de los distritos sus respectivos representantes.

Es claro que con ello se vislumbra ya un enfoque más amplio del que hasta entonces había venido campeando en torno a la visión del desarrollo rural y al papel de los distritos, que le reducían prácticamente al fomento productivo de las actividades agropecuarias y forestales y a la organización de los actores sociales vinculados a éstas. Como quiera que sea, desde cualquier perspectiva que se le observe, la fusión de las unidades básicas de planeación en una sola instancia de decisiones resultó benéfica para el sistema.

### **Recomposición de los órganos de planeación**

Otro de los efectos importantes de la LDDR en el sistema de planeación del desarrollo del campo fue la modificación que introdujo en la composición de los comités directivos distritales, mismos que desde la creación de los distritos de temporal habían sido dominados por dependencias y entidades del sector público federal en forma aplastante, minimizando con ello la participación de estados, municipios y organizaciones sociales y privadas, situación que lo delineaba como un sistema cerrado.

La LDDR dio un importante giro en este renglón y profundizó la federalización del sistema de planeación al otorgar a los gobiernos de los estados la presidencia de los comités directivos distritales, dejando su composición como se indica a continuación:

Artículo 17. El Comité Directivo de los Distritos de Desarrollo Rural estará compuesto por:



I. Un representante del Gobierno del Estado que fungirá como Presidente del Comité a invitación que le haga la Secretaría; II. Un representante de la Secretaría que fungirá como Vocal Ejecutivo; III. Un representante en su caso de cada una de las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial, Reforma Agraria y de Pesca, quienes fungirán como Vocales Secretarios; y IV. Como Vocales, sendos representantes de:

Gobiernos Municipales.

Fertilizantes Mexicanos, S.A.

Compañía Nacional de Subsistencias Populares.

Sistema Banrural, S.N.C.

Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A.

Comisión Nacional de Alimentación.

Fideicomisos Instituidos en relación con la Agricultura.

Organizaciones de Productores y Usuarios domiciliadas dentro de la circunscripción del Distrito de Desarrollo Rural.

Las demás instituciones u organismos del Gobierno del Estado o de los particulares que por su actividad tengan injerencia en el Desarrollo Rural Integral y que a juicio del Presidente el Comité proceda su participación.

Otro cambio de importancia que se debe resaltar de la nueva regulación, es que los gobiernos municipales abandonan la posición marginal que les había asignado la LFA y pasan a ocupar vocalías específicas dentro de los comités directivos distritales, lo cual, además de constituir un acto efectivo de federalismo, tiende a acercar un poco más las instancias de planeación del desarrollo a una gran parte de actores sociales que sin ser productores agropecuarios, también son protagonistas del desarrollo rural.

En lo relativo a la participación social la reorientación experimentada al calor de la LDDR muestra una palpable evolución conceptual favorable al sistema de planeación que propenden a democratizar efectivamente el proceso, pues, de entrada, el reconocimiento oficial se le otorga a las organizaciones de productores y usuarios, ya no a las organizaciones nacionales de propietarios de tierras, lo que aun cuando proyecta una visión parcial del desarrollo rural, deja atrás el sesgo agrario que le caracterizaba.

De esta forma, en vez de que fuesen delegados de la CNC, la FENCA y la CNPP (lo que les reducía solamente a tres), los representantes sociales ante los comités directivos distritales, la representación se transfirió a las organizaciones de productores domiciliados dentro de los límites de los

distritos, es decir, Asociaciones y Uniones Agrícolas y Ganaderas, Asociaciones Rurales de Interés Colectivo (ARIC), Uniones de Ejidos (UE) y de Comunidades (UC), Uniones de Sociedades de Producción Rural (USPR), etcétera. Ello significa que el número de representantes de los productores se amplió de modo que podían ser tantos como fuese el número de sus organizaciones.

Sin embargo, más allá del aspecto cuantitativo del asunto, acaso lo más interesante sea que con ello la composición de los comités directivos distritales haya sido despojada del revestimiento corporativista que les caracterizaba, toda vez que anteriormente la participación social se otorgaba a asociaciones de dueños de la tierra que se encontraban afiliadas a alguno de los sectores del PRI, de suerte que sus logros respondían más a motivaciones de orden político que a intereses económico-productivos.

Lo anterior denota una relativa democratización de los órganos de planeación a nivel distrital que, sumada a la descentralización y a la federalización también experimentadas por el sistema, llevan a concluir que la mutación registrada no fue menor, con la convicción de que la LDDR, aun la brevedad de su articulado (33 numerales), tuvo un gran impacto en el desarrollo rural de nuestro país.

## **Apuntalamiento de los instrumentos de planeación**

La LFA se limitaba a expresar que la ejecución de los programas y acciones podían concertarse con las organizaciones sociales y privadas y coordinarse con los gobiernos de estados y municipios, sin ofrecer mayor explicación sobre las instancias, el instrumental y la metodología a utilizar, dejando prácticamente indefinido este asunto. La LDDR, en cambio, destina su cuarto y último capítulo a regularlo.

Así, para fundamentar y contextualizar el origen de sus disposiciones en la materia e imbricar efectivamente con el sistema general de planeación la LFA estableció:

Artículo 25. La Secretaría en los términos de la Ley de Planeación, celebrará con los Gobiernos de los Estados y Municipios, así como con los sectores social y privado, los convenios de coordinación y concertación

que tengan por objeto apoyar el Desarrollo Rural Integral en los Distritos correspondientes, de conformidad con los programas que para el efecto se autoricen.

De esta forma, además de convertir a los comités directivos distritales en instancias de concertación, la LDDR dotó al sistema de planeación de los instrumentos indicados para materializar su acción y convertirla en una célula efectivamente operativa, dejando atrás el papel antes desempeñado de meras instancias de opinión, sin la existencia de espacios para completar el financiamiento de los proyectos productivos.

Para fortalecer la democratización del proceso, la ley comentada dispuso que la SARH, promoverá y orientará la celebración de los convenios y contratos que requieran las organizaciones de productores para impulsar el desarrollo rural en los distritos, a fin de fomentar el fortalecimiento de sus capacidades y la apropiación del proceso productivo. Asimismo, con la finalidad de vincular el proceso de planeación distrital con el estatal, la LDDR dispuso que los subcomités sectoriales de los Coplades deberán considerar los programas y acciones concertados en el seno de los comités directivos distritales.

Adicionalmente, debe mencionarse que la LDDR hace alusión a acuerdos y convenios de coordinación suscritos entre dependencias y entidades de la propia Administración Pública Federal, orientados a la articulación de políticas públicas, la adopción de esquemas de regionalización, la concurrencia oportuna de bienes y servicios en las comunidades rurales y la simplificación de trámites administrativos que realicen los productores.

## **Redefinición del enfoque sectorial**

Con antelación se señaló que el sistema de planeación del desarrollo agropecuario establecido por la LFA respondía a una visión sectorial agraria debido, entre otras cosas, a las directrices generales y estrategias de fomento por la misma adoptadas, cuyo origen era difícil de ocultar, las cuales fueron jurídicamente consagradas en correspondencia con los lineamientos que para el aumento de la producción-productividad agropecuaria y el logro de la autosuficiencia alimentaria, había dispuesto el SAM.

Las estrategias establecidas por la LFA, cuyo contenido fue comentado al final del capítulo anterior, eran de confección eminentemente agrarista, debido, en buena medida, al proyecto político y modelo económico que hasta la administración presidencial 1976-1982 caracterizó a las sucesivas gestiones gubernamentales, en cuya columna vertebral se mantenía la búsqueda de la justicia social mediante el avance de la Reforma Agraria, o lo que es lo mismo, a través del permanente reparto de la tierra como mecanismo de redistribución de la riqueza nacional.

En ese tenor, constituían estrategias que promovían la ampliación de la frontera agrícola y el logro de la autosuficiencia alimentaria a través de mecanismos de reordenamiento, intensificación y mejor aprovechamiento del uso del suelo, siempre con un enfoque un tanto paternalista y campesinista que traducía a los textos jurídicos la retórica de la Revolución, a cuyo amparo se formularon obviamente el PGD y el SAM. De ahí, podía decirse que se trataba de una visión sectorial agraria.

Con la LDDR el enfoque cambió. Si bien el fomento al desarrollo rural se mantuvo dentro del marco de la visión sectorial, ésta pasó de *agraria a agropecuaria* por varias razones, dentro de las cuales despunta el cambio de estrategias de impulso al desarrollo rural, pues, si bien éstas siguieron vigentes en la parte de la LFA no derogada, fueron neutralizadas por las disposiciones del PND 1983-1988 y el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral, cuyos lineamientos cambiaron el acento de las políticas públicas del ámbito agrario al agropecuario, con lo cual se comenzó a poner mayor énfasis en otros aspectos técnicos del proceso de producción agropecuaria.

Otro hecho notable fue el cambio de composición de los órganos de planeación, cuya apertura y reorientación eliminó tanto el sesgo político corporativista como el acento agrarista que le caracterizaban. Los nuevos actores sociales participantes en los comités directivos distritales respondieron a partir de entonces a criterios de índole productiva, aunque estrictamente agropecuaria o forestal. Esto es, la visión sectorial se restringió al ámbito económico relacionado con las actividades primarias subsectoriales, lo cual refleja un concepto aún muy elemental del desarrollo rural.

Así pues, el sistema de planeación del desarrollo del campo implantado por la LDDR obedece a una visión sectorial agropecuaria que, si bien encarna un obvio avance conceptual en materia de desarrollo rural, reduce y

fragmenta todavía el enfoque, limitando el campo de acción de la unidad básica de la planeación solamente a la programación de dichas actividades.

### **Anulación de las estrategias de fomento**

La LDDR no derogó el apartado de estrategias contenido en la LFA pese a que desde 1983 éstas habían perdido vigencia real –que no legal– al ser neutralizadas por los lineamientos de política y estrategias establecidos por el PND 1983-1988 y el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (Pronadri). Dicho apartado se mantuvo vigente hasta el 23 de febrero de 1992, fecha de publicación de la Ley Agraria en el *Diario Oficial de la Federación*, expedida a consecuencia de las reformas al artículo 27 constitucional.

Dichas reformas modificaron la concepción social de la propiedad y el sistema de tenencia de la tierra en nuestro país, con lo cual diversas figuras jurídicas establecidas en la LFA devinieron inviables. De hecho, la estrategia organizativa de integración de unidades de producción nunca tuvo aplicación práctica debido a la inmediatamente posterior reorientación de las políticas nacionales y sectoriales y a la implementación de políticas públicas encaminadas a impulsar el desarrollo del campo desde una perspectiva más amplia, la que puso mayor énfasis en las figuras asociativas de los distintos niveles reconocidas por la Ley Federal de Reforma Agraria y con las cuales los productores estaban más familiarizados.

La ocupación forzada de las tierras ociosas dejó de tener validez como mecanismo para elevar la producción nacional de alimentos, debido a que, desde 1992, la propiedad en México dejó de cumplir una función social, es decir, desde entonces los dueños de la tierra ya no tienen la obligación de mantenerla en explotación. Por otro lado, la causal de afectación de los predios privados por dejar de trabajarlos durante más de dos años consecutivos fue derogada de la legislación al haberse cancelado el reparto agrario, lo que liberó a los propietarios de imposiciones sociales.

Independientemente de ello, a partir de 1992, el sistema de planeación del desarrollo rural careció de directrices y líneas estratégicas jurídicamente establecidas. Si bien, el proceso, la metodología y los instrumentos eran regulados por la LDDR, el sistema quedó ayuno de orientaciones y rumbos

definidos y legalmente consagrados, debiendo ceñir su funcionamiento a los criterios y lineamientos señalados en el plan y los programas, situación que no brindaba certidumbre jurídica a los actores del desarrollo pues dejaba discrecionalmente en manos del Ejecutivo Federal gran parte de las determinaciones estratégicas.



## La Ley de Desarrollo Rural Sustentable y el sistema de planeación del desarrollo rural

El sistema de planeación para el desarrollo del campo operado desde 1988 con la LDDR estuvo vigente hasta el 7 de diciembre de 2001, fecha en que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS). En apariencia, este ordenamiento mantuvo el modelo de planeación de la legislación derogada, ya que conserva las mismas instancias, órganos, bases programáticas y metodología; sin embargo, registra algunas mejoras orgánicas, instrumentales, estratégicas, conceptuales y programáticas, cuyo alcance y orientación revelan que se trata de un nuevo sistema de planeación del desarrollo rural en México.

Esta regulación jurídica fue producto de un largo proceso que involucró el trabajo de dos Legislaturas (comenzó en la LVII y terminó en la LVIII). De conformidad con sus artífices, la LDRS nació con la finalidad de contar con un ordenamiento que permitiese planificar y organizar la producción agropecuaria, regular la comercialización y la distribución de alimentos básicos y generar empleo y bienestar a la población campesina (en los términos de la fracción XX del artículo 27 de la Constitución Política), a la luz de una visión que “garantizara la participación de los productores en la planeación democrática de la producción agropecuaria, que diera certidumbre a los agricultores en la comercialización de sus productos en condiciones rentables y que implantara las políticas agropecuarias orientadas hacia un desarrollo rural integral y sustentable”.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Plutarco García Jiménez, “Desventuras de una ley vetada”, en Diego Quintana *et al.*, *Políticas públicas para el desarrollo rural*, UAM, Juan Pablos Editores, México, 2003, pp. 344-345.



El proceso legislativo arrancó convocando a una consulta pública nacional, aprobada por el Pleno de la Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados el 19 de mayo de 1998, misma que se llevó a cabo entre julio y septiembre de ese año a través de siete foros temáticos regionales, y de octubre a diciembre del mismo año en tres foros sectoriales, abiertos a la participación de productores, dirigentes y directivos de organizaciones económicas, políticas y sociales; académicos; investigadores; profesionistas; legisladores locales; interesados en el tema y a la sociedad rural en general.

Con la sistematización de las propuestas surgidas de dicha consulta se elaboró un primer borrador de la iniciativa que fue presentado al Pleno de la Comisión de Agricultura en enero de 1999. Ésta comenzó una serie de trabajos de discusión y revisión que culminó con la aprobación de la versión final el 11 de octubre de 1999, cuya iniciativa fue presentada al Pleno de la Cámara de Diputados el 11 de diciembre siguiente y canalizada a la Comisión de Agricultura para su dictamen. Luego de cumplido el procedimiento legislativo, esta regulación fue aprobada el 27 de abril de 2000 y turnada al Senado para el trámite subsecuente con el nombre de Ley de Desarrollo Rural (LDR). Dicho órgano legislativo la retomó en el primer periodo de sesiones de la Legislatura LVIII, habiéndola aprobado y turnado al Ejecutivo Federal para su sanción y publicación en el *Diario Oficial de la Federación* en diciembre de ese mismo año.

Empero, argumentando que la ley aprobada era anticonstitucional, que ataba de manos al Ejecutivo, que era un retorno al paternalismo, que violentaba el federalismo, que regresaba a la planeación centralizada, que trastocaba responsabilidades y compromisos comerciales adquiridos, que relegaba a los pequeños propietarios privados, que excluía a los indígenas y a los ejidatarios,<sup>2</sup> entre otras cosas, la ley fue vetada por el presidente Vicente Fox y regresada al Congreso el 1 de abril de 2001.

El malogrado ordenamiento fue revisado con la participación de varias dependencias de la Administración Pública Federal, grupos de trabajo de las dos Cámaras del Congreso de la Unión y numerosas organizaciones campesinas, económicas y de productores, con objeto de elaborar una nueva iniciativa. Después de varios meses de trabajo, con el consenso de todos los grupos parlamentarios de ambas cámaras finalmente fue aprobada y

<sup>2</sup> *Ibid.*, pp. 354-355.

publicada el 7 de diciembre de 2001 con el nuevo nombre de Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS).

La LDRS viene a derogar el segundo sistema de planeación del desarrollo rural en nuestro país y a poner en marcha un tercero, desde luego, todavía con obvias carencias pero ya con visos de un sistema más o menos acabado, dada la presencia de todos los componentes que le son propios. Ello convalida, sin embargo, el aserto vertido páginas atrás en el sentido de que el proceso de mejoramiento de la planeación del desarrollo nacional es un continuo histórico—obligatorio y permanente— en la trayectoria y evolución de las tareas de gobierno. Observación que se constata con el análisis del sistema vigente.

La LDRS adoptó el mismo método de la LFA, ya que se divide en dos grandes apartados. El primero contempla lo relativo a las instancias, metodología, órganos, instrumentos y bases programáticas de la planeación del desarrollo rural. El segundo, establece las políticas y estrategias para su fomento. De esta suerte, el ordenamiento que se comenta vino a llenar un vacío jurídico-político que se prolongó cerca de diez años, en cuyo transcurso las directrices en la materia dependieron de lineamientos programáticos sexenalmente determinados por el Jefe del Ejecutivo Federal en turno.

Adicionalmente, a lo largo del articulado de ambos apartados, la LDRS consigna una serie de principios y criterios de orientación con el objeto de normar los programas específicos, aspecto novedoso en la esfera de la planeación del desarrollo rural que tiende a reforzar los propósitos del legislador, predeterminando la orientación de los programas, obviamente, en dirección al fortalecimiento del modelo económico que se impulsa por la administración presidencial en turno.

Entre las principales innovaciones de la LDRS relacionadas con el sistema de planeación resaltan las siguientes:

- Las bases programáticas fueron ampliadas y fortalecidas.
- Las instancias y órganos de planeación aumentaron y se democratizaron.
- Los instrumentos de planeación se diversificaron y reforzaron.
- Se establecieron estrategias y criterios de planeación y programación.
- Se revaloró la importancia del desarrollo regional.
- El enfoque sectorial agropecuario fue sustituido por una visión territorial del desarrollo.

Para reforzar las nuevas bases jurídicas de la planeación del desarrollo rural, el 5 de octubre de 2004 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el Reglamento de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en Materia de Organismos, Instancias de Representación, Sistemas y Servicios Especializados, ordenamiento que si bien da comienzo al proceso de reglamentación de la ley, resulta sumamente limitado toda vez que, como su nombre indica, se reduce al aspecto que pudiéremos llamar institucional, dejando fuera numerosas cuestiones que requieren de un tratamiento regulatorio más detallado, algunos de los cuales, incluso, textualmente señalados en la LDRS, como es el caso del Reglamento General de los Distritos de Desarrollo Rural a que hace alusión el artículo 30 de la misma, aspecto por demás fundamental para su adecuado funcionamiento y mejor comprensión

Lo anterior incumple con las disposiciones de la propia Ley, pues, su Artículo Sexto Transitorio otorga al Ejecutivo Federal un plazo de seis meses contados a partir de su entrada en vigor para expedir los reglamentos que el propio cuerpo normativo previene. A un lustro de publicada la LDRS es hora de que los reglamentos que se mencionan despuntan por su ausencia.

### **Fortalecimiento de las bases programáticas**

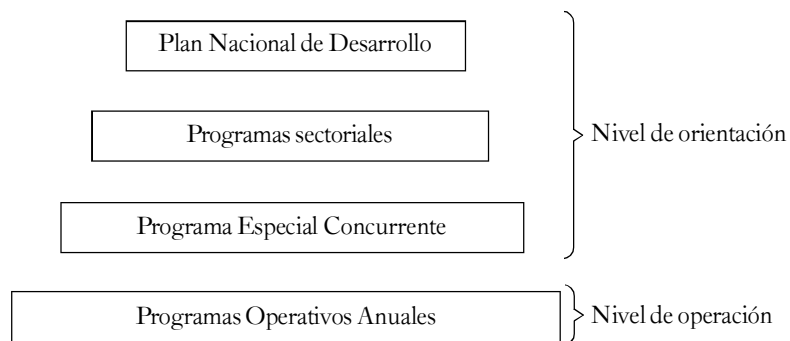
Las bases programáticas, tanto de la planeación nacional en general como del desarrollo rural en particular, no cristalizaron de la noche a la mañana. Éstas se han ido confeccionando a lo largo de los años hasta el punto que rige en la actualidad, sin que ello signifique que aquí termina el camino. El Plan Nacional de Desarrollo y los distintos tipos de programas hoy vigentes no surgieron por mera generación espontánea; fueron institucionalizados después de haber probado o experimentado otros instrumentos que a la postre resultaron menos exitosos que aquéllos. Este proceso constituye un *continuum* en toda administración pública, del cual forma parte por obvias razones el mejoramiento permanente del instrumental de orientación.

En el terreno programático, La LDRS consagró en el marco de la Ley de Planeación, un nuevo tipo de programa de carácter especial y globalizador, denominado Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC), en los términos que más adelante se explican.

Asimismo, al calor de la movilización de diversas organizaciones campesinas y de productores, de cobertura regional y nacional, registrada a inicios de 2003, el gobierno de la República se vio forzado a establecer una mesa de negociaciones que tuvo como resultado la firma del Acuerdo Nacional para el Campo, convenio mediante el cual éste se obligó al cumplimiento de diversos compromisos que repercutieron en la programación sectorial, con lo cual se convirtió en documento estratégico para el desarrollo rural.

- Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC)

La LDRS amplió los documentos de orientación estratégica mediante la creación del denominado *Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable* (PEC), establecido dentro de lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley de Planeación, el cual vino a sumarse a las bases existentes para que la estructura programática quedara de la siguiente forma:



De conformidad con lo previsto en el artículo 23 de la LDRS, el Plan Nacional de Desarrollo constituye el marco de referencia de los tres órdenes de gobierno, de suerte que los criterios en él establecidos señalan el rumbo que deben tomar las acciones y programas dirigidos al desarrollo rural, en términos de coordenadas generales. Esto es, en la pirámide programática de la planeación en México, el PND ocupa la cúspide, como se refleja en la gráfica anterior.

Por su parte, los programas sectoriales tienen la finalidad de coordinar y dar congruencia a las acciones y programas institucionales de desarrollo rural sustentable a cargo de los distintos órdenes de gobierno y de las dependencias y entidades del sector (Artículo 13, fracción III, LDRS). La ley dispone que el Ejecutivo Federal, en coordinación con los estados y los municipios, en su caso, y a través de las dependencias que corresponda, debe realizar las previsiones necesarias para financiar y asignar recursos presupuestales que cumplan con los programas, objetivos y acciones en la materia, durante el tiempo de vigencia de los mismos.

La fracción II del artículo 13 de la LDRS, prevé que los programas sectoriales constituirán el marco de mediano y largo plazo donde se establezca la temporalidad de las acciones a cargo de los diferentes órdenes de gobierno, de manera que se proporcione a los productores mayor certidumbre en cuanto a las directrices de política y previsiones programáticas en apoyo del desenvolvimiento del sector y que aquellos alcancen la productividad, rentabilidad y competitividad que les permita fortalecer su concurrencia en los mercados nacional e internacional.

Más adelante, la fracción V del numeral citado, dispone que el programa sectorial que en el marco del federalismo apruebe el Ejecutivo Federal especificará los objetivos, prioridades, políticas, estimaciones de recursos presupuestales y mecanismos de ejecución, descentralizando en el ámbito de las entidades federativas, municipios y regiones la determinación de sus prioridades, así como de los mecanismos de gestión y ejecución con los que se garantice la amplia participación de los agentes de la sociedad rural. Igualmente, determinará la temporalidad de los programas institucionales, regionales y especiales en términos de los artículos 22, 23, y 40 de la Ley de Planeación y 19 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (actual Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, art. 41).

Como ya se expresó, para fortalecer las bases programáticas mencionadas, la LDRS creó el PEC, con lo cual dotó al sistema de un instrumento orientador de primer nivel, pues, según el artículo 23 de la misma, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal darán curso a sus acciones con base en lo previsto en el PND y el PEC, ajustándose a lo que ordena la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y demás ordenamientos legales vigentes.

En los hechos, aun cuando se trata de instrumentos distintos, el PEC vino a suplir el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (Pronadri) establecido por la Ley de Distritos de Desarrollo Rural, cuya función consistía en apuntalar las estrategias específicas previstas en el programa sectorial mediante la instrumentación de acciones concretas dirigidas a objetivos también concretos, flanco que al parecer quedó descubierto al calor de la concurrencia de acciones generales que cristaliza en el PEC.

La LDRS reconoce en este último un rango tan importante como el del Plan, debido a su carácter integrador, en este caso, de las acciones dirigidas al desarrollo rural, ya que en teoría engloba los objetivos y estrategias implementadas desde los distintos sectores. Respecto a este tipo de programas la Ley de Planeación dispone que:

Artículo 26. Los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país, fijados en el plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.

En orden a lo anterior, la LDRS describe en términos muy generales el contenido del PEC de la siguiente manera:

Artículo 14. [...] el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable que comprenderá las políticas públicas orientadas a la generación y diversificación de empleo y a garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional, dando prioridad a las zonas de alta y muy alta marginación y a las poblaciones económica y socialmente débiles.

El PEC aspira a configurar un instrumento integrador de las políticas y acciones dirigidas al desarrollo rural por el Estado mexicano, en dos sentidos. En el primero, relativo a la forma, busca incorporar las propuestas de las dependencias y organismos de la Administración Pública Federal y de las organizaciones nacionales privadas y sociales que forman parte del Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS), dentro de las que se cuentan los programas de los comités nacionales de sistema-producto, así como los compromisos que conforme a los convenios respectivos asumen los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios.

En el segundo, relativo al contenido, este programa es de pretensiones integradoras en cuanto que en él converge el universo de acciones dirigidas al desarrollo rural en su conjunto, no sólo al del sector de las actividades económicas agropecuarias y forestales, como puede apreciarse en el numeral que seguidamente se transcribe:

Artículo 15. El Programa Especial Concurrente al que se refiere el artículo anterior, fomentará acciones en las siguientes materias:

I. Actividades económicas de la sociedad rural; II. Educación para el desarrollo rural sustentable; III. La salud y la alimentación para el desarrollo rural sustentable; IV. Planeación familiar; V. Vivienda para el desarrollo rural sustentable; VI. Infraestructura y el equipamiento comunitario y urbano para el desarrollo rural sustentable; VII. Combate a la pobreza y la marginación en el medio rural; VIII. Política de población para el desarrollo rural sustentable; IX. Cuidado al medio ambiente rural, la sustentabilidad de las actividades socioeconómicas en el campo y a la producción de servicios ambientales para la sociedad; X. Equidad de género, la protección de la familia, el impulso a los programas de la mujer, los jóvenes, la protección de los grupos vulnerables, en especial niños, discapacitados, personas con enfermedades terminales y de la tercera edad en las comunidades rurales; XI. Impulso a la educación cívica, a la cultura de la legalidad y combate efectivo a la ilegalidad en el medio rural; XII. Impulso a la cultura y al desarrollo de las formas específicas de organización social y capacidad productiva de los pueblos indígenas, particularmente para su integración al desarrollo rural sustentable de la nación; XIII. Seguridad en la tenencia y disposición de la tierra; XIV. Promoción del empleo productivo, incluyendo el impulso a la seguridad social y a la capacitación para el trabajo en las áreas agropecuaria, comercial, industrial y de servicios; XV. Protección a los trabajadores rurales en general y a los jornaleros agrícolas y migratorios en particular; XVI. Impulso a los programas de protección civil para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población rural en situaciones de desastre; XVII. Impulso a los programas orientados a la paz social; y XVIII. Las demás que determine el Ejecutivo Federal.

A simple vista pareciera que el PEC no es otra cosa que una suerte de prontuario utilizado para identificar rápidamente las acciones que a lo largo de la administración respectiva lleva a cabo tal o cual dependencia del

Ejecutivo Federal en un tiempo y espacio determinado sin aportar nada nuevo. Empero, resulta más que eso toda vez que a la programación sectorial definida por cada entidad coordinadora se añaden las propuestas emanadas de los estados y las llevadas a la mesa por las organizaciones nacionales privadas y sociales en las instancias centrales correspondientes, lo que le permite ampliar no sólo su contenido sino también su alcance.

En efecto, el contenido de este programa refleja la evolución experimentada por el enfoque conceptual de las políticas públicas dirigidas al desarrollo del sector rural, ya que integra los rubros económico-productivos, sociales y ambientales del mismo. Se trata de una herramienta que viene a apuntalar la estrategia general de desarrollo establecida en el plan y en el programa sectorial correspondiente, ya que facilita la convergencia de enfoques, acciones y recursos de las dependencias y entidades involucradas en el desarrollo rural sobre los mismos objetivos institucionales.

Este programa debe ser elaborado por la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS) y presentado al Ejecutivo Federal para su aprobación dentro de los seis meses posteriores a la expedición del PND, debiendo publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*, a partir de lo cual adquiere carácter obligatorio para las dependencias de la Administración Pública Federal. Para asegurar su cumplimiento, la LDRS responsabilizó al Ejecutivo Federal del establecimiento de las previsiones presupuestarias necesarias para la instrumentación del PEC. Con tal fin, la CIDRS debe formular el presupuesto correspondiente con la participación del CMDRS, el cual contemplará al menos la vigencia temporal de los programas sectoriales relacionados con las materias de la LDRS. Las previsiones presupuestales anuales para la ejecución del PEC deben integrarse a los proyectos de decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

El artículo 29 de la LDRS, indica que los DDR apoyarán a los municipios en la elaboración y aplicación de sus respectivos programas concurrentes municipales de desarrollo rural sustentable, mismos que a este nivel configuran una agenda que orienta el accionar de las dependencias de los tres órdenes de gobierno, facilitando la coordinación y las sinergias institucionales. Empero, al respecto se debe reconocer, sin ambages, que los DDR carecen de capacidad técnica y operativa para cumplir tal función, por lo que no se ve por dónde pudiera operar eficientemente el sistema sin la participación efectiva de los distritos.



Adicionalmente, la LDRS dejó abierta la posibilidad de que, en caso de que ocurrieran contingencias que así lo justifiquen, la CIDRS, con la participación del CMDRS, está facultada para elaborar programas especiales, sectoriales y especiales concurrentes de emergencia (Art. 13, frac. IV), lo que no implica modificaciones a la estructura programática señalada, dado el carácter coyuntural de estos últimos.

- Acuerdo Nacional para el Campo

El 28 de abril de 2003, el Gobierno de la República suscribió con nueve organizaciones nacionales de campesinos y productores, integradas en el Frente *El campo no aguanta más*, el denominado Acuerdo Nacional para el Campo (ANC), en el cual se establecen compromisos concretos en diversos rubros del desarrollo rural que obligan al Estado Mexicano y repercuten en las metas y estrategias de numerosos programas (dentro de los cuales se incluye el PEC), constituyéndose en ese sentido en un instrumento orientador de la programación nacional para el desarrollo.

El ANC fue resultado de 8 mesas de trabajo instaladas por el gobierno federal, a través de la Sagarpa, en la Ciudad de México, en febrero de 2003, para recibir propuestas y dialogar con los distintos actores de la sociedad rural, pero principalmente con las organizaciones campesinas nacionales y regionales, con objeto de definir una política de Estado que impulsase reformas estructurales para el desarrollo de sector.

Dicho documento contiene los acuerdos suscritos por el Gobierno Federal con las organizaciones sociales y económicas representativas del sector, básicamente en materia de desarrollo económico, comercio internacional, modificaciones al marco jurídico y protección al medio ambiente, desgranados a partir del acuerdo general suscrito entre las partes y orientado hacia la búsqueda del cambio estructural del campo mexicano. Para la consecución de los objetivos previstos en el ANC, se asignaron recursos específicos en el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal posterior a su firma, por lo que su impacto en los programas y presupuestos de la anterior administración presidencial fue indiscutible.

## Fortalecimiento de las instancias y órganos de planeación

La LDRS fortaleció las instancias y órganos del sistema de planeación ya que, por un lado, transformó la función de los DDR al calor de un enfoque que privilegió la descentralización y la federalización administrativas, y, por el otro, adicionó nuevos órganos de planeación a la estructura existente abiertos a una mayor participación social, y reformó la metodología y los enfoques, permitiendo hablar de una nueva institucionalidad rural, con la particularidad de que ello no significó el engrosamiento del aparato público, es decir, la creación de nuevas unidades administrativas ni un incremento en el gasto corriente.

Eso fue preocupación del legislador, como revela el dictamen de la Iniciativa de la LDRS presentado al Pleno de la Cámara de Diputados que a la letra dice:

El proyecto de Ley de Desarrollo Rural Sustentable establece un sistema de estructuras e instrumentos de planeación para fortalecer el federalismo e incrementar la eficiencia y la eficacia de las acciones de desarrollo rural, sin generar nuevas cargas burocráticas [...].

Este nuevo sistema de planeación del desarrollo rural amplió las instancias involucradas en el proceso y replanteó el papel de los órganos distritales que en él participan, sobre la base de las siguientes medidas:

- Creación de una estructura de consejos
- Creación de instancias específicas de apoyo a la planeación y Concertación (sistemas y sistemas-producto)
- Redefinición de los DDR
- Cambio de la unidad básica de la planeación

Como se explica en forma pormenorizada en los puntos subsecuentes, esas cuatro medidas bastaron para reestructurar el sistema de planeación del desarrollo rural de manera radical, sobre todo, por incorporar a su operación a las instancias locales representativas del poder político (ayuntamientos) y económico (organizaciones privadas y sociales). Esta redefinición de funciones, aunada a la transferencia de recursos a los estados y municipios

impulsada por la Cámara de Diputados a través del Presupuesto de Egresos de la Federación,<sup>3</sup> ha implicado inevitablemente una redistribución del Poder Público y, por consecuencia, desencadenado una disputa entre estados y municipios.

### **Creación de una estructura de consejos**

La LDRS creó una estructura de instancias de planeación organizada en forma piramidal bajo la figura de consejos, con el propósito de ampliar los espacios para la participación social en el proceso de planeación y sentar las bases para posibilitar la planeación del desarrollo rural desde lo local. Si bien, ello reforzó indirectamente el sistema establecido por la Ley de Planeación y las regulaciones estatales de la materia, esto es, el Sistema Nacional de Planeación Democrática (en el cual los espacios para la participación de la variada gama de organizaciones representativas de la sociedad rural son mínimos), ha generado frecuentes roces institucionales y ha sido almacén de confusiones y divergencias, debido a que en apariencia duplica las instancias estatales y municipales de planeación.

Los consejos de desarrollo rural sustentable fueron concebidos, según dispone el artículo 24 de la LDRS, como:

[...] instancias para la participación de los productores y demás agentes de la sociedad rural en la definición de prioridades regionales, la planeación y distribución de los recursos que la Federación, las entidades federativas y los municipios destinen al apoyo de las inversiones productivas, y para el desarrollo rural sustentable [...].

<sup>3</sup> El Artículo 64-BIS C (último párrafo), del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2004 estableció: “Se deberá garantizar la federalización en su totalidad de los siguientes programas: de la Alianza para el Campo los subprogramas: Desarrollo Rural, Fomento Agrícola, Fomento Ganadero e Integración de Cadenas Agroalimentarias; el Programa de Empleo Temporal; el Programa Integral de Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva en Zonas con Siniestralidad Recurrente (PIASRE) y los programas Mujeres en el Medio Rural. Para los cual, deberán establecerse los criterios de distribución de recursos a las entidades federativas para cada uno de estos programas que se publicarán en el *Diario Oficial de la Federación* a más tardar el 27 de febrero de 2004. Para la definición de estos criterios deberán participar los Consejos Estatales de Desarrollo Rural Sustentable”.

Este sistema o red de consejos fue ordenado en cuatro niveles: municipal, distrital, estatal y nacional. Esta estructura jerarquizada, sin embargo, se da en la forma ya que no corresponde a la mecánica en que fluye el proceso de planeación, cuenta habida la desarticulación existente entre el consejo nacional y los consejos estatales, esto es, mientras que en los tres primeros niveles se lleva a cabo un proceso de integración y definición de prioridades que convierte a los consejos en órganos de planeación verdaderamente decisivos, en una relación de supra-subordinación, en el nivel nacional el consejo correspondiente desempeña un papel meramente consultivo en el que a lo mucho se integran las propuestas presentadas por las organizaciones sociales y privadas que participan en su seno, pero no se integra lo que proviene de los niveles inferiores, o sea, de las entidades federativas, registrándose un desfase que trastoca la lógica del proceso.

Es de suponerse que ello obedeció más a la necesidad de embonar funcionalmente la red de consejos con los Coplades y los Coplademun, instancias reguladas por las leyes federal y estatales en la materia, y con los DDR y la CIDRS, establecidos por la LDRS, que a una representación orgánica del proceso de planeación, estructurándolos de la siguiente manera:

<i>Ámbito</i>	<i>Instancia</i>	<i>Tipo de Consejo</i>
Nacional	CIDRS	Consejo Mexicano
Estatal	Coplades	Consejo Estatal
Regional	DDR	Consejo Distrital
Municipal	Coplademun	Consejo Municipal

Debe entenderse –en una interpretación armónica– que los consejos de desarrollo rural sustentable no vienen a sustituir o duplicar funciones de órganos ya establecidos sino a reforzar las instancias de planeación creadas por la legislación, de modo que, si bien constituyen una estructura paralela, ésta debe verse como complementaria y no excluyente de la ya estatuida, especialmente en lo que se refiere a las instancias municipales y estatales, dentro de las cuales lo apropiado es que los consejos de ese nivel se avoquen a la construcción de la agenda rural, dejando a los comités, equipos o grupos

de trabajo la definición de la agenda urbana. Ello debió haber quedado claro en el reglamento que para la regulación de los consejos se emitió, sin embargo, se desaprovechó la oportunidad y por consecuencia aún se percibe al respecto cierta ambigüedad.

Más allá de la eventual contradicción aparente con la estructura creada por el Sistema Nacional de Planeación, la mencionada red de consejos descendió hasta el nivel local abriendo cauces concretos para la participación social que por lógica están enfrentando serias resistencias, convirtiéndose más que en palestras de concertación para el desarrollo, en escenarios de lucha entre las fuerzas económicas y grupos dominantes en los niveles municipal y estatal por el control y manejo de los recursos. Es de esperarse que conforme se vaya asentando el sistema y la población involucrada se vaya apropiando del mismo, el funcionamiento de los consejos sea más estable y democrático, sobre todo en el nivel municipal.

*a) La Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable  
y el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable*

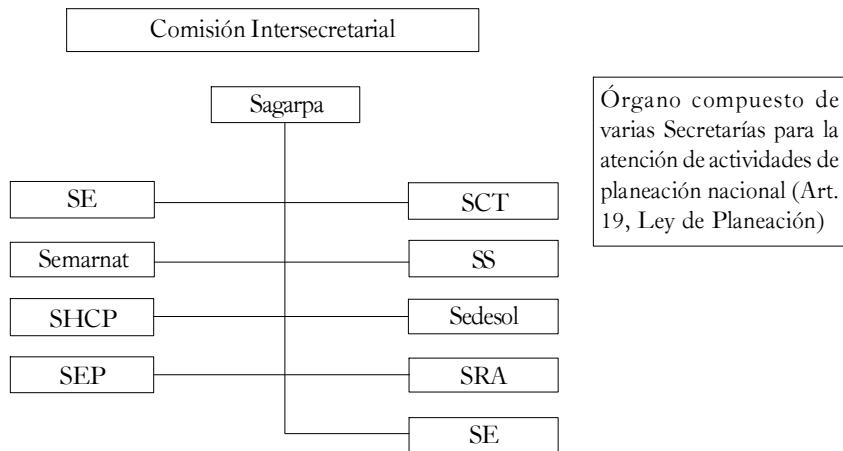
Como instancia de planeación nacional la LDRS creó la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS), haciéndola responsable de “atender, coordinar y dar el seguimiento correspondiente a los programas sectoriales y especiales que tengan como propósito impulsar el desarrollo rural”; de igual modo, dicho organismo es responsable de “promover y coordinar las acciones y la concertación de la asignación de responsabilidades a las dependencias y entidades federales competentes...” (Art. 20, LDRS), lo cual es refrendado por el Reglamento de dicha ley.

Creada en el marco de lo previsto en el artículo 19 de la Ley de Planeación, la CIDRS está integrada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 de la LDRS, por los titulares de las siguientes dependencias del Ejecutivo Federal:

- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
- Secretaría de Economía
- Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público

- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de Salud
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de la Reforma Agraria
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Energía

La LDRS dispone que la primera de las secretarías mencionadas es la que presida esta Comisión, de modo que su estructura orgánica se integra de la siguiente manera:



En términos del Reglamento de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en materia de Organismos, Instancias de Participación, Sistemas y Servicios Especializados, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de octubre de 2004, la CIDRS tiene entre sus objetivos:

Artículo 4. La Comisión Intersecretarial tiene por objeto apoyar el desarrollo rural sustentable, con una visión de política pública integral, misma que se desarrollará a través de la coordinación de las acciones y programas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cuyo ámbito de atribuciones incida en el sector agropecuario.

La CIDRS cumple parte de las funciones alguna vez realizadas por el Gabinete Agropecuario, asesor del Poder Ejecutivo, teniendo por lo mismo

una composición administrativa eminentemente federal. En ese sentido este órgano de planeación tiene el grave defecto de que reproduce las prácticas centralistas de antaño que servían de apoyo al presidencialismo, y, en contrapartida, la ventaja de que crea una instancia definida para que las distintas dependencias vinculadas al desarrollo rural se coordinen, con lo cual posibilita la unificación de criterios, la suma de acciones y la optimización de recursos. Sin embargo, esto último no es tan fácil, ya que para su eficaz funcionamiento requiere, además, de un compromiso verdaderamente compartido por todos los secretarios de Estado que forman parte de su estructura en torno al desarrollo rural y de un aparato gubernamental suficiente para desempeñar todas las actividades inherentes al mismo.<sup>4</sup>

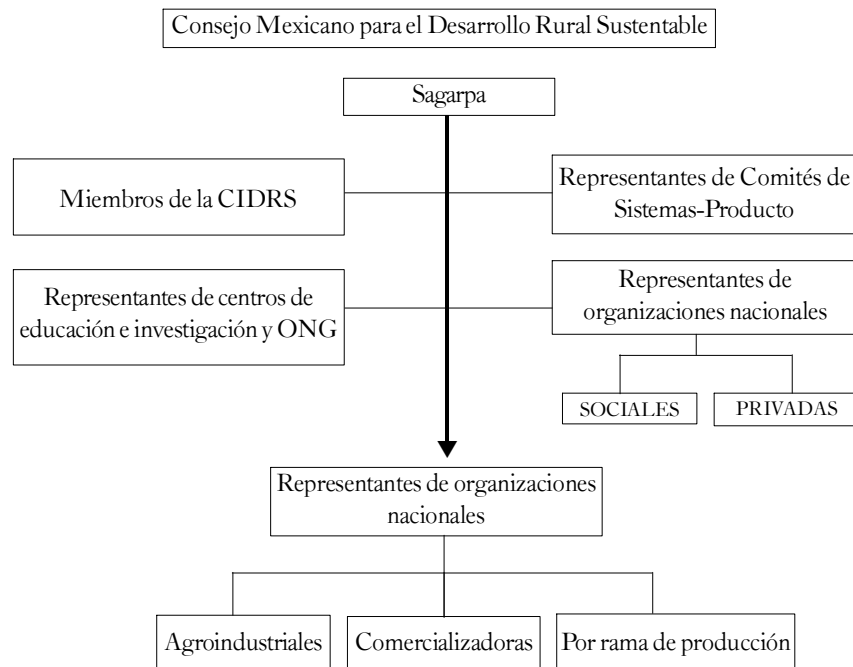
De hecho, la CIDRS, configura en buena medida la instancia responsable de aterrizar la aplicación de la LDRS, habida cuenta que debe promover y vigilar su instrumentación a través de la creación y reglamentación de diversos órganos y la elaboración de diversos programas. Es decir, los primeros engranes deben moverse a partir de iniciativas de la CIDRS (la que a su vez se mueve por conducto principal de la Sagarpa). Si ésta no se desempeña con eficiencia, será muy difícil que el sistema logre cumplir la función que se propuso el legislador.

Con objeto de interactuar con la CIDRS, la LDRS creó el *Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable* (CMDRS), otorgándole la calidad de instancia consultiva del Gobierno Federal (Art. 17, LDRS). A diferencia de los consejos correspondientes a los otros tres niveles de planeación, el papel del CMDRS resulta un tanto decorativo por no decir marginal, ya que, si bien puede formular propuestas y recomendaciones, carece de facultades para involucrarse en la toma efectiva de decisiones del proceso de planeación, como lo haría si formara parte de la estructura de la CIDRS.

En efecto, el CMDRS tiene solamente atribuciones de opinión y consulta, pudiendo únicamente presentar a la CIDRS propuestas de acciones concretas o programas específicos para que sean incluidas en el PEC, sin que se le permita participar efectivamente en el proceso de definición de estrategias, políticas y programas de desarrollo, situación que anula el significado de la participación social en este nivel.

<sup>4</sup> Andrés Rosenzweig, *Breve análisis económico de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable*, IICA, junio de 2003, p. 10.

Este consejo se constituye con representantes de las dependencias que integran la CIDRS; de las organizaciones nacionales del sector social y privado rural; de las organizaciones nacionales agroindustriales, de comercialización y por rama de producción agropecuaria; y de los comités de los sistemas-producto, instituciones de educación e investigación y organismos no gubernamentales, estructurándose de la siguiente manera:



De conformidad con las disposiciones del Reglamento de la LDRS, el CMDRS se rige por la propia Ley y por el reglamento interior de los mismos, dividiéndose en la actualidad en comisiones de trabajo que le permiten operar por temas especializados.

La CIDRS y el CMDRS configuran órganos desarticulados del sistema integral debido a su falta de vinculación operativa o funcional directa con los sistemas de planeación estatal y los consejos. Si bien, el aparente ligamen cristaliza por la vía política y estratégica, mediante la suscripción de convenios y los programas operativos anuales elaborados por cada dependencia, a través de los cuales se cruzan las acciones planeadas, el hecho



de que ni el CMDRS ni los gobiernos de los estados tengan representación en el seno de la CIDRS, trasluce la influencia autoritaria y centralista que aún permea el sistema de planeación nacional.

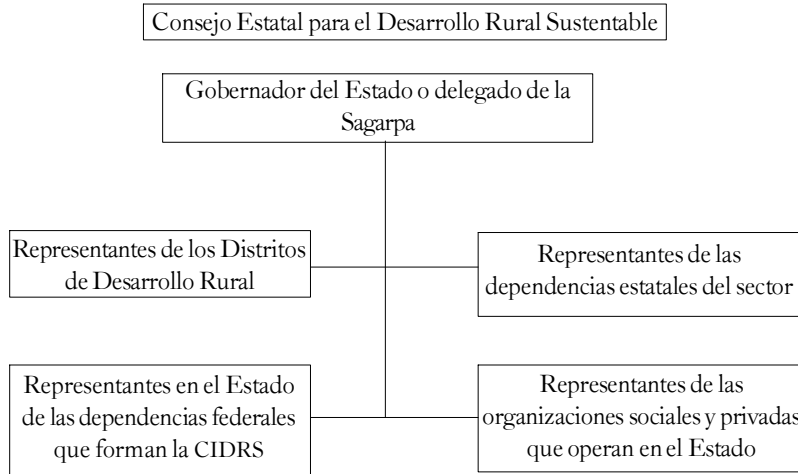
*b) El Coplades y los Consejos estatales de desarrollo rural sustentable*

Los comités estatales de planeación, cuyo origen y fundamento jurídico fueron abordados páginas atrás, conforman la instancia creada por el Sistema Nacional de Planeación Democrática para realizar las tareas de planeación del desarrollo a nivel de entidad federativa. Para imbricar con la instancia nacional y regular el proceso que corre desde ahí hacia las instancias municipales, las legislaturas locales de las 32 entidades del país expidieron sendas leyes estatales de planeación, mismas que contemplan la metodología, instrumentos y bases legales y programáticas a que se sujetarán los órganos reconocidos de planeación estatal y municipal.

La LDRS creó los *consejos estatales de desarrollo rural sustentable* para reforzar el papel de los Coplades, no para actuar en contra de ellos. Tan es así que, en evidente respeto a la soberanía de los estados, la LDRS dispone que el gobierno federal celebrará con los gobiernos de las entidades federativas, los convenios necesarios para el establecimiento de los consejos, mismos que se regularán por los estatutos que al respecto se acuerden entre ambos órdenes de gobierno, quedando a cargo del primero la expedición de las reglas generales sobre la materia (Art. 25, LDRS).

De acuerdo con el artículo 26 de la ley citada, en los consejos estatales se articularán los planteamientos, proyectos y solicitudes provenientes de las diversas regiones de la entidad, canalizadas a través de los DDR, lo que asigna a estas entidades el papel estratégico de integrador de las acciones de desarrollo a nivel estatal.

Los consejos estatales pueden ser presididos por los gobernadores de las entidades federativas, debiendo ser integrantes permanentes los representantes de las dependencias estatales que los gobiernos de las entidades federativas determinen; los representantes de las dependencias y entidades que forman parte de la CIDRS y los representantes de cada uno de los DDR, así como los representantes de las organizaciones sociales y privadas de carácter económico y social del sector rural, en forma similar a la forma de integración que adopta el CMDRS, presentando la siguiente estructura:



Según la LDRS, la integración de los consejos estatales deberá ser representativa de la composición económica y social de cada entidad y en ellos las legislaturas locales podrán participar en los términos en que sean convocadas a través de sus comisiones, pudiendo dividirse a su interior en grupos o equipos de trabajo.

*c) Los DDR y los consejos distritales de desarrollo rural sustentable*

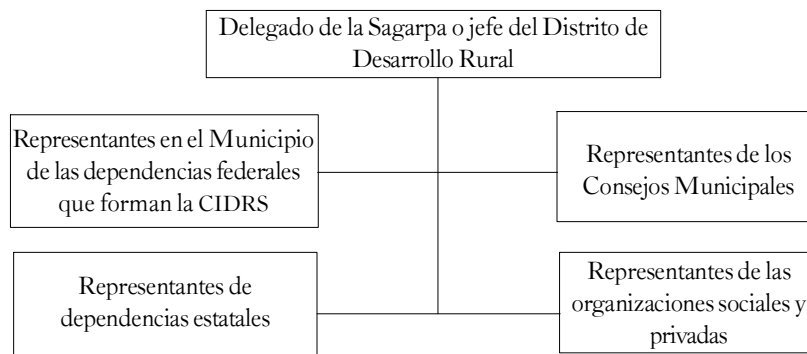
De acuerdo con la letra del artículo 29 de la LDRS, los DDR son la base de la organización territorial y administrativa de las dependencias de la Administración Pública Federal y Descentralizada, para la concertación, realización y ejecución de los programas federales que forman parte del PEC y de los programas sectoriales, demarcación espacial que es adoptada por los gobiernos estatales como base geográfica para la cobertura territorial de atención al sector rural, a través de convenios.

Lo anterior revela un cambio que involucra tanto el papel desempeñado por los DDR en el proceso de planeación, como la gama de aspectos del desarrollo que por su conducto se atienden. Esta nueva función es producto de una concepción más amplia del desarrollo impresa en la LDRS, en cuyo marco es más factible integrar el conjunto de factores involucrados en el desarrollo rural y superar las restricciones administrativas, de carácter programático, operativo y presupuestal, que regularmente afectan los enfoques sectoriales.

Cada DDR continúa operando con un órgano colegiado de dirección, a guisa de comité directivo. Sin embargo, ahora su función es distinta pues actualmente lleva a cabo tareas antes asignadas a los comités técnicos –mismos que fueron suprimidos-, mientras que las labores de planeación ayer a su cargo son realizadas por el consejo distrital para el desarrollo rural sustentable.

En la actualidad, dichos comités presentan una composición un poco más plural e incluyente, pues, en él participan la Secretaría cabeza del sector rural, las dependencias y entidades competentes, los gobiernos de las entidades federativas y municipales que corresponda, así como la representación de los productores y organizaciones de los sectores social y privado de la demarcación, integrada por un representante por rama de producción y por cada consejo municipal, en la forma que determine el reglamento general de los mismos (Art. 30, LDRS).

En este nivel de planeación regional, la LDRS creó consejos distritales de desarrollo rural sustentable, los cuales tienen a su cargo la responsabilidad de integrar los programas y planes propuestos por los consejos municipales, con una integración homologada a los consejos nacional y estatal, presentando la estructura siguiente:

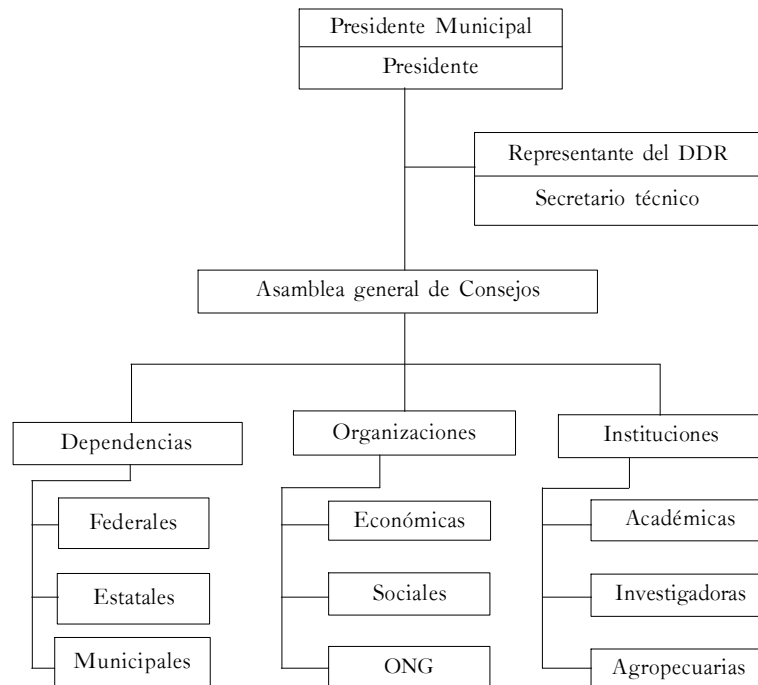


Como se observa, al igual que en su homólogos, son miembros permanentes de los consejos distritales, los representantes de las dependencias y entidades con presencia en el área correspondiente que forman parte de la CIDRS, los funcionarios de las entidades federativas que las mismas determinen y los representantes de cada uno de los consejos municipales, así como los representantes de las organizaciones sociales y privadas de carácter económico y social del sector rural.

*d) Los Coplademun y los consejos municipales de desarrollo rural sustentable*

Los Coplademun, de acuerdo con el Sistema Nacional de Planeación Democrática y las leyes locales de la materia, son las instancias responsables de la planeación y programación municipal del desarrollo. Para conectarse funcionalmente con dicho sistema, la LDRS creó los consejos municipales de desarrollo rural sustentable, cuya misión consiste en definir la necesidad de convergencia de instrumentos y acciones provenientes de los diversos programas sectoriales, mismos que se integran al PEC.

De acuerdo con la Ley y su reglamento, son miembros permanentes de los consejos municipales: los presidentes municipales, quienes los podrán presidir; los representantes en el municipio correspondiente de las dependencias y de las entidades participantes, que formen parte de la CIDRS, los funcionarios de las entidades federativas que las mismas determinen y los representantes de las organizaciones sociales y privadas de carácter económico y social del sector rural en el municipio, en forma similar a la que adopta el CMDRS (Art. 25, LDRS). De este modo, presentan la estructura siguiente:



La composición descrita abre las puertas de los consejos municipales a todo tipo de organizaciones de índole económica y social, dentro de las cuales se incluyen a las integradas por los segmentos más desvalidos de la población (mujeres, jóvenes, discapacitados, indígenas, adultos mayores), imprimiendo al desarrollo rural un enfoque mucho más amplio que convierte al municipio en sustento de una nueva institucionalidad rural con la que se pretende fomentar el desarrollo desde lo local.

Consecuencia inmediata de los cambios institucionales desencadenados a nivel municipal, ha sido la creación de direcciones de desarrollo rural en la estructura orgánica de los municipios llevada a cabo en nuestro país durante los últimos años con la finalidad de adaptarse a las innovaciones de la LDRS, de tal suerte que en dichas oficinas se ha descargado la responsabilidad de la operación de los consejos municipales de desarrollo rural sustentable y el seguimiento de los planes y programas aprobados en los mismos.

Al igual que en el caso de los consejos estatales de desarrollo rural sustentable que no se contraponen, sino que complementan el trabajo de los Coplades, los consejos municipales no entran en competencia ni en contradicción con los Coplademun, de modo que no hay por qué verlos como instancias que dupliquen las funciones de aquéllos. La LDRS encarga a estos consejos y a los ayuntamientos la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo Rural Sustentable, mismo en el que se ordenan las posibles propuestas de solución a los problemas derivados de un análisis territorial que es plasmado en el diagnóstico que al efecto se realice.

Sin duda, la federalización de los recursos detonada por la LDRS, implica una redistribución del poder en las esferas estatal y municipal, por lo cual el Gobierno de la República debe avanzar con cautela a fin de evitar que, mientras los consejos no consoliden un funcionamiento democrático garantizado por el “empoderamiento de la ciudadanía”, los grupos locales de poder se apropien de los incentivos y beneficios derivados de los programas de desarrollo rural que se acuerden en el seno de los consejos o que sus recursos se desvíen hacia objetivos de carácter no rural.

### **Creación de una estructura de apoyo a la planeación y concertación**

Con la finalidad de reforzar el proceso de planeación y de amarrar el funcionamiento coordinado de las instituciones públicas federales y estatales con el conjunto de actores sociales que participan en el sector, la LDRS creó una extensa red de espacios de coordinación y concertación conformados por dos clases de instancias, denominadas sistemas y sistemas-producto, a las que si bien asignó distinta función constituyen órganos de planeación que apuntalan colateralmente el proceso general. Como se describe a continuación:

#### *a) Sistemas*

Con el propósito de mejorar la coordinación entre las dependencias de los tres órdenes de gobierno y las organizaciones representativas de la sociedad rural, la LDRS creó una amplia plataforma de espacios y puntos de convergencia para que aquéllas se pongan de acuerdo y canalicen sus acciones y recursos hacia la consecución de objetivos comunes. Ello permitirá unificar enfoques y optimizar la conjunción de esfuerzos en la búsqueda del desarrollo integral y sustentable del campo.

En efecto, el sistema no es una nueva dependencia que implique la instalación de una estructura administrativa dada y, desde luego, una erogación presupuestaria para el fisco, sino solamente una instancia espacial, inmaterial, de trabajo, para que las instituciones públicas y privadas vinculadas al desarrollo rural se coordinen con la finalidad de multiplicar estratégicamente los efectos de sus proyectos y acciones. El artículo 3º de la LDRS señala:

XXX. Sistema. Mecanismo de concurrencia y coordinación de las funciones de las diversas dependencias e instancias públicas y privadas, en donde cada una de ellas participa de acuerdo con sus atribuciones y competencia para lograr un determinado propósito.

Al regular el funcionamiento de las entidades gubernamentales, las leyes y/o sus respectivos reglamentos internos incluyen dentro de sus

funciones, prácticamente de rigor y de machote, la ejecución de acciones coordinadas con otras dependencias a fin de optimizar el uso de los recursos públicos, sin establecer espacios o instancias específicas a las cuáles concurrir para tal efecto, lo cual propicia el relajamiento institucional y resta efectividad a la coordinación.

La LDRS suple esa laguna previendo la creación de espacios concretos de coordinación en diferentes ramas del desarrollo rural a los que denomina “sistemas”. Con esta medida el Legislativo no sólo impone a las dependencias del Ejecutivo Federal la obligación de coordinarse entre ellas y con las organizaciones sociales y económicas, sino que también crea la instancia adecuada donde darle cabal cumplimiento, asegurando de este modo la satisfacción generalizada de dicha función.

De acuerdo con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 22 de la LDRS, se crearon los 9 sistemas mencionados a continuación:

I. Sistema Nacional de Investigación y Transferencia Tecnológica para el Desarrollo Rural Sustentable; II. Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral; III. Sistema Nacional de Fomento a la Empresa Social Rural; IV. Sistema Nacional de Lucha Contra la Desertificación y la Degradación de los Recursos Naturales; V. Sistema Nacional de Bienestar Social Rural; VI. Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable; VII. Sistema Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria; VIII. Sistema Nacional de Financiamiento Rural; IX. Sistema Nacional de Apoyos a los Programas Inherentes a la Política de Fomento al Desarrollo Rural Sustentable, en los siguientes aspectos: *a)* Apoyos, compensaciones y pagos directos al productor; *b)* Equipamiento rural; *c)* Reconversión productiva y tecnológica; *d)* Apoyos a la comercialización agropecuaria; *e)* Asistencia técnica; *f)* Apoyos y compensaciones por servicios ambientales; *g)* Estímulos fiscales y recursos del Ramo 33 para el Desarrollo Rural Sustentable establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal; *h)* Finanzas rurales; *i)* Apoyos convergentes por contingencias; y *j)* Todos los necesarios para la aplicación del programa especial concurrente en las materias especificadas en el artículo 15 de esta ley.

De conformidad con lo dispuesto en la LDRS, la Sagarpa coordina los Sistemas Nacionales de Investigación y Transferencia Tecnológica para el Desarrollo Rural Sustentable; de Capacitación y Asistencia Técnica Rural

Integral; y de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria. Los otros 6 sistemas serán coordinados según determine la CIDRS, de conformidad con las atribuciones conferidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Este amplio abanico de sistemas puesto a disposición de las instituciones facilita la coordinación y posibilita la generación de sinergias tanto entre las dependencias y organizaciones sociales como entre éstas entre sí, basada en la credibilidad y la confianza, lo cual brinda un sólido soporte al proceso de planeación y asegura en mucho el éxito de los proyectos y programas. Sin embargo, mientras a su funcionamiento no se canalicen recursos suficientes para respaldar la ejecución de sus acuerdos y cumplir al pie de la letra las disposiciones de la LDRS se ve muy difícil que estos vayan a operar exitosamente.

Al parecer, la instalación y funcionamiento de los sistemas mencionados es bastante complicada, ya que a un sexenio de su creación solamente operan los siguientes:

- Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral (Sinacatri)
- Sistema Nacional de Investigación y Transferencia de Tecnología (SNITT)
- Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable (Snidrus)
- Sistema Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria (Sinasica)

Para el mejor funcionamiento de los dos primeros, la LDRS establece el Fondo para el Apoyo a la Investigación Tecnológica (Art. 38, LDRS) y el Fondo Nacional de Recursos para la Capacitación Rural (Art. 45, frac. VII, LDRS), empero, tales fondos no han sido constituidos debido a que no se les han asignado recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, situación que dificulta la operación de los dos primeros. Los otros cinco sistemas a que hace referencia la ley aún no han sido instalados.

#### *b) Comités de sistemas-producto*

Una fórmula ya utilizada y retomada por la LDRS para promover la concertación y estimular la planeación, es la integración de las cadenas



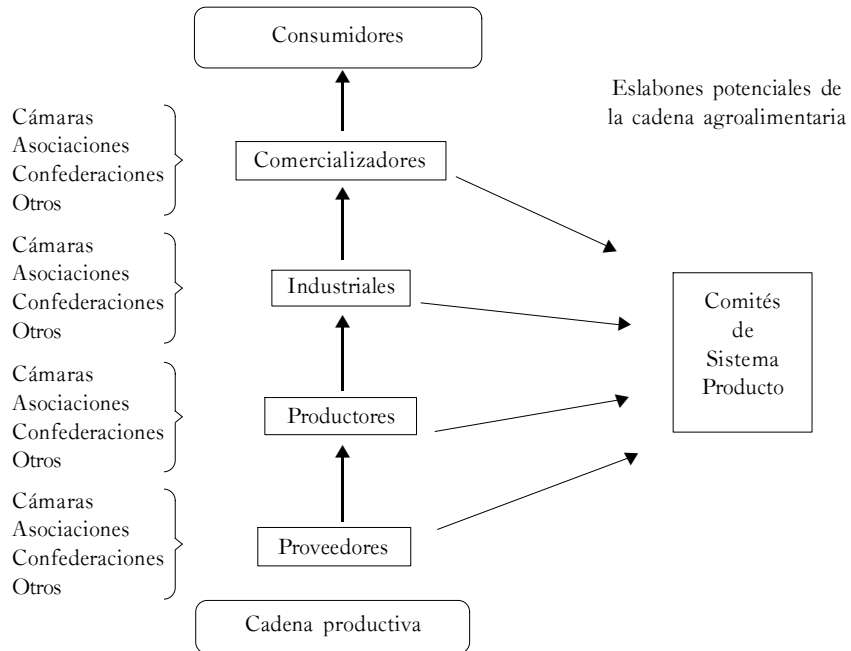
agroalimentarias a través de los denominados “sistemas-producto”,<sup>5</sup> mismos que aun cuando se sitúan en el cuerpo del citado ordenamiento dentro del capítulo que corresponde a la organización económica rural, no constituyen figuras asociativas ni formas de organización de carácter integrador, sino solamente espacios para que los distintos actores que intervienen a lo largo de los eslabones de una determinada cadena productiva concurren para discutir la problemática que afecta al ramo de que se trate, conciliar sus intereses y acordar acciones conjuntas en aras del beneficio común.

De acuerdo con el segundo párrafo, del artículo 149 de la LDRS, los comités sistema-producto constituyen mecanismos de planeación, comunicación y concertación permanente entre los actores económicos que forman parte de las cadenas productivas, concibiéndolos, según su artículo 3, como:

XXXI. Sistema-Producto. El conjunto de elementos y agentes concurrentes de los procesos productivos de productos agropecuarios, incluidos el abastecimiento de equipo técnico, insumos productivos, recursos financieros, la producción primaria, acopio, transformación, distribución y comercialización.

Lo que se trata de hacer a través de dichas instancias es buscar la convergencia de voluntades y la conciliación de los intereses de todos los actores que en cada cadena participan (acuerdos de competitividad), a partir del análisis objetivo del proceso específico de la cadena correspondiente (desde que se produce hasta que llega al autoservicio), con la finalidad de determinar el papel preciso que cada eslabón debe cumplir para elevar la competitividad del conjunto, bajo el compromiso de que se deben acatar estrictamente los acuerdos alcanzados. Este enfoque implica que los distintos eslabones dejen de concebirse como células independientes de un mismo proceso a los que sólo les interesan las soluciones y beneficios particulares. De lo que se trata es de que participen con el ánimo de alcanzar el beneficio general.

<sup>5</sup> Su antecedente son los comités Mixtos Participativos por Rama de Producción instalados hacia finales de la década de los ochenta.

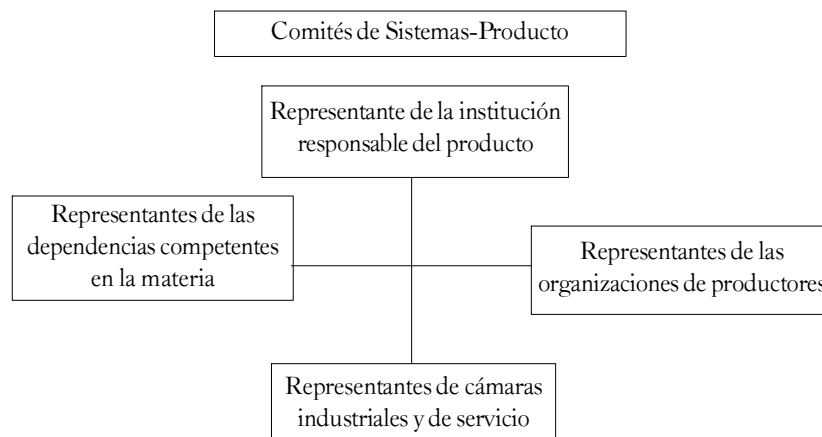


De hecho es posible formar un comité por sistema-producto en cualquier cadena agroalimentaria que exista. Sin embargo, la LDRS sólo dispone su creación obligatoria a nivel nacional en aquellas cadenas que pertenecen a productos clasificados por la propia ley como básicos o estratégicos (Art. 150, LDRS), mismos que conforme con el numeral 179 de dicho ordenamiento, son los siguientes:

- I. Maíz
- II. Caña de azúcar
- III. Frijol
- IV. Trigo
- V. Arroz
- VI. Sorgo
- VII. Café
- VIII. Huevo
- IX. Leche
- X. Carne de bovino, porcinos, aves, y
- XI. Pescado

Los anteriores son los productos en los cuales debe organizarse el sistema-producto a nivel nacional por ministerio de ley, lo que no significa que deban ser adoptados forzosamente y de manera uniforme u homogénea por cada gobierno estatal. En la perspectiva del reconocimiento de la amplia diversidad geográfica, económica, social, política y cultural que reviste nuestro país y del carácter diferenciado que se aplica a las políticas de desarrollo rural, cada gobierno estatal debe señalar los productos de su entidad que ameriten la instalación de los sistemas-producto correspondientes para la adecuación específica de la ley al nivel local.

La LDRS establece que para cada sistema-producto se deberá integrar un comité nacional, con un representante de la institución responsable del sistema-producto de que se trate, quien lo presidirá; con los representantes de las instituciones públicas competentes en la materia; con representantes de las organizaciones de productores; con representantes de las cámaras industriales y de servicio que estén involucrados directamente en la cadena producción-consumo y por los demás representantes que de conformidad con su reglamento interno establezcan los miembros del comité, resultando la siguiente estructura:



Según lo dispone el Reglamento de la LDRS (Art. 19), la promoción, constitución, integración y fortalecimiento de este tipo de instancias de planeación a nivel nacional y regional es responsabilidad de la CIDRS, la que a través de la Sagarpa, puede convocar y reunir a los agentes concurrentes

de los procesos productivos de productos agropecuarios, con objeto de brindarles asesoría, orientación y apoyo, a fin de que se organicen y constituyan en comités de sistemas-producto.

Los comités de sistema-producto están representados en el CMDRS mediante su presidente y un miembro no gubernamental electo por el conjunto del comité para tal propósito. Si bien, las propuestas programáticas de los sistemas-producto corren la misma suerte que las del CMDRS al ser llevadas a la CIDRS por su conducto (en cuanto que pueden ser presentadas pero nada asegura que sean aprobadas), los sistemas-producto tiene la posibilidad de apersonarse (a través de sus representantes) ante dicha Comisión a formular en forma directa sus propuestas, como se desprende del siguiente numeral de la LDRS:

Artículo 110. El Ejecutivo Federal aplicará las medidas que los Comités Sistema-Producto específicos, le propongan a través de la Comisión Intersecretarial, previa su evaluación por parte de ésta, para la protección de la producción nacional por presupuesto anual, para equilibrar las políticas agropecuarias y comerciales del país con la de los países con los que se tienen tratados comerciales, tales como el establecimiento de pagos compensatorios, gravámenes, aranceles, cupos y salvaguardas, entre otros, y para contribuir a la formación eficiente de precios nacionales y reducir las distorsiones generadas por las políticas aplicadas en otros países.

La Comisión Intersecretarial instrumentará las medidas para evitar que las importaciones de productos con subsidios, obstaculicen el proceso de comercialización de la producción y perjudiquen a los productores nacionales. El gobierno federal, a solicitud de los Comités de Sistema-Producto o, en su defecto, del Consejo Mexicano, emprenderá con la participación de los productores afectados, las demandas, controversias, excepciones, estudios y demás procedimientos de defensa de los productores nacionales en el ámbito internacional, coparticipando con los costos que ello involucre y tomando en cuenta la capacidad económica del grupo de productores de que se trate.

Esta disposición rebasa el alcance reconocido en la LDRS a los consejos, al otorgar a los comités de los sistemas-producto facultades para actuar directamente ante la CIDRS en beneficio de cada cadena agroalimentaria, en un papel muy semejante al que en este aspecto cumplen las organizaciones

gremiales en el nivel horizontal de integración (órgano de consulta del Estado), como las cámaras de la industria y el comercio o las organizaciones agrícolas y ganaderas.

Ello se refuerza con lo previsto en el artículo 22 del Reglamento de la LDRS, en el sentido que dentro de los primeros 30 días hábiles de cada año, los comités de los sistemas-producto se reunirán con la CIDRS y el CMDRS, para determinar las salvedades, adiciones y modalidades aplicables a los productos básicos y estratégicos, con base en la recomendaciones propuestas por cada comité dentro de los 30 días anteriores a la conclusión de cada año calendario.

Sin duda, las probabilidades de que las propuestas presentadas por los comités de sistemas-producto sean tomadas en cuenta se incrementan a nivel estatal dado el contacto cara a cara de la autoridad con los gobernados, cuya participación en la instancia local se facilita, lo cual difícilmente ocurre en el nivel nacional, donde la negociación se da básicamente en torno al establecimiento y definición de políticas públicas y, sobre todo, a la fijación de precios.

En suma, los sistemas-producto constituyen instancias de apoyo a la planeación del desarrollo rural, habida cuenta que, con el consenso de los eslabones que componen la cadena de que se trate, proporcionan una visión integral y un diagnóstico objetivo de la problemática específica —dado que es realizado por sus propios actores—, lo cual facilita una atención gubernamental más apegada a las necesidades reales de la sociedad rural. Sin embargo, se trata de instancias de planeación muy atomizadas y con fines de exclusivo corte económico, lo que revela un alcance muy limitado. Como quiera que sea, estas nuevas instancias tienden a democratizar el sistema de planeación en la medida que representan espacios concretos para la participación social, donde los agentes económicos involucrados en el proceso producción-consumo de un determinado producto forman un solo frente para la defensa de sus intereses comunes.

Debe mencionarse que el 22 de agosto de 2005 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, ordenamiento mediante el cual se busca impulsar el desenvolvimiento de la industria agroazucarera nacional catalogando a esta actividad como de interés público. En apariencia, dicha ley contradice las disposiciones de la LDRS en materia de sistemas-producto ya que crea un

órgano denominado Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, en el cual concurren representantes de diversas dependencias del Ejecutivo Federal, de los propietarios de las plantas industriales y de los productores de caña, con la finalidad de ponerse de acuerdo en la planeación del desarrollo de la agroindustria, en el precio de la gramínea y otros aspectos importantes para conducirla al cambio estructural y fortalecerla frente a la apertura de las fronteras que acaecerá al iniciar el 2008.

Empero, no existe tal contradicción toda vez que los agentes que componen dicho comité lo hacen de manera obligatoria y son distintos a los que conforman las cadenas productivas, en las cuales concurren voluntariamente desde abastecedores de insumos, productores y transportistas, hasta transformadores, distribuidores y consumidores. En el mencionado comité, en cambio, además de las instituciones públicas participan solamente los dueños de los ingenios y los abastecedores de caña de azúcar, es decir, los dos agentes económicos que participan en la definición del valor de un solo producto, que son socios en una agricultura de contrato atípica (los cañicultores consideran que los industriales solamente maquilan su producto).

La producción de caña de azúcar en México reviste particularidades especiales que no se ven en ningún otro producto del campo, dado que su participación en el valor del producto está establecida en la ley (47% a los industriales y 53% a los abastecedores de la materia prima) y que éste es definido oficialmente por el gobierno federal. De esta suerte, el Comité Nacional de la Agroindustria Azucarera constituye un órgano rector del desarrollo agroazucarero, en tanto que los comités de sistema- producto son instancias de concertación. Sin embargo, el mismo hecho que los hace distintos, hace también que no sean incompatibles, pudiendo perfectamente coexistir.

### **Redefinición de los DDR y cambio de unidad básica de planeación**

La LDRS contempla diversas medidas que representan un relativo avance en la esfera del federalismo y la descentralización, a través de las que se refleja la visión impresa actualmente al fomento del desarrollo rural. Dentro de éstas sobresalen dos disposiciones que modificaron significativamente la

cara del sistema de planeación que se comenta por sus implicaciones en su operación y estructura, a saber: la redefinición de la función de los DDR y el cambio de unidad básica de la planeación.

Estas dos medidas, repercutieron en el sistema de planeación del desarrollo del campo en su conjunto, ya que, por un lado, sustentaron el surgimiento de una nueva institucionalidad en el nivel regional y municipal, y, por el otro, imprimieron mayor fluidez procedimental y metodológica al proceso de planeación. Ello da pie a la observación de que la LDRS no se limitó a reformar el sistema vigente sino que puso en marcha uno nuevo, en apariencia, más adecuado a las necesidades del desarrollo y a las características del agro nacional que el que le precedió.

El sistema establecido por la LDRS registra un significativo avance en el ámbito de la descentralización administrativa y presupuestal que descansa en los tres niveles locales de planeación (estatal, distrital y municipal), de suerte que necesariamente cataliza una redistribución del poder, en la cual queda en juego el manejo democrático y transparente de los recursos a cada nivel asignados y, con ello, el comportamiento de la nueva institucionalidad en el corto plazo.

#### *a) Nuevo papel de los DDR*

Durante la vigencia de los sistemas de planeación sectorial agrario (1981-1988) y sectorial agropecuario (1988-2001), los distritos constituyeron la instancia básica de la planeación del desarrollo rural. Es probable que esta determinación haya resultado funcional en un contexto de escasa generación de proyectos y bajo nivel de participación social. Empero, en el ocaso del siglo XX, al calor de la política oficial de transferencia de funciones y fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones económicas y sociales (no sólo campesinas sino de la sociedad rural en general), el papel asignado a los DDR había perdido eficacia, lo mismo que el sistema de planeación del desarrollo rural en su conjunto.

Efectivamente, la creación de los DDR fue atinada en la medida que unificó en una sola las diversas unidades básicas de la planeación que entonces existían, hecho que por sí mismo resultó benéfico para el sistema. Ese papel podía ser desempeñado con más o menos eficacia por los distritos habida cuenta la baja generación de proyectos por parte de los sectores social

y privado (y la escasa calidad de los generados), que no les exigía mayor esfuerzo, pues sin una base mínima de proyectos la planeación es una entelequia, ya que de ésta depende la posibilidad de que desde el sector público se puedan tomar decisiones estratégicas para dirigir el desarrollo con tal o cual rumbo.

Junto con la creación de los DDR, el gobierno federal comenzó, por un lado, a endurecer sus exigencias para brindar apoyo a los proyectos productivos presentados por las organizaciones campesinas, y, por el otro, a reducir y transferir los servicios de asistencia técnica proporcionados por el Estado. Ante ello, las organizaciones y empresas rurales se vieron obligadas a reforzar sus capacidades técnicas, mientras que en la sociedad se abría un gran mercado para el surgimiento de despachos profesionales prestadores de servicios de elaboración de proyectos.

Adicionalmente, el 6 de enero de 1992 fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* reformas al artículo 27 constitucional que vinieron a modificar el sistema de propiedad de la tierra y a incorporar a los mercados inmobiliarios más de la mitad del territorio nacional. Ello hizo posible que las superficies pertenecientes a ejidos y comunidades pudiesen realizar operaciones jurídicas anteriormente vedadas y, por añadidura, que se les pudiera destinar a distintos tipos de proyectos, en general, no sólo agropecuarios ni solamente productivos.

Mientras ello ocurría, los municipios se familiarizaban progresivamente con las tareas de planeación asignadas a los mismos en los ordenamientos que en forma gradual iban siendo expedidos por las legislaturas locales desde la década de los ochenta e interiorizándose en la operación de los sistemas de planeación estatales, lo cual a medida que avanzaba iba sentando las bases para el surgimiento de una nueva institucionalidad en el ámbito rural.

La LDRS reconoce la evolución mencionada y convierte a los DDR, territorial y funcionalmente hablando, en instancias de planeación de segundo nivel. En ellos descansa ahora la responsabilidad de aplicar las políticas de desarrollo establecidas en el Plan y los programas y de articular y dar coherencia estratégica regional a las propuestas emanadas de los consejos municipales, facultad antes reservada a los representantes de la Secretaría en la entidad.



Al efecto, la LDRS fortalece la función de los distritos convirtiéndolos en la “base” de la organización administrativa federal. En ello se refleja el cambio de enfoque del desarrollo sectorial al territorial, ya que con antelación los distritos eran solamente la base de la administración federal agropecuaria y forestal, lo que excluía su vinculación del cúmulo de aspectos involucrados en el desarrollo del campo, como se desprende de la siguiente lectura:

Artículo 29. Los Distritos de Desarrollo Rural serán la base de la organización territorial y administrativa de las dependencias de la Administración Pública Federal y descentralizada, para la realización de los programas operativos de la Administración Pública Federal que participan en el Programa Especial Concurrente y los programas sectoriales que de él derivan, así como con los gobiernos de las entidades federativas y municipales y para la concertación con las organizaciones de productores y los sectores social y privado.

Para que los DDR estuviesen en condiciones de modernizar su función era necesario que dejaran de operar como instancias básicas de la planeación y ventanillas concertadoras directas de los proyectos productivos. Para liberarlos y profundizar el alcance del sistema de planeación, la LDRS asignó ese papel a los consejos municipales de desarrollo rural sustentable, como se describe en el siguiente punto.

La redefinición de los DDR requirió medidas de contenido federalista y descentralizador que, además de mejorar el sistema de planeación, dieron un paso adelante en la reforma modernizadora del Estado Mexicano, reflejado principalmente en los siguientes aspectos:

- Modificación del criterio para la definición de su demarcación
- Democratización del sistema de fijación de su circunscripción
- Ampliación de su estructura orgánica

En cuanto a lo primero, la LDDR establecía que los distritos comprendían zonas con características ecológicas y económicas homogéneas para la actividad agropecuaria y forestal. Ello reflejaba la influencia de una visión sectorial productivista del desarrollo rural, pues basculaba evidentemente hacia lo económico, pero sólo hacia lo agropecuario y forestal (Art. 8º, LDDR). La LDRS cambió dicho criterio y dispuso que la circunscripción de cada

distrito debe definirse “procurando la coincidencia con las cuencas hídricas” (Art. 29, LDRS), lo cual muestra un giro que deja atrás el enfoque estrictamente sectorial y económico del desarrollo rural, acercándose a la concepción territorial del mismo.

De esta suerte, la delimitación de los DDR ya no se efectúa de acuerdo con el perfil que dan a las regiones las actividades económicas agropecuarias que en cada una de ellas se realizan, sino en función de la conformación de las cuencas hidrológicas, es decir, en orden a elementos de carácter ambiental que responden a una visión más amplia del desarrollo, en la que el cuidado y preservación de los recursos naturales ocupa un lugar destacado y a la cual se adiciona un ingrediente más que se asocia al respeto a las culturas y a los pueblos indígenas del país, como se comenta más adelante.

En cuanto a lo segundo, durante la vigencia de la LFA y la LDDR, el ámbito geográfico de cada distrito era determinado por la dependencia cabeza del sector agropecuario, lo cual remarcaba el sesgo centralista que teñía los dos primeros sistemas de planeación del desarrollo rural. A fin de federalizar la toma de decisiones, la LDRS estableció que la regionalización distrital y la de los centros de apoyo al desarrollo rural (CADER) sería definida por la Secretaría coordinadora con la participación de los Consejos Estatales (Art. 29, LDRS).

Por lo que hace al tercer aspecto, la implantación de una nueva institucionalidad por parte de la LDRS se reflejó, entre otras cosas, en la estructura interna de los DDR. Con el nuevo dispositivo legal, la conformación orgánica de los distritos varió. Los comités directivos, con una nueva composición, pasaron a desempeñar las funciones antes a cargo de los comités técnicos (mismos que se suprimieron), mientras que las tareas de planeación y programación realizadas anteriormente por aquéllos, fueron asignadas a una nueva instancia: los consejos distritales de desarrollo rural sustentable.

Las medidas descritas en los acápites anteriores revelan el avance experimentado por el sistema nacional de planeación del desarrollo rural. Ello resulta de vertical trascendencia, tanto por su repercusión en la conformación de la estructura territorial administrativa del gobierno mexicano, cuanto por la entronización de una nueva institucionalidad, pública y privada, que tiende a aprovechar la energía social involucrando activamente a la población rural en la definición y conducción de su propio desarrollo.

*b) Nueva unidad básica de la planeación*

De 1981 a 1988, el papel de unidad básica de la planeación del desarrollo rural fue compartido por los cuatro tipos de distritos reconocidos en la LFA (de temporal, acuacultura, riego y drenaje). Entre 1988 y 2001, dicha función correspondió a los DDR. En ambos casos, la planeación se llevaba a cabo por conducto de los comités directivos distritales, órganos compuestos mayoritariamente por representantes de las dependencias federales en los que los espacios de participación social estaban reservados exclusivamente para los propietarios y los productores rurales.

La definición de los DDR como unidad básica de la planeación resultó inicialmente acertada para efectos operativos, pero casi de inmediato cayó en la obsolescencia –por causas que fueron explicadas páginas atrás–, habiéndose convertido rápidamente en un obstáculo para el mejoramiento del sistema de planeación, debido tanto a su desarticulación programática de las instancias municipales y a su sesgada y poco participativa composición orgánica, como a su excesivamente amplia cobertura territorial, que impide a los distritos tener contacto directo con la totalidad de la población rural ubicada dentro de su circunscripción.

Es muy difícil que desde el nivel regional, como es el de los distritos, el proceso de planeación del desarrollo rural se apegue a las necesidades reales de los habitantes de cada demarcación territorial. Además de la falta de vinculación directa con la población en general, en los DDR el margen para la participación social disminuye –por más que ésta se dé a través de las organizaciones económicas y sociales– y la afluencia de proyectos productivos y de desarrollo es siempre menor, factores que desfavorecen el proceso de planeación y condicionan la toma de decisiones.

Para comenzar, en el marco del sistema derogado, la población con posibilidades de acceso al seno de los comités directivos de los DDR se reducía a la representada por organizaciones económicas, es decir, a figuras asociativas integradas únicamente por productores, pero no por productores en general sino solamente por ganaderos, agricultores y/o silvicultores. Quienes se dedicaban a otro tipo de actividades económicas (pesqueras, artesanales, extractivas, turísticas, de servicios) quedaban fuera del proceso de planeación. Si tal exclusión afectaba a las organizaciones de corte económico, con más razón afectaba a las de corte social.

Para efectos de planeación del desarrollo rural, se trataba de estructuras excluyentes y poco participativas, que, pese a carecer de vinculación directa con gran parte de la población, marginaba a quien sí la tenía: los municipios, situación que impedía una planeación realista. En tales circunstancias, la transformación del papel desempeñado por los distritos se volvió un imperativo, al que, desde luego, debía corresponderle una propuesta de modernización necesariamente basada en la profundización del sistema, de otra manera ello no tendría sentido.

En ese contexto, la LDRS reformó radicalmente el sistema convirtiendo a los municipios en la unidad básica de la planeación del desarrollo nacional y asignando a los DDR el papel descrito en el punto anterior. Para facilitar a los ayuntamientos al desahogo de esa nueva tarea y no alterar las prácticas ni la dinámica generada por los Coplademun, la invocada ley creó los consejos municipales de desarrollo rural sustentable, instancias de planeación complementarias de aquéllos que vienen a cimentar una nueva manera de hacer las cosas.

Este nuevo sistema acerca a los gobernados a la posibilidad de participar en el proceso de planeación de su propio desarrollo, tanto porque siempre está más cercano el municipio que el distrito, como porque los espacios para la participación social dejaron de ser coto exclusivo de los productores agropecuarios. En el marco de la LDRS es menos complicado participar en la planeación, tan sólo porque el país cuenta con un total de 2438 municipios, mientras que sólo existen 192 DDR.

Asimismo, no se habla de una unidad básica de planeación solamente más focalizada y cercana a la población objetivo, sino además de tinte participativo, con un perfil más incluyente y plural, lo que configura un paso adelante en el continuo perfeccionamiento del sistema. He ahí uno de los principales logros de la LDRS: el haber profundizado el alcance del sistema de planeación con la creación de una instancia con mayores posibilidades de acopio de proyectos de inversión y desarrollo y a la que la población puede tener más fácil acceso y sentirse relativamente más representada. Desde luego, esto no es la panacea ni constituye la organización idónea, pero configura un avance innegable que robustece las bases de la administración territorial para la reforma del Estado mexicano.

La creación de esta nueva instancia trajo consigo la modificación del proceso de planeación en términos metodológicos, esto es procedimentales,

pues, implica la introducción y adopción de nuevas prácticas de trabajo y, sobre todo, cambios conductuales de ambos lados, traducidos en menor paternalismo por parte del Estado y mayor responsabilidad por parte de la sociedad. En ese sentido, la transferencia de las funciones de planeación de los distritos a los municipios constituye una expresión del acento descentralizador y federalista impreso a la LDRS, y a la vez, la vía para responsabilizar a estos últimos de la definición y conducción del desarrollo de su propio sector rural.

Al tenor de esta nueva atribución, como ya se dijo, los municipios han venido creando en su estructura orgánica durante los años recientes una nueva área administrativa, por lo regular con el rango de dirección, encargada específicamente de la operación del consejo municipal de desarrollo rural sustentable, del seguimiento de sus acciones y de llevar el control de la participación municipal en varios programas descentralizados de la Administración Pública Federal, mismas que posan en la base de la nueva institucionalidad rural originada con la LDRS.

Así pues, acorde con los tiempos que se viven, con la citada ley el papel marginal y meramente decorativo asignado a los gobiernos municipales en el proceso de planeación del desarrollo rural durante la vigencia de los dos anteriores sistemas fue dejado atrás al pasar a constituir la unidad básica de la planeación, pero más que nada, al responsabilizarlos de su funcionamiento. Corresponde a éstos en la actualidad ocupar esos espacios con la eficacia debida, para lo cual es importante que el Poder Legislativo se mantenga atento al comportamiento del proceso de implantación y operación del sistema para promover las medidas de apoyo pertinentes.

### **Ampliación de los instrumentos de planeación**

La modernización del sistema de planeación del desarrollo rural no sólo se manifestó en la esfera orgánica y metodológica, sino también en la instrumental, en cuyo ámbito, a los instrumentos jurídicos y programáticos existentes se agregó una larga lista de servicios, fondos y programas, que ampliaron notablemente la gama de herramientas con que cuentan los planeadores para reforzar las estrategias de desarrollo rural y viabilizar la ejecución de las políticas públicas.

Fuerza resaltar que la LDRS mantuvo a los convenios de coordinación y de concertación como los instrumentos jurídicos a través de los cuales se deben acordar las acciones conjuntas a realizar entre la Federación, los otros dos niveles de gobierno y las organizaciones económicas y sociales. En especial, respecto de los primeros, estipula que en éstos se definirán las responsabilidades de cada uno de los órdenes de gobierno en el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas sectoriales. Igualmente, dispone que en estos convenios se deberá señalar la responsabilidad de los gobiernos de las entidades federativas para promover la oportuna concurrencia en el ámbito estatal de otros programas sectoriales que, en términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sean responsabilidad de las diferentes dependencias y entidades del Ejecutivo de la Unión.

Así, además de los acuerdos y convenios (comentados ya en el capítulo anterior), la LDRS creó los siguientes instrumentos de planeación:

- 6 Servicios
- 4 Fondos
- 10 Programas

Este arsenal tiende a inyectar mayor solidez a las estrategias establecidas en el segundo gran apartado de la LDRS (artículos del 32 al 191), ya que tales instrumentos se vinculan estrechamente a cada una de las políticas y estrategias contempladas en los criterios de fomento establecidos por la propia ley y en cuyo marco se pretende impulsar el desarrollo rural con carácter integral y sustentable. Ello no significa, sin embargo, que este frente haya sido cubierto y que no se siga careciendo de otro tipo de instrumentos, como los de corte operativo (catastros, censos, padrones, mapas).

### **Servicios**

La LDRS reconoció a un conjunto de entidades de la Administración Pública Federal ya existentes, bajo la denominación de “servicios”, a las cuales, si bien no creó, dio mayor seguridad de permanencia al incorporarlas a su articulado. O sea, como en el caso de los sistemas, no se crea una nueva unidad administrativa, tan sólo se transforman algunos organismos desde

el punto de vista nominal (más no operativo ni estructural), es por ello que el artículo 3 de la citada ley los define como:

XXVIII. Servicio. Institución pública responsable de la ejecución de programas y acciones específicas en una materia.

Para subrayar lo anterior, el artículo 41 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en materia de Organismos, Instancias de Representación, Sistemas y Servicios Especializados, señala que estos últimos “no implicarán la creación de unidades administrativas, ni la asignación de recursos adicionales a los aprobados en el ejercicio fiscal correspondiente”.

Lo mismo que los sistemas, los servicios creados por la LDRS están regulados por el segundo párrafo del artículo 22, siendo los siguientes:

X. Servicio Nacional de Normalización e Inspección de Productos Agropecuarios y del Almacenamiento; XI. Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria (Senasica); XII. Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas (SNICS); XIII. Servicio Nacional del Registro Agropecuario; XIV. Servicio Nacional de Arbitraje del Sector Rural; y XV. Servicio Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral (Senacatri).

De acuerdo con el Reglamento de la LDRS, los primeros cuatro servicios especializados que aparecen en la lista anterior están a cargo de la Secretaría coordinadora del sector, o sea, la Sagarpa, los cuales, con excepción del primero (Servicio Nacional de Normalización e Inspección de Productos Agropecuarios y del Almacenamiento) y del cuarto (Servicio Nacional del Registro Agropecuario), actualmente operado por la Unidad de Asuntos Jurídicos de la citada dependencia, los otros servicios conforman entidades ya existentes, operando en calidad de órganos desconcentrados.

Por su parte, el Servicio Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral, representado en la actualidad por el Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, mejor conocido como INCA Rural, que tiene el carácter de empresa de participación estatal mayoritaria, es dirigido por un consejo interno, cuya integración, organización y funcionamiento se regula de conformidad con lo dispuesto por el artículo

48 de la LDRS y los Lineamientos Generales de Operación emitidos por la CIDRS para dicho Servicio.

Con el Servicio Nacional de Arbitraje del Sector Rural ocurre algo distinto pues, a seis años de haberse ordenado su creación, aún no se le ha instalado. Éste deberá funcionar en los términos previstos en la LDRS y en los Lineamientos Generales de Operación correspondientes que expida la CIDRS, en los cuales se requerirá establecer las normas necesarias para evitar conflictos de interés y señalar en qué dependencia quedará sectorizado. Tan es así que el Reglamento mencionado dispone:

Artículo 46. La Comisión Intersecretarial, con la participación del Consejo Mexicano, promoverá el Servicio Nacional de Arbitraje del Sector Rural, el cual podrá quedar bajo la dirección de la Secretaría, en los términos de los Lineamientos Generales de Operación que la propia Comisión Intersecretarial apruebe.

En rigor, los Servicios señalados no constituyen propiamente instrumentos de planeación, desde el punto de vista técnico, sino más bien instrumentos públicos de fomento al desarrollo, esto es, entidades mediante las cuales el gobierno maneja ciertos programas y recursos y aplica determinadas políticas específicas que desde la entidad coordinadora se establecen. Sin embargo, el hecho de surgir en el marco del sistema establecido por la LDRS permite ubicarlas como tales merced al papel que desempeñan.

## **Fondos**

Con la finalidad de respaldar la concreción de sus estrategias de desarrollo y el funcionamiento de los sistemas y servicios especializados, la LDRS dispuso la creación de los siguientes fondos:

- Fondo para el Apoyo a la Investigación Tecnológica (Art. 38, LDRS)
- Fondo Nacional de Recursos para la Capacitación Rural (Art. 45, frac. VII, LDRS)
- Fondo para las contingencias climatológicas (Art. 129, LDRS)
- Fondo Nacional de Vivienda Rural (Art. 154, Frac. III, LDRS)



Tales fondos deben ser integrados con recursos aportados por el conjunto de las instituciones públicas (de los tres órdenes de gobierno), sociales y privadas que participan en los sistemas, de suerte que no todo su peso cae sobre las dependencias de la Administración Pública Federal, debiendo aclarar que a la fecha éstos han sido muy poco apoyados, principalmente a causa de la crónica carencia de recursos para tal fin.

Se tiene el caso, por ejemplo, del Servicio Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica operado por el Instituto Nacional Para el Desarrollo de las Capacidades del Sector Rural (INCA Rural), a cargo del cual corre una de las primeras aportaciones al fondo destinado a esa tareas y la coordinación del Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral (Sinacatri). Sin embargo, crónicamente falta de recursos debido a que el Presupuesto de Egresos de la Federación sólo le considera para gasto corriente, el funcionamiento del Servicio mencionado se ve de suyo limitado y sin la posibilidad de aportar recursos líquidos propios para la operación del fondo de capacitación.

De continuar esa situación, lo más probable es que el sistema integral de planeación del desarrollo rural del que los mencionados sistemas, servicios y fondos forman parte importante, vea frustrado el propósito para el que éstos fueron creados, con lo cual estaría condenado al estancamiento. He ahí uno de los rubros principales sobre los cuales el Legislativo debe velar por hacer que se cumplan sus propias disposiciones canalizando recursos suficientes para su ejecución a los presupuestos de egresos que correspondan.

## **Programas**

Para redondear el bagaje instrumental de apoyo a la planeación, además del PEC, la LDRS estableció 10 programas encaminados a apoyar la aplicación de las estrategias apostadas a lo largo del apartado de fomento de la LDRS,

- Programa Nacional de Capacitación Rural Integral (Art. 45)
- Programa de Apoyo Directo a los Productores en Condiciones de Pobreza (Art. 80)
- Programa Básico de Producción y Comercialización de Productos Ofertados por los Agentes de la Sociedad Rural (Art. 106)

- Programa para la Formación de Organizaciones Mutualistas y Fondos de Aseguramiento (Art. 128)
- Programa de Reconversión Productiva (Art. 130)
- Programa de Prevención de Desastres (Art. 131)
- Programa Nacional de Fomento a la Organización Económica del Sector Rural (Art. 153)
- Programa de Empleo Temporal (Art. 162)
- Programa de Atención a Grupos Vulnerables (Art. 162)
- Programa de Fomento Productivo (Art. 167)

La finalidad y criterios a que debe ajustarse cada uno de estos programas se encuentran previstos en el apartado de fomento establecido en la LDRS, que comprende los artículos del 32 al 200, a lo largo de los cuales se definen las estrategias y políticas en cuyo marco se deben aplicar, debiendo resaltarse que solamente los programas de capacitación y de organización alcanzan el nivel de nacionales.

No obstante, aún cuando la mayoría de dichos programas han sido expedidos, la aplicación de algunos de ellos se ha visto obstaculizada por la falta de recursos, como el caso del Programa Nacional de Capacitación Rural Integral, que avanza con suma lentitud debido a que su Servicio responsable (el INCA Rural) carece de presupuesto para operación, circunstancia que resulta a todas luces absurda, en especial si se considera que al decir de algunas corrientes de opinión actualmente el mundo se encuentra en tránsito hacia la “sociedad del conocimiento” donde las capacidades sociales y del ser humano resultan fundamentales.

Son ya muchos los años que esa entidad gubernamental sólo cuenta para el pago de su personal y los servicios de administración, sin que ni el Ejecutivo Federal ni la Cámara de Diputados acierten a asignarle recursos para su operación, situación que no tiene explicación si se toma en cuenta la creciente competencia a que se enfrentan los productores del campo y la actual apertura de las fronteras en materia comercial.

### **Autonomía del INEGI**

La base informativa es componente fundamental del conjunto de instrumentos necesarios para la planeación. En México, la tarea de recopilación, análisis y

actualización de la información ha corrido desde principios de los ochenta a cargo del Instituto Nacional Estadística, Geografía e Informática (INEGI), creado por decreto presidencial del 25 de enero de 1983, habiendo tenido los siguientes antecedentes históricos:

- 1882. Se crea la Dirección General de Estadística (DGE).
- 1895. Se levanta el primer Censo de Población.
- 1922. Se crea el Departamento Autónomo de la Estadística Nacional (DAEN).
- 1930. Se realiza el primer Censo Agrícola y Ganadero y el primer Censo Industrial.
- 1932. Desaparece el Departamento Autónomo de la Estadística Nacional para convertirse nuevamente Dirección General de Estadística.
- 1958. La DGE pasa a depender de la Secretaría de Industria y Comercio.
- 1968. Se constituye la Comisión de Estudios del Territorio Nacional.
- 1970. Se integran a la DGE las funciones del Departamento de Muestreo de la Secretaría de Industria y Comercio.
- 1976. Se crea la Coordinación de Integración y Análisis de la Información (CIAI). Se crea la Dirección General de Sistemas y Procesos Electrónicos (DGSPE), dependiente de la Coordinación General del Sistema Nacional de Información.
- 1977. La DGE pasa a formar parte de la Coordinación General del Sistema Nacional de Información (CGSNI) a cargo de la SPP.
- 1980. La Coordinación General de Servicios Nacionales de Estadística Geografía e Informática (CGSNEGI) sustituye a la CGSNI.
- 1983. La Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática fue transformado en Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), como dependencia subordinada a la SPP.

En 1992, al desaparecer la SPP, el INEGI pasó a formar parte de la SHCP en calidad de órgano desconcentrado, condición en la que se mantuvo por espacio de quince años, en cuyo transcurso fue acremente criticado en virtud de que su grado de dependencia del Ejecutivo de la Unión permitía la manipulación de la información y el uso distorsionado de los datos, lo que le hacía altamente sospechoso.

En reacción a la dependencia anterior, el 7 de abril de 2006 aparecieron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, reformas al artículo 26 de la

Constitución Política, mediante las cuales el Congreso de la Unión adicionó un Apartado B a dicho numeral, en los siguientes términos:

B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, estados, Distrito Federal y municipios, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia; los requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo.

Los miembros de la Junta de Gobierno sólo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia; y estarán sujetos a lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución.

Con este nuevo marco jurídico elevado a rango fundamental, el INEGI adquiere al menos en teoría la autonomía institucional y financiera necesaria para desempeñar sus funciones de manera independiente, sin verse sujeto a presiones de corte político —o de otro tipo— que pudieran dar un uso indebido a la información y falsear los datos que contienen los indicadores económicos y sociales más importantes para el desarrollo del país.

## **Definición de bases estratégicas e inclusión de criterios de planeación**

Entre las novedades introducidas por la LDRS destaca el hecho de haber establecido las estrategias de corto, mediano y largo plazo, que deben contemplarse en los planes y programas de desarrollo rural elaborados por la Administración Pública Federal, así como los criterios de orientación a los que éstos deben ajustarse. Ello brinda mayor seguridad jurídica a los sujetos regulados por la misma, en términos de la certidumbre que requieren respecto de que la orientación impresa a las políticas públicas de desarrollo rural no cambiará de dirección de la noche a la mañana, ni será definida de acuerdo al capricho de ningún gobernante.

### *a) Definición de bases estratégicas*

En 1981, la LFA coronó la creación del sistema original de planeación del desarrollo rural estableciendo una serie de estrategias que debían regir la orientación de planes y programas para la consolidación del modelo de desarrollo constitucionalmente impulsado. Como se comentó en el apartado correspondiente, dichas estrategias respondían a propósitos de mercado contenido sectorial agrario, pues básicamente se centraban en acciones en las que de una u otra manera estaba involucrada la propiedad de la tierra (compactación de áreas, tierras ociosas, integración de Unidades de Producción).

Es probable que de haberse mantenido el mismo modelo de desarrollo promovido por la gestión presidencial que expidió la LFA dichas estrategias hubiesen sido efectivamente aplicadas. Empero, la administración del presidente Miguel de la Madrid efectuó un giro –por todos conocido– y adoptó un modelo de corte neoliberal, dentro del que no se inscriben las acciones de índole sectorial agrario. Pese a su nula aplicación, las estrategias establecidas por la LFA no fueron derogadas en 1988 por la LDDR, la que si bien modificó el sistema de planeación mantuvo las mismas estrategias de desarrollo, las cuales no serían derogadas sino hasta el 6 de enero de 1992 con la publicación de las reformas al artículo 27 constitucional. Desde entonces hasta diciembre del 2001, el sistema de planeación del desarrollo rural en México careció de bases y orientaciones estratégicas.

La LDRS, además de un Título destinado a la planeación, incluyó un apartado en el que consigna las bases estratégicas del sistema, subsanando una laguna que se prolongó por casi diez años. Así, el Título Tercero, de dicho ordenamiento, artículos del 32 al 186, repartidos en 18 capítulos, aborda las estrategias que en lo subsecuente deberá orientar la planeación del desarrollo rural (el artículo 32, establece el concentrado de las mismas), habiendo sido consagradas jurídicamente las siguientes:

TÍTULO TERCERO	
Del Fomento Agropecuario y de Desarrollo Rural Sustentable	
Capítulo I	Del Fomento a las Actividades Económicas del Desarrollo Rural
Capítulo II	De la Investigación y la Transferencia Tecnológica
Capítulo III	De la Capacitación y Asistencia Técnica
Capítulo IV	De la Reconversión Productiva Sustentable
Capítulo V	De la Capitalización Rural, Compensaciones y Pagos Directos
Capítulo VI	De la Infraestructura Hidroagrícola, Electrificación y Caminos Rurales
Capítulo VII	Del Incremento de la Productividad y la Formación y Consolidación de Empresas Rurales
Capítulo VIII	De la Sanidad Agropecuaria
Capítulo X	De la Normalización e Inspección de los Productos Agropecuarios y del Almacenamiento y de la Inspección y Certificación de Semillas
Capítulo X	De la Comercialización
Capítulo XI	Del Sistema Nacional de Financiamiento Rural
Capítulo XII	De la Administración de Riesgos
Capítulo XIII	De la Información Económica y Productiva
Capítulo XIV	De la Organización Económica y los Sistemas Producto
Capítulo XV	Del Bienestar Social y la Atención Prioritaria a las Zonas de Marginación
Capítulo XVI	De la Sustentabilidad de la Producción Rural
Capítulo XVII	De la Seguridad y Soberanía Alimentaria
Capítulo XVIII	Del Servicio Nacional de Arbitraje de los Productos Ofertados por la Sociedad Rural

A simple vista se aprecia que dichas estrategias desbordan el marco de lo sectorial y van más allá de lo meramente económico-productivo, observándose la presencia de componentes de orden social, cultural y ambiental de amplio espectro en la perspectiva de un enfoque que reconoce la importancia del desarrollo del territorio. Ello convalida que la reforma del sistema de planeación implantado por la LDRS revistió un carácter integral en el sentido de que no se acotó al ámbito de lo operativo, sino que se desarrolló también el terreno de lo estratégico.

*b) Establecimiento de criterios de planeación*

Con objeto de asegurar la orientación a seguir por las acciones de impulso al desarrollo rural, la LDRS estableció un proverbial abanico de criterios a los que debe ceñirse la elaboración y ejecución de los diversos programas de la Administración Pública Federal dirigidos al campo. Éstos los encontramos diseminados a lo largo de su texto apuntalando las estrategias específicas señaladas para cada una de las materias (investigación, capacitación, financiamiento), como una suerte de decálogo al que debe ajustarse la actividad pública.

Este recurso legislativo, inédito en materia agropecuaria y rural, permite plasmar en los textos legales las directrices a las que deben atender quienes se encarguen de aplicarlos para apegarse lo más posible a la intención auténtica de los legisladores, convirtiéndose en una especie de candados que impiden salir fácilmente del camino trazado. Este género de disposiciones de Derecho se conoce como normas de tipo preceptivo en cuanto que tienden a delimitar y predeterminedar el comportamiento de quienes se sujetan a la regulación de que se trate.

Para mayor ilustración, a continuación se transcriben sólo algunos de los numerales de la LDRS que contienen preceptos de este tipo:

Artículo 6. Tendrán carácter prioritario las acciones que el Estado, a través de los tres órdenes de gobierno y en los términos de las leyes aplicables, realice en el medio rural. En dichas acciones, que se efectuarán bajo los *criterios de equidad social y de género, integralidad, productividad y sustentabilidad*, podrán participar los sectores social y privado.

Artículo 11. Las acciones para el desarrollo rural sustentable mediante obras de infraestructura y de fomento de las actividades económicas y de generación de bienes y servicios dentro de todas las cadenas productivas en el medio rural, se realizarán conforme a *criterios de preservación, restauración, aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la biodiversidad*, así como *prevención y mitigación del impacto ambiental*.

Artículo 23. *El federalismo y la descentralización de la gestión pública serán criterios rectores* para la puesta en práctica de los programas de apoyo para el desarrollo rural sustentable.

Artículo 40. En relación con los organismos genéticamente modificados, el gobierno federal, a través del organismo especializado en dicha materia, promoverá y regulará la investigación, y en su caso, será responsable del manejo y la utilización de tales materiales, con observancia estricta de los *criterios de bioseguridad, inocuidad y protección de la salud* que formule el Ejecutivo Federal con la participación de las dependencias y entidades competentes y de los productores agropecuarios en el marco de la legislación aplicable.

Artículo 41. Las acciones y programas en capacitación, asistencia y transferencia de tecnología se formularan y ejecutaran bajo *criterios de sustentabilidad, integralidad, inclusión y participación*.

Como se observa, cada uno de los criterios invocados en los numerales transcritos constituye un concepto acabado que tiende a la consecución de un bien o de un valor determinado (cuyo significado específico no es nuestro propósito analizar en este trabajo). Éstos confieren al sistema de planeación ciertos rasgos a partir de los cuales es factible identificar su naturaleza, pues, forman parte de la médula espinal que sostiene su estructura. De ahí, es dable decir, que el modelo de desarrollo rural impulsado por la LDRS en su parte estratégica responde a principios de índole democrática, social y ambiental que pretenden dejar atrás discrecionalidades burocráticas y tentaciones autoritarias.

Es importante hacer notar que la LDRS asume una postura de defensa de los intereses nacionales mediante la salvaguarda de la soberanía y la seguridad alimentarias, considerándolas base de la libre determinación del país, para lo cual apuntala el papel del Estado como rector de la economía y del desarrollo. En ese sentido, las estrategias y políticas que dicho



ordenamiento establece pretenden vigorizar especialmente las actividades productivas agropecuarias y forestales, en la inteligencia de que la soberanía está “basada fundamentalmente en la producción nacional” (Art. 3, frac. XXXII, LDRS).

Sobre el bagaje de principios y criterios aludidos, la LDRS intenta imprimir al desarrollo rural un enfoque humanista y nacionalista, centrado en la búsqueda de la equidad, el bienestar y la justicia social. Tanto así que, aun cuando desde el punto de vista doctrinal la naturaleza de este ordenamiento jurídico es eminentemente de Derecho Público, su contenido normativo sugiere ubicarlo dentro del Derecho Social.

### **Revaloración del desarrollo regional**

El territorio nacional se caracteriza por el abigarrado desarrollo desigual que presentan las numerosas regiones que lo componen, consecuencia de la aplicación de políticas públicas que –en pos de modelos económicos desarrollistas– concentraron la inversión pública y los ingresos durante décadas, generando procesos territoriales (económicos, sociales, culturales, políticos, ambientales) que hoy explican la enorme diferenciación que media entre las regiones y en la calidad de vida de su población. Ello refuerza la idea de que nuestro Pacto Federal cristaliza la unidad en la diversidad.

A lo anterior se vino a sumar el impacto que causa en los ámbitos regionales de nuestro país, ahondando las desigualdades, el aceleramiento del proceso de globalización registrado desde finales de los setenta y luego impulsado a partir de 1994 mediante la apertura comercial acordada con los gobiernos de América del Norte (y que seguramente se recrudecerá a partir de 2008 cuando se levanten las fronteras para los productos agrícolas y pecuarios entre México, Canadá y los Estados Unidos), el cual repercute en el espacio regional generando serios desequilibrios –intra e interregionales– que modifican la realidad económica, política, social, ambiental y cultural, tanto de las áreas urbanas como de las rurales. Sería ocioso mencionar el número de estudios e investigaciones que lo constatan.

Esta situación obliga a las regiones a poner a prueba sus capacidades y energía social, a fin de elevar su nivel de competitividad en un ambiente internacionalizado y en constante cambio, donde puede ser más rentable el

desarrollo del capital social y humano, que los capitales físico y económico. Bajo esa perspectiva se ha dicho que:

Así, lo esencial de las estrategias territoriales se basa en el desplazamiento de la importancia de los factores que hacen al potencial de desarrollo: de los recursos naturales y las ventajas estáticas a las ventajas dinámicas, basadas en la capacidad de innovación, ya que si bien son las empresas las que compiten en los mercados globales, los factores que contribuyen a construir y renovar su competitividad están principalmente asociados a sus bases territoriales.<sup>6</sup>

De esta suerte, en la medida que los factores endógenos y exógenos provocan la transformación de los espacios regionales, la necesidad de planes y programas de desarrollo con esa cobertura se vuelve más urgente. No obstante, procede llamar la atención de que la importancia de las políticas de desarrollo regional ya había sido aceptada desde la década de los sesenta y propuesta en las iniciativas ya comentadas, habiendo sido jurídicamente reconocida en los programas regionales establecidos por la Ley de Planeación, en 1983.

En efecto, de conformidad con el artículo 22 de dicho ordenamiento, el PND indicará los programas sectoriales, institucionales, especiales y regionales que deban ser elaborados, aludiendo a estos últimos de la siguiente manera:

Artículo 25. Los programas regionales se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan, cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.

Sin embargo, debido al enfoque sectorial impreso a las políticas de fomento al desarrollo rural, no han sido muy numerosos los programas de desarrollo regional efectivamente formulados y aplicados por el gobierno federal de entonces a la fecha. De hecho, es muy probable que la administración presidencial 2000-2006 sea la que más haya intentado dar aplicación

<sup>6</sup> Iván Silva Lira, *Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina*, Serie Gestión Pública, núm. 33, ILPES-ONU-CEPAL, Santiago de Chile, abril de 2003, p. 11.

práctica al enfoque regional del desarrollo, a través de los programas Hábitat y de microregiones, o del mismo Plan Puebla-Panamá.

La LDRS reconoce la existencia de los grandes desequilibrios regionales que afectan al país y de la importancia que adquieren los programas de desarrollo de dichos territorios subnacionales, como se desprende de la fracción segunda del numeral que a continuación se transcribe:

Artículo 5. En el marco previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado, a través del Gobierno Federal y en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales, impulsará políticas, acciones y programas en el medio rural que serán considerados prioritarios para el desarrollo del país y que estarán orientados a los siguientes objetivos: I. [...] II. Corregir disparidades de desarrollo regional a través de la atención diferenciada a las regiones de mayor rezago, mediante una acción integral del Estado que impulse su transformación y la reconversión productiva y económica, con un enfoque productivo de desarrollo rural sustentable[...].

Como se aprecia, producto del reconocimiento de la amplia heterogeneidad regional del territorio nacional, la LDRS dispone en la fracción transcrita la atención diferenciada de las regiones del país favoreciendo a las más rezagadas, lo cual refuerza la perspectiva territorial y los propósitos de disminución de los desniveles económicos y sociales. Esto se constata, entre otros, en el texto del siguiente numeral:

Artículo 8. Las acciones de desarrollo rural sustentable que efectúe el Estado, atenderán de *manera diferenciada* y prioritaria a las regiones y zonas con mayor rezago social y económico, mediante el impulso a las actividades del medio rural, el incremento a la inversión productiva, el fomento a la diversificación de oportunidades de empleo e ingreso y la promoción de vínculos entre los ámbitos rural y urbano para facilitar a los agentes de la sociedad rural el acceso a los apoyos que requiere su actividad productiva, así como a los servicios para su bienestar.

Por lo demás, las referencias al enfoque regional aparecen continuamente en el texto de la LDRS, en las distintas políticas de fomento establecidas, enfatizando el apoyo a los programas que contemplen la participación de los tres órdenes de gobierno, como el siguiente:

Artículo 58. Para lograr una mayor eficacia en las acciones encaminadas a la reconversión productiva, se apoyarán prioritariamente proyectos que se integren en torno a programas de desarrollo regional y coordinen los esfuerzos de los tres órdenes de gobierno y de los productores.

El enfoque regional no se aplica e instrumenta de manera sencilla ni por decreto. Para la operación y funcionalidad de este nivel de planeación y fomento al desarrollo se necesita crear todo un sustento de políticas públicas de orden territorial aplicables mediante acciones específicas y diferenciadas, de una nueva institucionalidad pública y social, de la creación de espacios de participación social y su empoderamiento por parte de los actores locales, de un cambio cultural que ponga por encima de las prioridades particulares la búsqueda del Bien Común, en fin, todo lo cual no es posible conseguir de la noche a la mañana.

Para avanzar en esa dirección, la LDRS regula numerosos aspectos a través de los cuales se advierte el apuntalamiento del enfoque territorial y la revaloración del espacio regional como dimensión de la planeación del desarrollo. Ello se refleja especialmente en el acento impreso a la descentralización de funciones y recursos, en el impulso al fortalecimiento municipal, en la definición de una estructura de planeación abierta a la participación de la sociedad local y en los criterios de regionalización de las instancias de planeación, entre otras. Empero, el proceso apenas empieza.

Sin duda, un ingrediente esencial para que la construcción de las bases del desarrollo regional prospere, es la modernización del papel desempeñado por el Estado, toda vez que:

En este contexto, las nuevas funciones de gobierno, en todos sus niveles, deben expresar corresponsabilidad con estas acciones si es que el objetivo consiste en la promoción económica y social de las regiones. Estas nuevas funciones deben operar a través de mecanismos y formas actualizadas de administrar los recursos locales, promover el desarrollo regional y atender las demandas de la población que se manifiestan con argumentos cada vez más propios de una expresión colectiva.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Javier Delgadillo Macías, "Propuesta para la operación de la planeación regional en México. Hacia un modelo territorial del desarrollo", *Revista Macroeconomía*, núm. 149, México, enero de 2006, p. 8.

Lamentablemente, el aparato estatal mexicano, que abarca los tres órdenes de gobierno, carece de elementos para entender la importancia de asumir un nuevo comportamiento y de capacidad operativa para adaptarse a los cambios conforme los requieren los tiempos. Puede decirse que las acciones de carácter regional realizadas por el gobierno con la participación de la Federación, los estados y los municipios, responden más a motivos de carácter coyuntural o extraoficial que a acciones planeadas y derivadas de la aplicación de un enfoque territorial del desarrollo.

### **La visión territorial del desarrollo rural**

A la modernización metodológica, estructural e instrumental del sistema de planeación registrada en México, en 2001, correspondió una nueva concepción del desarrollo plasmada a lo largo del texto de la LDRS que vino a desplazar el enfoque sectorial dominante en el panorama institucional desde años atrás. La nueva óptica permite ampliar el ángulo de visión y emplazar las baterías hacia objetivos estratégicamente más efectivos, en términos sociales, económicos, ambientales y culturales, así como incorporar rubros y segmentos por mucho tiempo descuidados.

De entrada, la noción de desarrollo rural sustentable impresa en la LDRS contiene una serie de implicaciones antes no consideradas en las políticas de desarrollo del campo, como se desprende de la lectura de la fracción XIV de su artículo 3, que a la letra dice:

*XIV. Desarrollo rural sustentable.* El mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos de acuerdo con las disposiciones aplicables, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio.

Esta definición revela que lo rural ya no se concibe en función de criterios de fondo estrictamente demográfico o productivo como ocurrió durante décadas, los cuales operaban como una camisa de fuerza para la planeación del desarrollo del campo. De acuerdo con el criterio demográfico, el sector rural era visto tradicionalmente como un espacio con escasa población, la que normalmente se concentraba en localidades no mayores a

los 2,500 habitantes. Conforme con el criterio productivo, el sector rural es el ámbito geográfico donde se llevan a cabo actividades económicas primarias para el abastecimiento de bienes al sector urbano.

Conforme con la definición aludida, elaborada por exclusión, lo “rural” es aquello que está situado fuera de lo que se considera urbano, es decir, el espacio donde coexisten y se interrelacionan los objetos y sujetos que se hayan ubicados al exterior de los fundos legales y en el cual cristalizan relaciones sociales de corte histórico y económico que dan sentido al desarrollo del territorio, mismo que es visto como “el espacio donde se interrelacionan los aspectos del desarrollo productivo, social, cultural y ecológico de las regiones y espacios rurales, y sus múltiples vínculos con los centros urbanos”.<sup>8</sup>

Dicha noción está inmersa en el concepto de *Nueva Ruralidad* elaborado por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), según el cual:

La ruralidad es ese hábitat construido durante generaciones por la actividad agropecuaria, es el territorio donde este sector ha tejido una sociedad. Este concepto incorpora una visión multidisciplinaria que reivindica los aspectos antropológicos, sociopolíticos, ecológicos, históricos y etnográficos, además de la tradicional visión económica de lo agropecuario y de lo rural, y es abiertamente alternativo a la visión sectorial que predomina en las estrategias de política rural de nuestros países.<sup>9</sup>

El enfoque territorial del desarrollo rural se ha venido acuñando gradualmente en los terrenos conceptual y metodológico a lo largo de un proceso que inició a partir de la década de los ochenta, siendo producto amalgamado de la praxis y de numerosas investigaciones y estudios realizados por instituciones y especialistas de diversos países en torno al desarrollo local y regional, quienes lo han venido delineando y puliendo paulatinamente en foros, academias y encuentros, hasta darle más o menos forma al terminar el siglo XX.

<sup>8</sup> Antonio Ruiz García, “El concepto de territorialidad propuesto en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable”, ponencia presentada en el Seminario Internacional “Enfoque Territorial del Desarrollo Rural”, celebrado en Boca del Río, Veracruz, México, octubre de 2002.

<sup>9</sup> Rafael Echeverri Perico y María del Pilar Riberó, *Nueva ruralidad: visión del territorio en América Latina y el Caribe*, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), 2002, p. 26.

Los progresos de este proceso de construcción intelectual se pueden apreciar con palmaria nitidez en las conclusiones emanadas de las reuniones y conferencias internacionales sobre el tema, celebradas durante los años recientes en América Latina y Europa (Cartagena de Indias, Colombia, 1998; Heredia, Costa Rica, 1998; Veracruz, México, 2002; Milán, Italia, 2003). A partir de aquí empieza a verse al territorio como un espacio continuo campo-ciudad (espacio social determinado) en el que confluyen amplias redes de relaciones económicas y sociales, personas y culturas, cuya interacción define la existencia de un sistema activo y en permanente evolución que, a la luz de las nuevas políticas públicas, se ha venido convirtiendo en la unidad global de intervención estatal y el objeto central de la planeación del desarrollo.

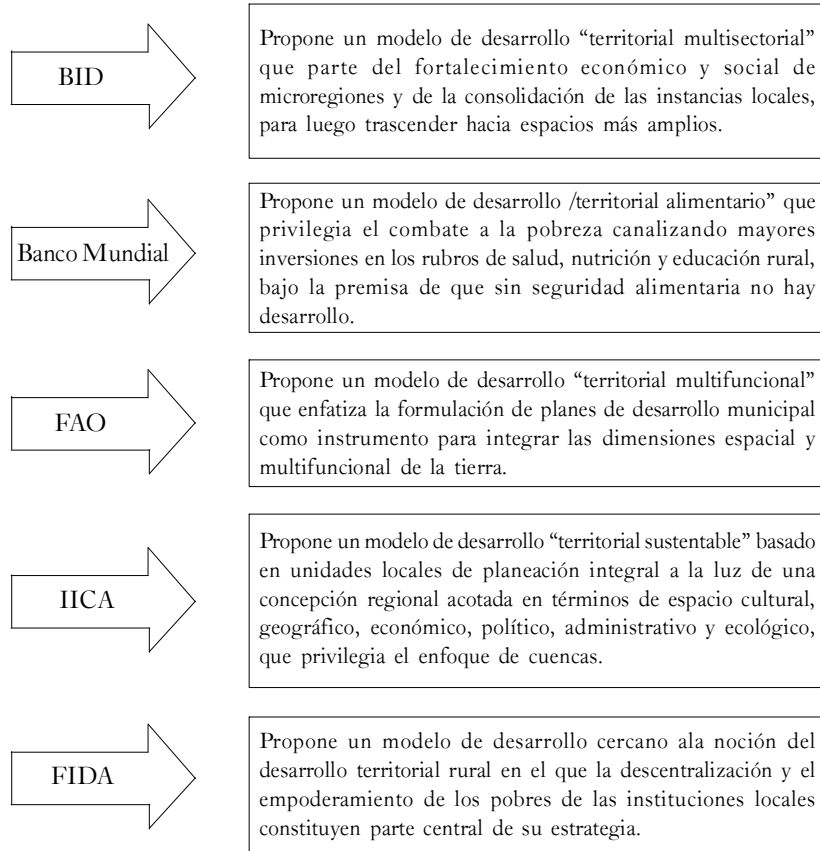
Los diagnósticos contenidos en diversos documentos que han servido de base para la identificación de los criterios y la elaboración del modelo de desarrollo territorial coinciden en los puntos que se resumen en la siguiente cita:

El enfoque territorial pone de manifiesto: *a*) el carácter polifacético de los territorios rurales; *b*) la necesidad de formular políticas con objetivos múltiples e integrales; *c*) la necesidad de superar el marco institucional tradicional y las inversiones sesgadas hacia lo económico; y *d*) la urgencia de establecer mecanismos institucionales que promuevan un sistema participativo y abierto para formular soluciones desde la base. Todos estos aspectos inciden, directamente, en la definición y ejecución de las políticas públicas.<sup>10</sup>

Al influjo de la búsqueda de nuevos paradigmas, distintas agencias internacionales que actúan en la esfera del financiamiento y la cooperación en Latinoamérica, como el Fondo de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), el Instituto Iberoamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y el Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura (FIDA), entre otros, han promovido sus propios modelos y estrategias de desarrollo –entre los que gravitan múltiples denominadores comunes– sobre la base de una nueva concepción de lo rural, los que pueden ser sintetizados y esquematizados de la siguiente forma:<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Sergio Sepúlveda, *Desarrollo Rural Sostenible-Enfoque Territorial*, publicado en CVG Comunidad Virtual de Gobernabilidad. [www.gobernabilidad.cl/modules](http://www.gobernabilidad.cl/modules), 8 de abril de 2004.

<sup>11</sup> Los datos para la elaboración de este resumen fueron tomados de Schejtman, Alexander y A. Berdegué, Julio, *Desarrollo Territorial Rural* (Borrador de trabajo), RIMISIP, Santiago de Chile, febrero de 2003, pp. 5-10.



En términos generales, los paradigmas descritos parten de una concepción de lo rural en la que se reconoce una serie de fenómenos de naturaleza diversa (económica, política, social, cultural y ambiental) y carácter interdependiente, que deben ser considerados forzosamente en la planeación del desarrollo rural. Dicho de otro modo:

El enfoque territorial busca desplazar el eje articulador de las estrategias de desarrollo rural del ámbito del proceso productivo en sí mismo al ámbito del territorio. Se busca, entonces, pasar de la formulación de políticas que privilegian una visión parcelada (sectorial) de la realidad a políticas que se centran en el lugar y que privilegian la multidimensional (económica, social, política, ambiental y cultural) del espacio.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Sepúlveda, *op. cit.*



Al calor de ese enfoque, la LDRS deja de tener a las actividades económicas y a los actores sociales ligados a ellas (propietarios y productores) en el centro de la planeación del desarrollo rural. Ahora el objetivo no consiste solamente en impulsar la realización de actividades productivas sino también en fomentar el mejoramiento integral del bienestar social de la población y el desenvolvimiento del territorio en general, bajo una óptica holística, en la que lo económico sigue siendo medular, pero en la que se brinda igual importancia a la atención de los factores sociales, ambientales y culturales.

La visión del desarrollo rural contenida en la LDRS toma diversos elementos de los modelos comentados y añade propuestas captadas en los foros celebrados en 1998 para la integración de la ley posteriormente vetada por el Ejecutivo Federal, imponiendo un enfoque integral adaptado a las circunstancias del campo mexicano y a las necesidades de la sociedad rural, con lo cual se logra establecer una estrategia que permite al Estado aplicar esfuerzos y recursos con mayor eficiencia hacia los ámbitos regionales y sectores poblacionales más necesitados.

Bajo esa noción, el Fondo Minka de Chorlaví, ha elaborado el siguiente concepto en torno al Desarrollo Territorial Rural o DTR:

Se ha definido el DTR como un proceso de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza. La transformación productiva tiene el objetivo de articular competitiva y sustentablemente la economía del territorio a mercados dinámicos. El desarrollo institucional tiene los propósitos de estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí, y entre ellos y los agentes externos relevantes, y de incrementar las oportunidades para que la población participe del proceso y sus beneficios. Por otra parte, se ha señalado que para los programas de DTR, el territorio es una construcción social, es decir, un espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente. El DTR debe entenderse no sólo como un proceso de transformación en la economía y en las instituciones, sino también como un proceso de cambio de la sociedad rural.<sup>13</sup>

La integración de los aspectos sociales al concepto del desarrollo rural establecido en la LDRS se palpa, no sólo en las partes declarativas o en las

<sup>13</sup> Fondo Mink'a de Chorlaví, *En torno al concepto de desarrollo territorial rural*, [[www.fondominkachorlavi.org/dtr](http://www.fondominkachorlavi.org/dtr)].

normas de interpretación, sino también en distintos capítulos en que se abordan cuestiones relativas al bienestar social y a la sustentabilidad de la producción rural. Dicha integración conceptual y estratégica se confirma en materia de bienestar social con la lectura del artículo 5, fracción I, de la LDRS, en el que se establece que las políticas, estrategias y programas deben orientarse a:

- I. Promover el bienestar social y económico de los productores, de sus comunidades, de los trabajadores del campo y, en general, de los agentes de la sociedad rural, mediante la diversificación y la generación de empleo, incluyendo el no agropecuario en el medio rural, así como el incremento del ingreso [...].

Con respecto al segundo componente, es decir, el requisito de sustentabilidad implícito en el enfoque territorial del desarrollo rural, la LDRS dispone:

Artículo 164. La sustentabilidad será criterio rector en el fomento a las actividades productivas, a fin de lograr el uso racional de los recursos naturales, su preservación y mejoramiento, al igual que la viabilidad económica de la producción mediante procesos productivos socialmente aceptables.

Con los componentes sociales y ambientales comentados, la LDRS explica su denominación y trata de viabilizar la consecución del primero y segundo de los objetivos señalados en su artículo 1º, a saber, la promoción del desarrollo rural sustentable del país y de un medio ambiente adecuado, propósitos enmarcados en el enfoque territorial adoptado por la ley.

En esa perspectiva, la normatividad consagrada en la LDRS busca promover el desarrollo sustentable por medio de dos estrategias: asignando a la agricultura un carácter multifuncional y detonando procesos de generación de ingresos en los rubros asociados a las actividades industriales, comerciales y de servicios, o sea, vinculadas a los sectores secundario y terciario.

A través de la primera estrategia, impulsada en la perspectiva del modelo propuesto por la FAO, el enfoque territorial reconoce el carácter multifuncional de la agricultura y de la tierra, a las cuales asigna el cumplimiento de tres funciones fundamentales: una económica, otra social y otra ambiental, mismas que se encuentran íntimamente interrelacionadas, superando la idea

de que la agricultura y la tierra desempeñan una sola función: la económico-productiva. En este marco, tanto “actividad” como “recurso”, adquieren un significado cultural que cohesiona los elementos del medio rural y genera fenómenos identitarios.<sup>14</sup>

Lo dicho se aprecia palmariamente en diversos numerales de la LDRS, dentro de los cuales sobresalen los relativos a la reconversión productiva, cuyo texto consignan los principales elementos del carácter multifuncional de la tierra y la agricultura, como se observa en la siguiente lectura:

Artículo 55. Los apoyos para el cambio de la estructura productiva tendrán como propósitos: I. Responder eficientemente a la demanda nacional de productos básicos y estratégicos para la planta industrial nacional; II. Atender a las exigencias del mercado interno y externo, para aprovechar las oportunidades de producción que representen mejores opciones de capitalización e ingreso; III. Fomentar el uso eficiente de las tierras de acuerdo con las condiciones agroambientales, y disponibilidad de agua y otros elementos para la producción; IV. Estimular la producción que implique un elevado potencial en la generación de empleos locales; V. Reorientar el uso del suelo cuando existan niveles altos de erosión o impacto negativo sobre los ecosistemas; VI. Promover la adopción de tecnologías que conserven y mejoren la productividad de las tierras, la biodiversidad y los servicios ambientales; VII. Incrementar la productividad en regiones con limitantes naturales para la producción, pero con ventajas comparativas que justifiquen la producción bajo condiciones controladas; VIII. Fomentar la producción hacia productos con oportunidades de exportación y generación de divisas, dando prioridad al abastecimiento nacional de productos considerados estratégicos; y IX. Fomentar la diversificación productiva y contribuir a las prácticas sostenibles de las culturas tradicionales.

Con la segunda estrategia lo que se pretende es reforzar la base económica en general y el surgimiento de dinámicas de acumulación que propicien nuevas inversiones —en todos los giros y ramos—, mediante apoyos a la diversificación productiva y la aplicación de la tierra en usos que tienden

<sup>14</sup>Javier Ramírez Juárez, “La multifuncionalidad del espacio rural y las estrategias de desarrollo rural sostenible”, ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre el Enfoque Territorial del Desarrollo Rural, organizado por la Sagarpa-INCA Rural e IICA, Veracruz, México, 2002, p. 3.

a salvaguardar la integridad de los recursos naturales (suelos, aguas, bosques y selvas), dentro de los cuales resaltan el turismo alternativo (ecológico, rural, de aventura), así como los contratos de aprovechamiento sustentable de tierras y los contratos de servicios ambientales y tutela del paisaje a que hace alusión el párrafo segundo del artículo 53 de la LDRS.

Si bien la LDRS intenta fomentar el uso rentable y diversificado de los recursos naturales mediante el apoyo de proyectos de carácter sustentable en la esfera del comercio y los servicios, a fin de incentivar el desarrollo económico del territorio sin poner en riesgo la calidad y cantidad de los recursos ni la biodiversidad, este constituye uno de los aspectos más endebles de la misma, dado que aborda el tópico de modo demasiado general y es omisa en cuanto a la canalización de apoyos a otra clase de proyectos productivos o de servicios.

Como ya se expresó páginas atrás, el enfoque territorial parte de la premisa de que cada espacio regional –o subnacional– posee sus propias características y de que las condiciones económicas, físicas, políticas, sociales, ambientales y culturales, varían incluso a nivel de microregión. Por tal razón, la LDRS adoptó el enfoque regional y estableció la obligación de aplicar políticas diferenciadas, priorizando las zonas con mayor rezago social.

Es decir, los criterios tradicionales que impulsaban políticas públicas homogéneas y lineales para promover el desarrollo del campo mexicano con una idea marcadamente sectorial, fueron superados por una visión que reconoce la diversidad geográfica, socioeconómica y cultural de todo el territorio nacional, por cuyo motivo dispone la instrumentación de políticas específicas, adecuadas a cada caso, como se desprende de la siguiente lectura:

Artículo 9. Los programas y acciones para el desarrollo rural sustentable que ejecute el gobierno federal, así como los convenidos entre éste y los gobiernos de las entidades federativas y municipales, *especificarán y reconocerán la heterogeneidad socioeconómica y cultural de los sujetos de esta Ley*, por lo que su estrategia de orientación, impulso y atención deberá considerar tanto los aspectos de disponibilidad y calidad de los recursos naturales y productivos como los de carácter social, económico, cultural y ambiental. Dicha estrategia tomará en cuenta asimismo los distintos tipos de productores, en razón del tamaño de sus unidades de producción o bienes productivos, así como de la capacidad de producción para excedentes comercializables o para el autoconsumo.

Asimismo, el criterio aplicado por la LDRS para definir la regionalización conveniente al desarrollo rural (la demarcación del territorio), plasmada a través de la circunscripción de los DDR, no se da solamente a partir de sus características económicas y sociales, como lo hacía el enfoque sectorial que le precedió, sino en función de elementos de corte geográfico-ambiental que se sustentan en la integralidad del espacio como una unidad territorial y conciben a la cuenca hidrológica como la unidad básica de la planeación. En ese sentido, el artículo 29, cuarto párrafo, de la LDRS, señala que la delimitación de los DDR deberá hacerse: “procurando la coincidencia con las cuencas hídricas”.

Con esta óptica, aplicable a los planes y programas de desarrollo desde la instancia distrital, pueden cristalizar efectivamente los criterios de integralidad y sustentabilidad y sentar las bases para una eficaz protección de la biodiversidad y los recursos naturales, dado que los DDR son responsables de integrar el conjunto de proyectos emanados de los niveles municipales desde donde muchas veces no se percibe la dimensión de las cuencas.

Este enfoque es reforzado mediante el apoyo prioritario otorgado a los productores involucrados en acciones de reconversión localizados en las partes altas de las cuencas, a fin de que la transformación de sus actividades productivas se efectúe con base en el óptimo uso del suelo y del agua mediante prácticas agrícolas, ganaderas y forestales de carácter sustentable (Art. 171).

Al tenor de los avances en la esfera de la participación social, la visión impresa en la LDRS supone que los actores asentados en determinado territorio deben convertirse en los protagonistas centrales de su propio desarrollo, proponiendo proyectos, participando en las instancias de planeación, ejecutando sus acuerdos, en fin, todo lo cual se supone que imprimirá a los planes y programas una orientación determinada “desde lo local”, no desde lo distrital, estatal o lo nacional, donde se está lejos de las necesidades de la población y de sus problemas.

El anacrónico enfoque “hacia lo local”, aplicado por agentes que carecen de contacto directo con el territorio que se trate de desarrollar, no puede tener la misma objetividad que tienen los planteamientos formulados por quienes viven diariamente la realidad de que se habla. Admitiendo lo anterior, la LDRS hace descender las instancias de planeación al nivel municipal para que desde ahí se imprima a los programas un enfoque que responda

efectivamente a una visión desde lo local, en cuyo plano es mucho más probable que los planes se adecuen a las necesidades del territorio.

Desde luego, ello precisa de una institucionalidad rural capaz de soportar una eficiente toma de decisiones, el efectivo uso de los instrumentos y el adecuado funcionamiento de las instancias de planeación, programación, ejecución y evaluación de proyectos, en torno a lo cual queda todavía mucho que construir. Es por ello que el legislador debe poner especial énfasis en este aspecto y salir al campo a interactuar con los consejos y comités a fin de detectar aquellos dispositivos que potencialmente pudieren servir para mejorar la operación de las instancias locales de planeación del desarrollo.

El proceso de transformación por el que atraviesan las estructuras administrativas de las presidencias municipales es viva muestra de la nueva institucionalidad rural que viene surgiendo al amparo de la dinámica detonada por la LDRS, la que aún no logra cuajar y operar debidamente a causa del desconocimiento generalizado y las pocas experiencias que todavía existen sobre la materia, pero también a causa de las inercias burocráticas e intereses políticos que lastran su funcionamiento y empañan la transparencia del proceso.

En cuanto a los sujetos prioritarios reconocidos por la ley, la visión sectorial del desarrollo que imperó hasta 2001 privilegiaba el apoyo a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios (en su doble papel de propietarios y productores), así como a sus organizaciones económicas. Esto constituía un tratamiento legal excluyente ya que la ley hacía sujetos de una protección especial a quienes eran los propietarios de la tierra brindándoles apoyos que no se le otorgaban a otros, lo que ampliaba la brecha existente entre quienes contaban con medios de producción y quienes sólo contaban con su fuerza de trabajo.

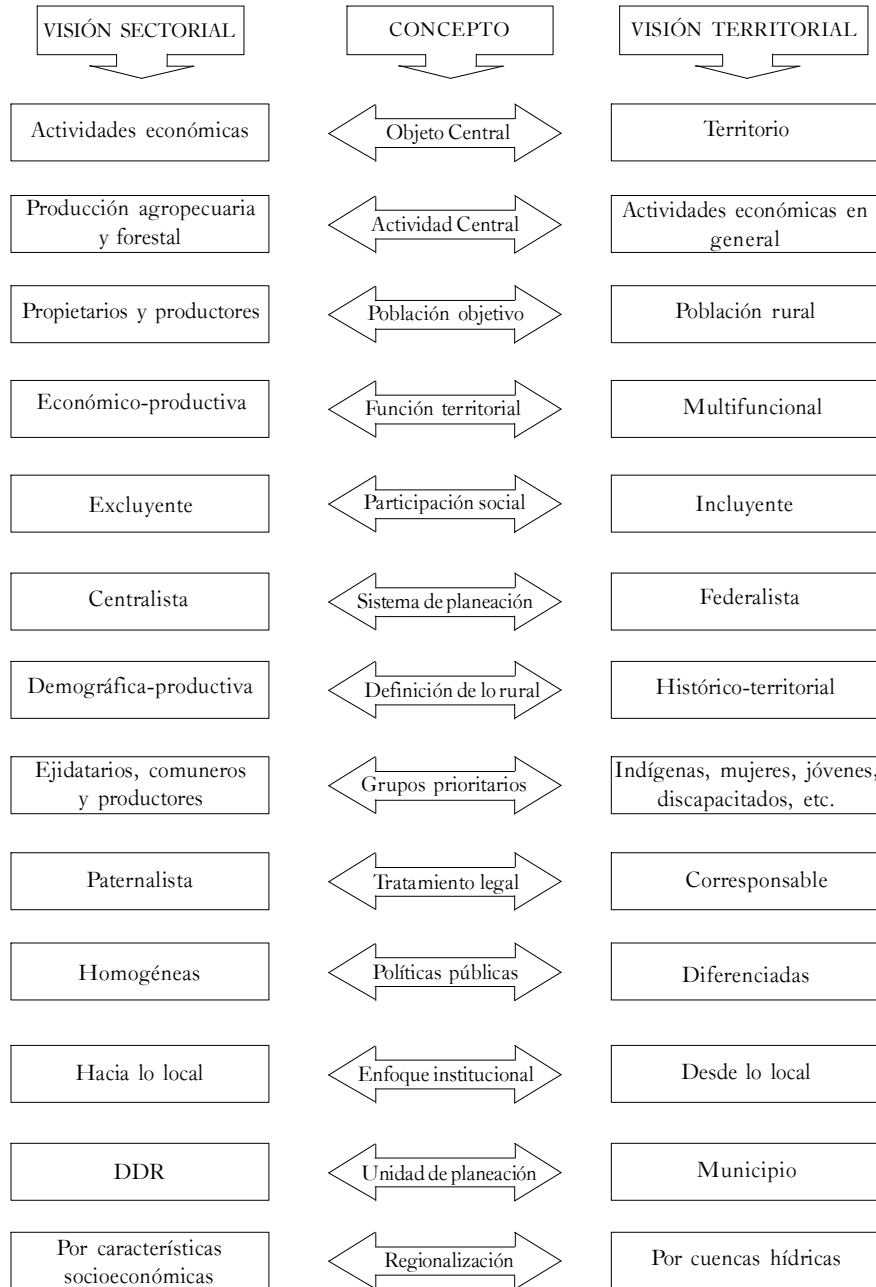
La LDRS dio un giro en este aspecto y adoptó una posición incluyente. Es otras palabras, modificó su orientación tutelar dirigiéndola a quienes constituyen los sectores económica y socialmente más desvalidos del territorio rural, a saber: mujeres, jóvenes, discapacitados, adultos mayores, indígenas, jornaleros agrícolas y migrantes (Art. 154), lo cuales son definidos genéricamente en la ley bajo la denominación de “grupos prioritarios”. En la forma, esto concreta un acto de elemental justicia social, ya que trata de nivelar los desequilibrios sociales brindando un trato desigual a los desiguales y enfatiza su reconocimiento a la equidad social y de género, como se comprueba en el siguiente numeral:

Artículo 154. Los programas del gobierno federal, impulsarán una adecuada integración de los factores del bienestar social como son la salud, la seguridad social, la educación, la alimentación, la vivienda, la equidad de género, la atención a los jóvenes, personas de la tercera edad, grupos vulnerables, jornaleros agrícolas y migrantes, los derechos de los pueblos indígenas, la cultura y la recreación; mismos que deberán aplicarse con criterios de equidad.

No obstante, en cualquiera de los casos, es decir, se trate o no de grupos prioritarios, las políticas públicas orientadas al sector se han endurecido al elaborarse bajo enfoques que buscan involucrar y corresponsabilizar a los actores sociales en las acciones y actividades que tienen que ver con su propio desarrollo, en los cuales el Estado deja atrás su tradicional papel paternalista para adoptar un comportamiento subsidiario que demanda mayor responsabilidad y participación de los gobernados.

La visión territorial del desarrollo rural impresa en la LDRS se nota también en la disminución del acento centralista que caracterizaba el sistema de planeación del desarrollo y en el surgimiento de una nueva institucionalidad que se distingue por el cumplimiento de nuevos papeles y funciones, en espacios más plurales e incluyentes. Efectivamente, la LDRS dio un serio impulso a la política federalista a través de varias medidas descentralizadoras establecidas en la ley de la materia que tienden a reforzar el Pacto Republicano y que se han reflejado en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en el sistema de planeación.

En suma, la LDRS estableció un sistema de planeación del desarrollo rural que pese al cúmulo de deficiencias que naturalmente adolece, cristalizó un notorio avance en la materia. Es probable que debido a su todavía reciente aparición no alcancemos a apreciar cabalmente sus beneficios, sobre todo porque aún nos encontramos inmersos en el proceso de creación de los órganos, instancias, instrumentos y programas cuya implantación dispone, y porque su contenido todavía no se conoce en el país lo suficiente como para que sus sujetos puedan apropiarse efectivamente de ella y de sus innovaciones.





Características básicas de los sistemas de planeación  
del desarrollo rural en México

<i>Conceptos</i>	Sistema Sectorial Agrario (1981-1988) LFA	Sistema Sectorial Agropecuario (1988-2001) LDDR	Sistema de desarrollo territorial (2001- ?) LDRS
Bases jurídicas	Carecía de base constitucional LFA	Art. 26 y 27 Const. Ley de Planeación LDDR	Art. 26 y 27 Const. Ley de Planeación LDRS
Bases Programáticas	Plan Nacional Agropecuario	PND Programas Sectoriales PRONADRI	PND Programas Sectoriales PEC Convenios Sistemas y Servicios
Instrumentos de planeación	Convenios (mencionados pero no regulados)	Convenios de concertación Acuerdos de coordinación	Convenios de Concertación Acuerdos de coordinación Sistemas Servicios Sistema producto
Criterios de planeación	No contemplaba	No contemplaba	Estableció criterios generales y específicos
Procedimiento de planeación	Vertical unidireccional Cerrado Participativo agrario	Vertical unidireccional Semicerrado Participativo agropecuario	Vertical bidireccional Abierto Participativo social
Unidad básica de planeación	Cuatro tipos de Distritos	Distritos de Desarrollo Rural	Municipios
Líneas de fomento	De corte sectorial agrario	Hasta 1992 mantuvo las de la LFA	De corte territorial
Regionalización Distrital	Por actividad agropecuaria (riego, temporal, drenaje, acuacultura)	Por características ecológicas y socioeconómicas	Por cuencas hídricas

## Bibliografía

- Antología de la Planeación en México 1917-1985*, “Inversión Pública y Planeación regional por cuencas hidrológicas (1947-1958)”, vol. II, SPP/Fondo de Cultura Económica, México, 1985.
- Arbesú Verduzco, Luis Ignacio, “Política gubernamental y planeación en México”, *Revista del Colegio de México*, 1992.
- Azpíroz, María Elena, *El campo en el México moderno*, Ediciones Sextante/SARH, México, 1988.
- Bayley, John, “La Secretaría de Programación y Presupuesto”, *Revista de Administración Pública*, núm. 44, octubre-noviembre, México, 1980.
- Carrillo Castro, Alejandro, “Reforma administrativa para el desarrollo económico y social (1976-1982)”, *Revista de Administración Pública*, núm. 31 y 32, julio-diciembre, México, 1977.
- Confederación Nacional Campesina, *La esencia de la nación*, Coordinación Nacional de Estudios Históricos, Políticos y Sociales, PRI, México, 1993, p. 279-280.
- Cordera Campo, Rolando y Lomelí, Leonardo, *La política social moderna. Evolución y perspectivas. Resumen ejecutivo y consideraciones finales*, Cuadernos de Desarrollo Humano, núm. 26, Secretaría de Desarrollo Social, México, julio de 2005.
- Delgadillo Macías, Javier, “Propuesta para la operación de la planeación regional en México. Hacia un modelo territorial del desarrollo”, *Revista Macroeconomía*, núm. 149, México, enero de 2006.
- Echeverri Perico, Rafael y Ribero, María del Pilar, *Nueva ruralidad: visión del territorio en América Latina y el Caribe*, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), 2002.
- Fondo Mink’a de Chorlaví, *En torno al concepto de Desarrollo Territorial Rural* [[www.fondominkachorlavi.org/dtr](http://www.fondominkachorlavi.org/dtr)].
- Fritscher, Magda, *Estado y sector rural en México: 1976-1982*, Cuadernos Universitarios, núm. 31, UAM-Iztapalapa, México, 1985.
- García Jiménez, Plutarco, *Desventuras de una ley vetada*, en Diego Quintana et al., “Políticas públicas para el desarrollo rural”, UAM/Juan Pablos Editores, México, 2003.
- Garza Ramos, Juan, ponencia presentada en el *Seminario de Evaluación de la Ley de Fomento Agropecuario*. UNAM, México, 1981.

- Gutiérrez Salazar, Sergio, “El federalismo mexicano y la coordinación intergubernamental”, *Revista de Administración Pública*, México, 1986.
- Hernández Hernández, Roberto, “La seguridad Alimentaria y su aplicación en países de la Cuenca del Pacífico”, *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. 1, núm. 2, enero-abril de 1995.
- López Portillo, José, “La función de control en la reforma administrativa”, *Revista de Administración Pública*, núm. 22, enero-febrero, México, 1971.
- Mancera Ortiz, Rafael, “La administración pública en los planes de desarrollo económico”, *Revista de Administración Pública*, núm. 1, enero-marzo, 1956, México.
- Mendieta y Núñez, Lucio, *Aspectos sociales de la Ley de Fomento Agropecuario*, Seminario de Evaluación de la Ley de Fomento Agropecuario, UNAM, México, 1981.
- Montemayor Seguy, Rogelio. “El sistema nacional de planeación democrática”, *Revista de Administración Pública*, núms. 55-56, julio-diciembre, México, 1983.
- Moreno Valle, Javier, “Apuntes para una historia de la planeación en México”, *Revista de Administración Pública*, núm. 39, julio- septiembre de 1979, México.
- Partido de la Revolución Mexicana, *Segundo Plan Sexenal, 1940*, Partido Revolucionario Institucional, Comisión Nacional Editorial, México, 1976.
- Ramírez Juárez, Javier, “La multifuncionalidad del espacio rural y las estrategias de desarrollo rural sostenible”, ponencia presentada en el Seminario sobre el Enfoque Territorial del Desarrollo Rural, organizado por la Sagarpa-INCA Rural e IICA (2002).
- Rosenzweig, Andrés, *Breve análisis económico de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable*, IICA, junio de 2003.
- Ruiz García, Antonio, “El concepto de territorialidad propuesto en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable”, ponencia presentada en el Seminario “Enfoque Territorial del Desarrollo Rural”, celebrado en Boca del Río, Veracruz, México, en octubre de 2002.
- Ruiz Dueñas, Jorge. “La vía de planificación mexicana”, *Revista de Administración Pública*, núms. 55-56, julio-diciembre, México, 1988.
- Salinas Lozano, Raúl, “Comisión de Inversiones”, *Revista de Administración Pública*, núm. 5, enero-marzo de 1957, México.
- Sánchez González, José, *La empresa agraria en México*, Universidad Autónoma de Querétaro, México, 1990.
- Schejtman, Alexander y A. Berdegúé, Julio, *Desarrollo Territorial Rural* (Borrador de trabajo), RIMISIP, Santiago de Chile, febrero de 2003.
- Sepúlveda, Sergio, *Desarrollo Rural Sostenible- Enfoque Territorial*, publicado en CVG Comunidad Virtual de Gobernabilidad [[www.gobernabilidad.cl/modules](http://www.gobernabilidad.cl/modules)], 8 de abril de 2004.

- Silva Lira Iván, *Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina*, Serie Gestión Pública, núm. 33, ILPES/ONU/CEPAL, Santiago de Chile, abril de 2003.
- Solís, Leopoldo, *Planes de desarrollo económico y social en México*, SEP-Setentas/Diana, México, 1980.
- Unda Gutiérrez, Mónica y Román Morales, Luis Ignacio, *Del dicho al hecho y un resultado maltrecho: planes, políticas y resultado de dos décadas de liberación económica*, Informe Final, CASA MÉXICO, México, 1997-2001.




*La planeación y el desarrollo rural*, de la colección Legislación para el desarrollo rural, del CEDRISA, se terminó de imprimir en diciembre de dos mil siete. En su composición se utilizaron tipos de las familias Caslon Old Face y Franklin Gothic Medium. El tiraje consta de mil ejemplares impresos sobre papel cultural. Edición e impresión *mc editores*, Texcatitla 27, 01830 Ciudad de México [[mceditores@hotmail.com](mailto:mceditores@hotmail.com)].









**L**a legislación que regula los derechos de los campesinos y las diversas actividades que se realizan en el campo mexicano se ha transformado sustancialmente en los últimos años, integrando un complejo cuerpo legislativo sobre el desarrollo rural. Como consecuencia de esta evolución, al lado de materias clásicas como el derecho agrario y de aguas, podemos encontrar otras como el medioambiental, el de planeación y unas más referidas a los nuevos sujetos, como son los pueblos indígenas y los diversos actores sociales.

La colección Legislación para el desarrollo rural, que el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sostenible y la Soberanía Alimentaria de la H. Cámara de Diputados ofrece a los mexicanos, representa un esfuerzo por explicar las transformaciones que el marco jurídico para el desarrollo rural ha experimentado; analizando el contenido de las normas vigentes, tanto desde un punto de vista de su evolución temporal como de su articulación jerárquica –normas constitucionales–, tratados internacionales, en su caso, y leyes federales.