



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

18
37

**LOS ALIMENTOS Y LA ADMINISTRACION PUBLICA
EN EL PERIODO 1976-1981 (PRODUCCION DE
GRANOS BASICOS)**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION
PUBLICA ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA**

P R E S E N T A :

PABLO ROSAS CERVANTES



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION	1
CAPITULO I	
1. Antecedentes	8
1.1. Desarrollo estabilizador	8
1.2. Crisis de la agricultura	22
1.3. Reducción de las áreas cultivables y expansión de la ganadería	24
1.4. La agricultura de riego y la agricultura de temporal	30
1.5. La baja producción de granos: Análisis de sus causas	32
1.6. México convertido en país importador	34
CAPITULO II	
2. Los alimentos como arma de presión política y económica de los países industriales	37
2.1. La estructura mundial de transnacionali- zación	40
2.2. La actuación de las transnacionales en la agroindustria mexicana	43
2.3. Desnutrición y control alimenticio	45
2.4. La desnutrición como un mecanismo de domina- ción y reproductor de desigualdades	48
2.5. Las empresas transnacionales y su injerencia en la economía mexicana	53

CAPITULO III

La política del Sistema Alimentario Mexicano (SAM)	58
3.1. La alianza para la producción	58
3.2. Plan global de Reforma Administrativa	59
3.3. Propósitos y objetivos de la Reforma Administrativa	64
3.4. Objetivos globales para el programa de Reforma Administrativa delineados para el periodo 1976-1982	66
3.5. Plan Global de Desarrollo	70
3.6. Coordinación Administrativa	78
3.7. Bases para la coordinación de la Administración Pública Federal	81
3.8. Estructura estatal y coordinación administrativa	82
3.9. El presupuesto público como medio de coordinación administrativa	85
3.10. El SAM, política horizontal del Poder Ejecutivo: como un intento de solución a la crisis agrícola y alimentaria	89
3.11. Comité Estatal del SAM (Guerrero)	114
3.12. Resultados obtenidos	116
CONCLUSIONES	121
BIBLIOGRAFÍA	128

INTRODUCCION

La administración de López Portillo determinó dos prioridades nacionales: la explotación de hidrocarburos y la producción de granos básicos por medio de la Coordinación del Sistema Alimentario Mexicano (SAM).

Con vastas medidas tomadas por el sector público y la participación de varias instituciones, se creó el mecanismo para distribuir los insumos necesarios y elevar la productividad en las zonas temporaleras. Se promulgó la Ley de Fomento Agropecuario con el fin de asociar agricultores modernos con campesinos temporaleros y formar organizaciones conjuntas para impulsar la tecnificación en el campo y hacerlo productivo. El Estado, implantó un sistema descentralizado de comercialización, para subsidiar el consumo de una canasta básica de productos recomendables y garantizar el suministro adecuado de alimentos.

La crisis de la agricultura no se explica singularmente por lo que sucede en el campo, sino también por la situación que se observa en la industria de transformación de materias primas que ha experimentado profundas modificaciones. Se notan cambios en la orientación industrial, por la creciente penetración de empresas transnacionales en la economía nacional que ejercen un control totalizador de los medios de producción y cambian hasta los patrones culturales, alimenticios y sociales de los pueblos.

En el primer capítulo de este trabajo se explica, el desarrollo del capitalismo mexicano durante el periodo 1950-1976- y sus diferentes efectos y cambios que causó en la Administración Pública Federal. En este lapso, el Estado instrumentó -- dos modelos de desarrollo económico llamados: de 1950-1970, se le denominó desarrollo estabilizador y de 1970-1976, desarrollo compartido. Las características del primero, se identifican en mantener durante su funcionamiento el nivel bajo de crecimiento de los precios y haber logrado una tasa de crecimiento de la producción nacional del 6.2% casi el doble del de la población que era de 3.3%. Esto se debió a los estímulos otorgados por el Gobierno Federal al sector industrial, fue el más favorecido, y a la sustitución de importaciones. La actividad industrial creció a expensas del deterioro del sector primario de la economía nacional, la agricultura, ésta registró inversiones descendentes el 20.7%, el 29.8%, el 37.4%, el 44.3% y el 36.0%, en los años, 1940, 1950, 1960, 1965 y 1970 respectivamente hasta desplomarse la producción de granos básicos. El desarrollo estabilizador fue una manera de propiciar la acumulación de capital industrial y como la Administración Pública, brazo ejecutor de gobierno, de un Estado capitalista, tuvo que corresponder a las exigencias del mismo sistema. Para ello -- fue necesario el surgimiento y modificaciones de instituciones públicas por medio de disposiciones jurídicas, como fue el caso de la creación de la Secretaría de la Presidencia por la --

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 y la división de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas por la misma, y otras que en este trabajo se tratan. La responsabilidad que el mencionado ordenamiento jurídico imponía a la Secretaría de Patrimonio Nacional como órgano controlador de las Paraestatales, coadyuvó a administrar el desarrollo económico y propició la expansión del referido sector para atender las áreas donde la inversión de la iniciativa privada no llegó y los malestares del hambre se dejaron sentir. Las presiones de grupos económicos poderosos cobraron fuerte impulso. Actitud que obligó al régimen de Echeverría apoyarse en el poder de los campesinos y obreros, para los primeros se expropiaron grandes extensiones de tierra principalmente en el noroeste -- del país y decretó colectivizado el ejido. Para los segundos, la creación de varios organismos como: el INFONAVIT, el FONACOT, el INCO para mejorar el nivel de vida de los trabajadores fue inevitable. Las medidas populares tomadas por el Estado, propiciaron desconfianza de la burguesía ante el régimen, causa que culminó con el retiro de la inversión, fuga de capitales hasta devaluar el peso.

La crisis causada por los dos modelos de desarrollo instrumentados en México se manifestaron inoperantes. Se desarrollaron bajo la subordinación de la agricultura y ésta cada día fue incapaz de satisfacer de granos básicos a la sociedad originando la necesidad de importar maíz y frijol principalmente.

En el segundo se trata, la interrelación de México a nivel mundial. Su clasificación como país subdesarrollado, que adolece de imposiciones políticas, económicas y administrativas de aquellos desarrollados. Estos han instrumentado varios programas y políticas para prolongar su dominación entre ellos tenemos: la de producir a través de las ventajas comparativas, proponiendo que cada país sea productor más racional de acuerdo con sus recursos, técnicos, humanos, financieros y materiales. Sin embargo, esto no beneficia a los países pobres, si éstos no tienen manera de cómo satisfacer sus necesidades alimenticias de nada les sirve producir para un mercado externo porque propician su dependencia. Tenemos también el programa agrícola (revolución verde) llevado a cabo por los Estados Unidos principalmente, con el fin, de supuestamente, los países Latinoamericanos, Asiáticos y Africanos obtuvieran autosuficiencia alimentaria eso fue falso. Este programa centró a los grandes productores comerciales y controló la venta de insumos agrícolas en el mercado internacional.

La transnacionalización de la producción se ha hecho eficaz mediante la creación de agencias crediticias como: el Bank of American, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco de Desarrollo Asiático, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, el Fondo Monetario Internacional, etc. Bajo el otorgamiento de sus créditos imponiendo ciertas condiciones que deben contener los programas de los --

países solicitantes. Por ello los bancos son excelentes medios para expender y apoyar a las empresas transnacionales, estas en los últimos años han penetrado fuertemente en la economía nacional y también han condicionado los programas oficiales. Sus áreas de inversión las constituyen aquellas que ofrecen la adquisición de mayor utilidad. Controlan el 60 y hasta el 90% de la producción de alimentos y sus países de donde provienen utilizan a los mismos como arma de presión política. Propician la desnutrición y debilitan la economía de los trabajadores por la producción de mercancías caras y de mala calidad nutritiva. Cambian hábitos de consumo tradicional y generan problemas físicos, mentales y de salud del individuo.

Los países industriales al ver el problema alimentario a nivel internacional, han creado organismos como la FAO, la OMS, la OPS para atenderlo. A pesar de las buenas intenciones de las instituciones referidas, ese problema radica en las relaciones sociales existentes, es decir bajo las leyes del sistema capitalista y no en lo que aquellas puedan hacer.

En el tercero, estudiaremos la atención que López Portillo otorgó al problema de la alimentación mediante la creación de la Coordinación llamada Sistema Alimentario Mexicano que -- inició sus objetivos el primero de junio de 1979 como respuesta a las demandas de los campesinos padecedores de las condiciones devastadoras y reaccionarias de la burguesía nacional e

internacional. El SAM dependía directamente de él, su política reemplazó aquella de tipo jerárquica o piramidal para ejecutar una nueva llamada, horizontal o del mismo nivel. Sus objetivos fueron: atender la problemática campesina y para ello -- propuso la organización del mismo sector. Trató de resolver -- la crisis agrícola temporalera mediante créditos otorgados por la banca oficial especialmente. Arraigar grupos sociales en -- sus lugares de origen y evitar la migración de los mismos hacia las urbes. Control del movimiento campesino por parte del Estado y sus instituciones (BANRURAL, CNC, ANAGSA, FICART, -- FOIR, PRODEL, FOGAN, FRC, CONASUPO, IMSS, COPLAMAR.

El SAM tenía en cada Estado una representación, como ejemplo tenemos al Estado de Guerrero cuyo SAM en esa entidad federativa colaboró para alcanzar lo señalado por el SAM, incrementar la producción de granos básicos.

Con el régimen pasado se llevaron a cabo nuevas disposiciones jurídicas, para adecuar a la Administración Pública al proceso de desarrollo del sistema vigente, entre ellas tenemos la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la cual fusionó a las Secretarías de Agricultura y -- Ganadería y la de Recursos Hidráulicos para formar una sola, -- la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Desde el punto administrativo, se instrumentó la Reforma Administrativa. Se impulsó la planeación con el Plan Global --

de Desarrollo entre otros y se contó con leyes básicas para hacerla como: la mencionada, la de Presupuesto y Gasto Público, la de Estadística y Geografía, la de Duda Pública son algunas de ellas.

Es necesario decir, que estamos conscientes del carácter eminentemente social de la Administración Pública Mexicana por lo que se refiere a su finalidad, pero es innegable también, - sus diversos cambios y transformaciones de la estructura institucional para encarar la crisis y administrar el desarrollo -- del capitalismo.

Al cumplir con este trabajo, nuestro propósito es contribuir también en forma modesta, al estudio de la Administración Pública así como difundir la importancia que organismos como - el SAM significan para el pueblo de México y coadyuvar en la - liberación de la economía nacional.

LOS ALIMENTOS Y LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL PERIODO
1976-1981 (PRODUCCION DE GRANOS BASICOS)

CAPITULO I

1. ANTECEDENTES

Los antecedentes de la carencia de granos básicos se puede explicar analizando el problema a partir de la política adoptada por el Estado llamada "desarrollo estabilizador" hasta que México se convirtió en un país importador a principios de la década de los setentas.

Durante el periodo 1950-1976 se destacaron dos modelos de desarrollo económico en nuestro país. De 1950 a 1970 se conoció como "modelo de desarrollo estabilizador" y durante el periodo 1971-1976 el "modelo de desarrollo compartido".^{1/}

1.1. DESARROLLO ESTABILIZADOR

Este modelo se caracteriza por haber logrado una tasa de crecimiento de la producción nacional de "6.2% en promedio, casi el doble de la tasa de crecimiento anual de la población que fue de 3.3%".^{2/} Por la estabilidad en el tipo de cambio (desde --

1/ Asociación de Economistas Mexicanas, A.C.: Seminario Internacional sobre la Problemática Actual Caso de México. México, junio de 1978, p. 13.

2/ Idem.

1954 hasta 1976 no hubo variación en el tipo de cambio del peso) y por el nivel bajo del crecimiento de los precios. Este modelo incrementó la producción debido a los estímulos brindados al sector industrial por el Gobierno Federal, le destinó grandes inversiones apoyándose en la sustitución de importaciones.

Por otra parte, se descuidó la actividad agrícola y este sector registró inversiones decrecientes.

Sector	Año				
	1940	1950	1960	1965	1970
Industrial	20.7*	29.8	37.4	44.3	38.0
Agricultura	15.5	19.3	8.0	8.6	13.4

*Porcentajes de Inversión Pública Federal en millones de pesos corrientes.
Para mayor información ver el cuadro en la siguiente página.

Con la atención a la industria se buscaba o se pretendía combatir a la indigencia mediante la producción por ello se decía, "No hay solución a la miseria mientras no haya impulso a la producción".^{4/} Esto indica que el pensamiento de los gobernantes tornó bajo la idea de que redistribuyendo el ingreso nacional se mejoraría la justicia social, se pretendía "Igualar a todos en la riqueza y no en la pobreza"^{5/} pero lo que real--

3/ Citado en: Asociación de Economistas Mexicanas: Ob.cit., p.13.
4/ Fernández Santillán, José: Política y Administración Pública en México, México, INAP, 1980, p. 91.
5/ Citado en: Idem.

CUADRO No. 1
INVERSION PUBLICA FEDERAL POR DESTINO DEL GASTO
(Millones de pesos corrientes)

Destino	1940		1950		1960		1965		1970	
		%		%		%		%		%
Agricultura	45	15.5	516	19.3	675	8.0	1,121	8.6	3,921	13.4
Industria	60	20.7	796	29.8	3,133	37.4	5,779	44.3	11,697	38.0
Com. y transportes	152	52.4	1,079	40.4	2,491	29.7	3,409	26.1	5,802	19.8
Beneficio Social	29	10.0	256	9.6	1,885	22.5	2,413	18.5	7,919	27.1
Admón. y Defensa	4	1.4	25	1.0	192	2.3	324	2.5	466	1.6
TOTAL	290	100.0	2,672	100.0	8,376	100.0	13,049	100.0	29,205	100.0

FUENTE: La economía mexicana en cifras, Nacional Financiera 1974. Este cuadro se publicó en "Hechos y Cifras 1976" Bancomext. El Estado en la Economía de Luis Angeles.

mente se encarába era lo no satisfacción de las primeras necesidades de los grupos mayoritarios.

Al cambio del sexenio (de Ruiz Cortines) las reformas sociales fueron fortalecidas en el campo ideológico con el fin de asegurar la estabilidad política y la armonía del sistema económico. Se mantuvo la paz y los movimientos obreros, como el ferrocarrilero de 1958 ahogado por la violencia, no se incrementaron. Las organizaciones obreras se involucraron en unidades de colaboración con el Estado y el mayor porcentaje de emplazamientos a huelga fueron resueltos antes de su estallido.

Esto indica que no se resolvió únicamente con la pérdida de poder del movimiento obrero ferrocarrilero el descontento de los grupos de bajos ingresos, sino que también se ajustaron los cuadros administrativos y funciones burocráticas para atender al sector obrero. Entre los ajustes se encuentra la reforma al artículo 123 constitucional para hacer partícipes a los trabajadores de las utilidades de las empresas, también comprendió la fijación del salario mínimo por región "Se instaló una comisión nacional para tal fin y la reglamentación del trabajo femenino e infantil. La modificación al artículo 123 hizo necesaria, de igual manera, la reforma de la Ley Federal del Trabajo".^{6/} El Gobierno Federal incrementó la atención al movimiento obrero por medio de la participación del Instituto-

^{6/} Fernández Santillán, José: Ob.cit., p. 92.

Mexicano del Seguro Social y la Compañía Nacional Distribuidora de Subsistencias Populares.

De acuerdo a las exigencias del modelo de acumulación de capital, la Administración Pública fue modificada por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958. Se creó la Secretaría de la Presidencia para llevar a cabo la programación financiera y administrativa del sector público. La mencionada ley propuso una serie de cambios en la administración central, uno de los más interesantes "Fue la división de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, que se había mantenido como tal desde 1981, dió paso a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Secretaría de Obras Públicas".^{7/}

Los cambios de la Administración Pública y creaciones de instituciones públicas obedeció al proceso industrializador -- del país, para que resolvieran la continua complejidad del sistema económico en cambio que sin estabilidad política era imposible su desarrollo. Respondía a lo necesario para una acumulación capitalista nacional e internacional. Para auxiliar a la Secretaría de la Presidencia en su propósito, en 1962 se creó la Comisión Intersecretarial para la Planeación Económica y Social. En 1965 surgió la Comisión de Administración Pública, esta última se puede considerar "...como un hecho de mayor importancia para la Administración Pública Mexicana pues fue a

^{7/} Ibid., p. 94.

partir de ella que la Reforma Administrativa se pudo considerar como un proceso continuo y sistemático".^{8/}

Con respecto al sector paraestatal la ley (de 1958) responsabilizó a la Secretaría de Patrimonio Nacional como la Institución de control de las actividades de ese sector, y en 1959 se formó la junta de gobierno de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal y de acuerdo al decreto del 30 de junio de 1959^{9/} las Secretarías y Departamentos de Estado, los organismos descentralizados y empresas de participación estatal elaboraron sus programas de inversiones. Años más tarde López Mateos presentó un plan para administrar al sector público (Plan de Acción Inmediata 1962-1964) medio que sirvió para unificar ciertos programas presentados anteriormente, este plan, coincidía con varios puntos^{10/} presentados por Díaz Ordaz en su plan llamado de Desarrollo Económico y Social 1966-1970. Los planes trataron de reactivar la vida de las empresas paraestatales e involucrarlas directamente con los esfuerzos del Estado, por ello, la reforma a la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal^{11/} ponía atención de coordinar y programar sus funciones y no únicamente la de controlar su funcionamiento. El sector paraestatal y su crecimiento, se considera-

^{8/} Fernández Santillán, José: Ob.cit., p. 96.

^{9/} Citado en: Idem.

^{10/} Para mayor información ver: Ibid, p. 97.

^{11/} Citado en: Fernández Santillán, José: Ob.cit., p. 97.

como uno de los pilares básicos (sin olvidar obviamente la -- fuerza de trabajo base de la acumulación de capital) del des-- arrollo industrial. El mencionado sector, ha beneficiado no -- sólo al capital privado nacional sino también al transnacional. Las cantidades numéricas de la siguiente cita textual muestran la captación de subsidio de cada paraestatal en 1974:

Pemex, 1,087 millones; Ferrocarriles, 3,481; Conasupo 5,818; para los complejos industriales de Ciudad Sahagún y Sicartsa 986; Productos Pesqueros Mexicanos, -- 502 (cinco veces más que el año anterior), y Guanos y Fertilizantes, 500.^{12/}

En los años 60 cobraron vida los siguientes organismos:

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los -- Trabajadores del Estado (1960); Siderúrgica Nacional, S.A. (1960); Compañía Nacional Distribuidora de Sub-- sistencias Populares (1961); Administradora Inmobiliaria, S.A. (1963); Caminos y Puentes Federales de In-- gresos y Servicios Conexos (1963); Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A. (1963); Banco Nacional Agrope-- cuario (1965); Bancos Agropecuarios-norte, noroeste, -- noreste, occidente, sur y sureste (1965); Azufres Na-- cionales Mexicanos, S.A. de C.V. (1967); Industrial -- de Abastos (1967); Sistema de Transporte Colectivo -- (1967); Siderúrgica las Truchas (1969); Algodonera Co-- mercial Mexicana (1969); Instituto Nacional de Protec-- ción a la Infancia (1961); Productora Nacional de Se-- millas (1961); Comisión Nacional de Fruticultura -- (1961); Productos Forestales Mexicanos (1967); Insti-- tuto Mexicano de Asistencia a la Niñez (1968); Gas Na-- tural de Guadalajara (1968); Fosforita Mexicana, S.A. de C.V. (1968); Alimentos Balanceados de México, S.A. (1969).^{13/}

En esos años las instituciones, la Conasupo, el Patronato del-

^{12/} Idem.

^{13/} Citado en, Ibid., p. 98.

Maguey, Azucarera de la Chontalpa, Compañía Industrial de Antigua, Productora Nacional de Semillas y la Comisión Nacional de Fruticultura se crearon con el fin de atender los problemas -- del campo particulares y específicos, se trataba de resolver-- los por medio de la política administrativa, su resultado fue la fragmentación del fenómeno global. Las demandas ejidales -- se transformaron en problemas administrativos dentro del Fondo Nacional de Fomento Ejidal cuya creación fue para tal efecto.

Por otra parte, la localización de los sistemas de riego-- encaminaron hacia el incremento de unidades capitalistas, como las del noroeste del país, influyeron en la directriz agrarista del Estado marcada por la expansión del capital y tuvo que cambiar, no hacia el beneficio social sino hacia la acumulación del mismo. La Administración Pública y sus instituciones, se encontraban atadas a la ley del sistema capitalista. "Las-- relaciones políticas se volvieron relaciones administrativas:-- reparto agrario, concesión de préstamos, apoyo técnico ... el Estado enmarcó su acción bajo el apoyo burocrático haciendo el -- vidar que es entre dominados y dominadores y no entre administrados y administradores. No hay que olvidar, sin embargo, -- que las funciones del Estado no son únicamente las de dominar-- y controlar, tiene, también, la necesidad de reproducir las -- condiciones que dan razón de ser a esa dominación y a ese control. Es preciso intervenir ahí donde las condiciones económicas no permitieron el libre flujo de las relaciones capitalis--

tas modernas. En un sinnúmero de casos, la Administración Pública actuó como destructora de cuellos de botella: apertura de caminos, incentivos a ramas prioritarias, financiamiento y - - electrificación".^{14/} Sin embargo, todas las modificaciones de la Administración Pública y el desarrollo de la industrialización del país no había resuelto los problemas sociales (empleo, alimentación, salud, etc.) por lo tanto el milagro que se buscaba, con el modelo de desarrollo estabilizador no se había logrado.

La crisis del capitalismo mexicano perdura durante el sexenio de Echeverría y para hacerle frente se impulsó fuertemente la política de masas por medio de mecanismos legales como: la reforma a la Ley Federal del Trabajo promovida por Díaz Ordaz y ejecutada por el propio Echeverría, este régimen a través de la ley mencionada pudo negociar importantes contratos colectivos (electricistas, ferrocarrileros, petroleros, cinematográficos y mineros) y atenuó el descontento obrero. También se crearon muchas empresas de participación estatal con el fin de mejorar el nivel de vida de los trabajadores entre ellas figuran: "El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) el Fondo Nacional de Fomento y Garantía al Consumo de los Trabajadores (FONACOT); y el Institu-

^{14/} Fernández Santillán, José: Ob.cit., p. 100.

to Nacional del Consumidor (INCO)".^{15/} La atención que más peso significó en el periodo 1970-1976 fue la del movimiento obrero en torno al Estado pero a pesar de la fuerza que constituía, la preocupación agraria influyó en aquél para presionar a los latifundios cuya modalidad de tenencia de la tierra para entonces era inaceptable. El gobierno no tuvo otra alternativa más que, bajo el apoyo del campesino enfrentarse a los grandes terratenientes, especialmente, a los del noroeste del país.

La crisis agrícola se dejó sentir en las clases de bajos ingresos y para contenerla la palabra "apoyo a la colectivización del ejido" fue la frase de la administración Echeverrista. El ejido se retomó por el fracaso de la reforma agraria, los repartos de tierra se manifestaron teóricamente. Para apoyar el cooperativismo se expidió la Ley de Reforma Agraria de 1971. Ella, propició y dio origen al voto secreto para elegir a las autoridades ejidales, reconoció igualdad entre los hombres y las mujeres para elegir a sus representantes comunales, dio protección a los campesinos en caso que se expropien tierras ejidales, estas son entre otras las garantías que la Ley otorga a aquéllos.

La crisis obligó al gobierno a tomar medidas de carácter jurídico, no únicamente con la expedición de la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971, sino también con la Ley General de

^{15/} Fernández Santillán, José: Ob.cit., p 118.

Crédito Rural para fusionar la banca oficial agropecuaria y -- corregir las funciones de un gran número de instituciones públicas que en ocasiones tenían duplicidad o contradicción de funciones entre las mismas. La atención al campo por los gobernantes se manifestó con más claridad al convertir al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en la Secretaría de la Reforma Agraria (1975). Por todas las medidas oficiales, el movimiento campesino no perdía poder respecto al Estado y para obtenerlo llevó a cabo, este último, "el pacto de campo".^{16/} Similar a esto, el Congreso del Trabajo hizo lo mismo con el sector obrero.

En esta época, la expansión Estatal causó desagrado a algunas fracciones de la burguesía nacional. Se buscó incrementar la inversión pública, con el fin de atender a los sectores que no favoreció aquella. Causa de eso, los grupos acomodados o de altos ingresos perdieron la confianza en el sistema, cuyo efecto fue, el retiro de la inversión y fuga de capitales del país.

Las presiones económicas fueron arma de estos con el fin

^{16/} Fernández Santillán, José: Ob.cit., p. 122. Consistió en la integración de la Comisión Tripartita Agraria, compuesta por pequeños propietarios, ejidatarios, comuneros y autoridades Estatales y Municipales. "En ella se pretendía resolver controversias y alejar posibles explosiones de -- violencia ... las organizaciones integrantes fueron la CCI, CNC, UGOCM, y el Congreso Agrarista Mexicano".

de obtener mayores concesiones para el capital. Para responder a ello el Estado necesitó del apoyo popular y de esta manera frenar las exigencias empresariales. Pese a todo, en ese sexenio se otorgaron muchas garantías a las empresas privadas, sin embargo, se produjo un mayor número de quiebras en la pequeña y mediana industria o captaciones por las grandes empresas monopólicas.

Por el fortalecimiento del sector industrial, por la pauperización de la mayor parte de la sociedad mexicana se:

"...declara la inoperancia del modelo de desarrollo estabilizador y la propuesta de otro que se adecúe a las nuevas condiciones que impone la crisis. Es un intento para contrarrestar, asimismo, su efecto en las grandes masas, haciéndolas participes de la riqueza generada en la actividad económica, cuya premisa fundamental es que el proceso de desarrollo tiene que contemplar la participación de los grandes grupos sociales. Se trató, sobre todo, de romper con las viejas diferencias y polaridades. Todo esto sin olvidar las bases del sistema político y social contenidas en la Constitución de 1917. Tal modelo es el desarrollo compartido".^{17/}

La subordinación del campo a la industria, se ha presentado -- por causas externas, como es la división internacional del trabajo y a nivel interno entre otras razones, por la política de precios estimulantes de la acumulación del capital industrial. Su expresión se plasma en el empobrecimiento de los campesinos sin oportunidad de adquirir los insumos modernos.

^{17/} Fernández Santillán, José: Ob.cit., p. 23.

La economía mexicana y sus características más sobresalientes son: El desempleo y subempleo masivos; polarización inter e intrasectorial en términos de productividad. Provocando diferencias enormes en lo que se refiere a ingresos del trabajo y acumulación de capital; baja competitividad en el campo internacional y dependencia de tecnología creada con el fin y de acuerdo a ser utilizada en mayores escalas de operación. La industrialización recibe apoyo financiero para cubrir reducido mercado interno y mantiene índices elevados de subutilización de la capacidad instalada. Unicamente puede operar y ampliarse, bajo un marco de proteccionismo que implica la subordinación de la agricultura al propósito industrializador. Una vez puesto en marcha el desarrollo estabilizador, al sector agropecuario se le asignaron dos funciones básicas: proporcionar divisas para financiar la importación de bienes de capital y proveer de alimentos, materias primas y fuerza de trabajo barata al capital industrial.

Por una parte se consolidó un sector agrícola que utilizó grandes extensiones de tierra, de riego, de maquinaria, de fertilizantes y pesticidas, logró producción considerable por hectárea y hombre ocupado, exportó competitivamente y cumplió su función de proveedor de divisas para la exportación de la industria y su capital.

Por otro lado, se creó un amplio sector basado en el mini

fundio (privado y ejidal) sin acceso importante a otros medios de producción y tecnología, causa que originó su baja productividad y al cual correspondió producir los alimentos básicos para la población. Ambos sectores se combinaron entre sí para constituir la base del crecimiento de la industria.

La relación de los subsectores de riego, de temporal y de la actividad agropecuaria con una estructura industrial fincada en un estrecho mercado interno y en la dependencia tecnológica, creó una estructura económica nacional que se caracteriza por la concentración de los recursos productivos de avanzada tecnología en los subsectores y ramas económicas más dinámicas, y por el atraso tecnológico, ineficiencia productiva de los subsectores tradicionales. El fenómeno se presenta en los dos sectores, pero el impacto de mayor desequilibrio se siente más en el agropecuario. Debido a este proceso de cambio económico, la agricultura se subordinó a la industria y como efecto se presentó la disminución de la productividad de granos básicos, el desplazamiento de la mano de obra y la migración campo-ciudad.

"Una comprobación empírica la ofrecen las encuestas oficiales, en las que se aprecia que mientras la actividad del trabajo ocupado en el medio rural generaba en 1969 el valor agregado más bajo de la economía nacional (1/3 del promedio, once veces inferior al del trabajador ocupado en manufacturas), la participación de la población rural (47% del total nacional) en el ingreso social apenas alcanza el 12.47 en 1977. Esta reducida participación de la población rural en la distribución del ingreso, deriva de su baja producti-

vidad y de una política de precios orientada a proteger la acumulación de capital industrial, impida que este sector acumule medios de producción que permitan elevar su productividad..."^{18/}

Los porcentajes de la anterior cita textual en relación con el sector rural, como del urbano, muestran la cantidad de población activa de uno y del otro. La agricultura se ha abandonado y la industria se desarrolla dejando estancada a la primera.

A principios de los setentas el crecimiento industrial -- del país se enfrentó a grandes problemas de rentabilidad originados por los precios altos de materias primas de importación, la pérdida de estabilidad de los precios internos, la devaluación de 1976, la elevación de las tasas de interés financiero y otros fenómenos como el aumento del desempleo y la inflación que provocaron además una mayor contracción del mercado interno para los bienes industriales.

1.2. CRISIS DE LA AGRICULTURA

La situación de México con respecto a la distribución de la -- tierra nos muestra un desequilibrio total. Por una parte está concentrada en unas cuantas manos (el latifundio). Por el -- otro, existe en manos de propietarios privados minifundistas, -- así como en una porción de ejidatarios. Englobando a todos -- ellos para observar la escasez de granos básicos en la actuali

^{18/}Revista Nexos, No. 23, México, noviembre de 1979, p. 16.

vidad y de una política de precios orientada a proteger la acumulación de capital industrial, impide que este sector acumule medios de producción que permitan elevar su productividad..."^{18/}

Los porcentajes de la anterior cita textual en relación con el sector rural, como del urbano, muestran la cantidad de población activa de uno y del otro. La agricultura se ha abandonado y la industria se desarrolla dejando estancada a la primera.

A principios de los setentas el crecimiento industrial -- del país se enfrentó a grandes problemas de rentabilidad originados por los precios altos de materias primas de importación, la pérdida de estabilidad de los precios internos, la devaluación de 1976, la elevación de las tasas de interés financiero y otros fenómenos como el aumento del desempleo y la inflación que provocaron además una mayor contracción del mercado interno para los bienes industriales.

1.2. CRISIS DE LA AGRICULTURA

La situación de México con respecto a la distribución de la -- tierra nos muestra un desequilibrio total. Por una parte está concentrada en unas cuantas manos (el latifundio). Por el -- otro, existe en manos de propietarios privados minifundistas, -- así como en una porción de ejidatarios. Englobando a todos -- ellos para observar la escasez de granos básicos en la actuali

^{18/}Revista Nexos, No. 23, México, noviembre de 1979, p. 16.

dad, el abandono a la producción temporalera y la subordinación de la agricultura fuerte sobre la débil originaron graves problemas que constituyen la crisis agrícola como son: A) Reducción de la superficie maicera. B) Estancamiento de la producción de granos básicos. C) Crecimiento desmedido de la producción de oleaginosas, el cártamo, la soya y también de los forrajes, sorgo, alfalfa, cebada, avena entre otros que sirven para alimentar al ganado. Esto constituye una magnitud considerable con la ventaja de ser más redituable que el maíz o el trigo. A pesar de que se ha producido, la importación de esos productos (cártamo y soya) no se ha extinguido o evitado debido al alto crecimiento de la industrialización de alimentos balanceados controlados casi en su totalidad por empresas transnacionales (Purina, Hacienda entre otras)^{19/} y al auge de la porcicultura, avicultura y en menor grado de la ganadería bovina. D) Crecimiento muy alto de la producción de animales.

Algunos factores estructurales que explican la crisis del cultivo de granos básicos son: primero, el deterioro incontrolable de la agricultura, principalmente la productora de maíz, de frijol y arroz como efecto de los bajos precios de comercialización, de la falta de apoyo crediticio y tecnológico, y del agotamiento de las tierras de temporal. Las condiciones de productividad muy baja y estancada han provocado irrentabili-

^{19/}Revista Proceso, No. 168, México, enero de 1980, p. 9.

dad a los campesinos y los han conducido directamente al autoconsumo. Segundo, frente a la caída de la rentabilidad de los granos tradicionales, se produjo su desplazamiento por otros productos, forrajeros y oleaginosas, por su alto rendimiento y por la expansión de su demanda, impulsada por organismos internacionales dominantes de la producción de alimentos balanceados. Tercero, en los setentas se registró una baja en la inversión en las zonas de riego, explicable por lo siguiente: la crisis agraria se agudizó y provocó invasiones e inseguridad de la tenencia de la tierra. El cultivo de productos, como el trigo, se redujo debido al agotamiento de factores naturales. Las inversiones se orientaron a otras actividades, comerciales y agroindustriales. Cuarto, a causa del desmonte y al avance de la ganadería, se produjo la erosión y así la capacidad agrícola se agotó.

1.3. REDUCCION DE LAS AREAS CULTIVABLES Y EXPANSION DE LA GANADERIA

La ganadería mexicana ocupa un área de aproximadamente cincuenta millones de hectáreas equivalentes a $2/5$ del total de la superficie productiva del país. Una minoría de la población activa se ocupa de dichas labores.

La reducción de las áreas cultivables no es casual por ejemplo, los Estados del norte cuya producción de carne es muy abundante y además está entrelazada a los ciclos agrícola-gana

deros del sudeste de los Estados Unidos y por medio de los proyectos de la expansión ganadera y de la industria, han originado que las áreas de cultivo campesinas sufran limitación.

El desarrollo de la ganadería mexicana está dirigido o delineado por los países industriales, especialmente por Estados Unidos de Norteamérica. Los organismos internacionales tales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo se interesan en expandir la ganadería en países como el nuestro, con el objeto de ayudar a los poderosos. Con los préstamos adquiridos se integran los trabajadores de ese sector a la actividad agroindustrial a nivel mundial. Modernizar a la ganadería, se supone expandirla geográficamente cuyo movimiento afecta negativamente la situación alimentaria local. Perjudica a los recursos agrícolas y deteriora la actividad ocupacional de los campesinos. Al reducir las áreas de cultivo y al ampliar las de pastoreo, la capacidad de satisfacer adecuadamente la necesidad de alimentar a la población del país, disminuye por dos razones: primera, la ganadería en gran escala está dirigida a satisfacer la demanda de exportación. Segunda, en lo interno la obtención de la carne resulta muy difícil para la clase trabajadora por su alto valor. Esto demuestra que la expansión ganadera no incrementa el nivel de vida del campesino.

México es un país que por sus recursos naturales representa un gran atractivo para los países industriales.

"En el periodo 1961-1977 fue el que más préstamos recibió del Banco Interamericano de Desarrollo para proyectos ganaderos".^{20/} Con mucha claridad se presenta el propósito de los países dominantes de aparentar que se trata de resolver los problemas socioeconómicos-administrativos de los países como el nuestro. La producción ganadera en México presenta regionalismos específicos atendiendo mercados de diferente dimensión. La producción del norte del país se destina al mercado externo, funciona como economía de enclave, y la del resto, especialmente la del trópico abastece, la demanda nacional.

Otros factores influyentes de la insuficiente producción de granos básicos son los precios de garantía:^{21/}

"El precio de garantía del maíz se mantuvo constante desde 1963 hasta 1973, a un nivel de 940 pesos por tonelada en términos nominales ... el precio de garantía real descendió hasta 573 en 1973 ... esta caída ... sumada al crecimiento de los costos de producción de este cultivo y el crecimiento en rentabilidad de otros productos competitivos (vgr. sorgo) desalenta la producción. Esta situación deficitaria llevó al Estado a revisar la política de precios de garantía con el objetivo de estimular la producción ... y en -

20/ Feder: "No hay lugar para campesinos", p. 11, Revista Nuevos, No. 168, México, 1980.

21/ Para mayor información ver en las siguientes páginas, el cuadro XL, citado en: Carlos Montañez y Horacio Aburto: Maíz, Política Institucional y Crisis Agrícola, México, Nueva Imagen, 1979, p. 246 y cuadro I, citado en: Ibid, p. 37.

1974 ... establece un nuevo precio para el maíz de -- 1500 pesos tonelada, que asciende a 1750 tonelada en 1975, a \$1900/tonelada en 1976 y a \$2900 tonelada en 1977 ... estos precios nominales representan un incremento acumulativo del 102% entre 1973 y 1976 ... tal aumento nos es suficiente para darle a una tonelada de maíz el mismo poder adquisitivo que tenía en el -- año 1956, cuando el agricultor obtuvo un precio "real" de \$691/tonelada, en comparación con el de \$620/tonelada que recibió en 1976 ... el prolongado periodo -- del precio de garantía real del maíz ... aunado a los rendimientos y a la rentabilidad del sorgo, explica -- en lo fundamental la tendencia decreciente ... del -- cultivo del maíz. Aunque en su cultivo predominan -- los predios campesinos los resultados económicos que obtienen no los satisfacen, y lo reflejan ya sea en -- la sustitución del maíz por el sorgo o en el abandono agrícola de la tierra".22/

22/ Ibid, pp. 163 y 164.

Cuadro XL

Maíz. Precios de garantía, rurales y superficie cosechada
(1950-1976)
Pesos por tonelada y hectárea

Años	Precios de garantía		Precios medios rurales		Superficie cosechada
	Corrientes	Constantes de 1960 ¹	Corrientes	Constantes de 1960 ¹	
1950	—	—	387	811	4 327 720
1955	350.00	723.68	526	692	5 371 415
1956	362.50	691.19	636	782	5 499 500
1957	680.00	783.41	700	806	5 391 800
1958	800.00	873.36	709	774	6 371 550
1959	800.00	839.45	715	750	6 326 010
1960	800.00	800.00	729	729	5 358 429
1961	800.00	779.70	749	729	6 287 747
1962	800.00	751.17	762	715	6 371 796
1963	940.00	836.10	942	858	6 963 077
1964	940.00	810.34	943	814	7 400 027
1965	940.00	791.91	959	808	7 710 971
1966	940.00	781.75	918	744	8 298 985
1967	940.00	740.15	940	740	7 610 932
1968	940.00	723.07	934	718	7 673 842
1969	940.00	693.78	894	681	7 103 300
1970	940.00	663.72	900	637	7 499 886
1971	940.00	637.29	900	610	7 601 476
1972	940.00	603.72	900	578	7 292 180
1973	940.00	557.14	1 100	628	7 606 341
1974	1 500.00	691.24	1 400	643	6 717 234
1975	1 750.00	682.52	1 850	721	6 694 267
1976	1 900.00	620.30	2 200	738	5 783 164

¹ Se calcularon con el índice de precios implícitos del PIB 1960 = 100.

FUENTE: INRA-SARE.

Cuadro I. Precios de garantía de los principales cultivos, 1955-1976. Pesos/Toneladas.

Año	Mafz	Trigo	Frijol
1955	550	913	1 500
1960	800	913	1 500
1961	800	913	1 750
1962	800	913	1 750
1963	940	913	1 750
1964	940	913	1 750
1965	940	913	1 750
1966	940	913	1 750
1967	940	913	1 750
1968	940	913	1 750
1969	940	913	1 750
1970	940	913	1 750
1971	940	913	1 750
1972	940	913	1 750
1973	1 200	1 200	1 750
1974	1 500	1 300	2 000
1975	1 750	1 500	6 000
1976	1 900	1 750	4 500
1976	2 340	2 050	4 750
1976	---	---	5 250

Fuente: Dirección General de Economía Agrícola, SARH. CONASUPO
Gerencia de Compras.

1.4. LA AGRICULTURA DE RIEGO Y LA AGRICULTURA DE TEMPORAL

El sector agropecuario muestra su constitución polarizada, por esto se llega a plantear que existen dos tipos de agricultura. Bajo esta óptica, mientras una posee el espíritu empresarial, la información y el dinamismo suficiente que le han permitido desarrollarse, la otra por lo contrario, carece de esas cualidades. Se requieren proporciones considerables de recursos para el debido aprovechamiento de los adelantos tecnológicos, de tal modo, conjugar estos elementos para obtener niveles adecuados de optimización. Aunado a esto, por la interrelación que existe entre la agricultura capitalista y la agricultura de autoconsumo y ésta con la sociedad en su conjunto, la primera ha necesitado de la segunda para poder desarrollarse. Entre los dos sectores sólo existen diferencias de magnitud y por lo tanto basta con proporcionar a través de créditos a la agricultura de autoconsumo los elementos tecnológicos modernos e insusmos mejorados para asegurar su evolución. Sin embargo, existe una condición política determinante, como es, la estructura caciquil que la subordina.

Existe otra situación determinante de la producción agrícola, la división internacional del trabajo y, de modo especial, los principales efectos provocados por el esquema agroindustrial de organismos transnacionales, como es el abandono incesante del cultivo de granos básicos para la alimentación y los

desequilibrios tanto sociales como regionales. El caso específico en México es la sustitución del maíz por el sorgo. La creciente demanda de alimentos de origen animal ha propiciado el crecimiento de la producción del sorgo y de la soya a expensas del frijol y del maíz.

La agricultura capitalista está destinada a obtener en el interior o en el exterior, la mayor cantidad de ganancias y por ello el cultivo del maíz o del frijol queda en segundo término, pues, el sorgo proporciona rendimiento mayor con respecto al de los granos básicos, es cultivado con tecnología corporizada en las nuevas semillas adecuadas para la actividad de irrigación.

Por otra parte, el congelamiento de los precios de garantía del maíz por el aumento de la productividad del sorgo, propició que el lucro obtenido por hectárea de este cultivo, se elevara más que el del maíz. Su desplazamiento no fue el único sino también otros productos como el algodón sufrieron tal efecto.

El crédito que los acaparadores otorgan a los productores de sorgo (para controlar la cosecha) les rinden más ganancia, que aquel que proporcionan para el cultivo de maíz. Por sus características, su mercado es más seguro, las cosechas se distribuyen durante todo el año sin llegar a saturarlo.

El proceso de sustitución del maíz y del frijol por el -

sorgo, favorece a la agricultura comercial y al desarrollo de la ganadería, sus productos son consumidos por las personas de altos ingresos y destinados al mercado de exportación. De esta forma es como se contraponen la agricultura de riego a la temporalera, propicia, la tendencia hacia el descenso en la producción de granos básicos para el pueblo de México y, en especial medida, para la clase trabajadora.

La agricultura mexicana ha sufrido cambios con destino a satisfacer lo necesario para el negocio agroindustrial pero más particularmente al transnacional que controla un 66.6% de la producción de alimentos balanceados y hasta las variedades genéticas de animales (cerdos y pollos).

1.5. LA BAJA PRODUCCION DE GRANOS; ANALISIS DE SUS CAUSAS

La escasez de granos está influida por varios factores entre ellos la falta de agua, pero esto no es determinante. Si se tiene el líquido vital para hacer germinar la semilla y se carece de fertilizantes los resultados esperados no se obtendrán en las 14'656,416^{23/} hectáreas cultivables.

La baja producción muestra que es causa de la carencia de créditos, de almacenes, por la falta de capacidad tecnológica,

^{23/}SAM: Resultados obtenidos". México, Uno más Uno, Diciembre de 1981.

por la falta de transporte y hasta por el no aprovechamiento - de las semillas mejoradas producidas en México que pueden hacer posible el incremento sustancial de la productividad.

El transporte, es un factor muy importante que juega un papel indispensable ante el problema de la crisis alimentaria, depende en gran parte la exacta observancia en el tiempo y en el espacio de la agricultura temporalera. Suele ocurrir, que por la no existencia de este medio, los productos son víctimas del desperdicio trayendo como consecuencia inevitable la manifestación de su carestía en los centros urbanos y como repercusión el crecimiento del autoconsumo y del bajo ingreso de los trabajadores del campo.

Por otra parte, los fertilizantes y los créditos son auxiliares en el momento adecuado para su utilización, porque si llegan cuando su periodo requerido para su uso no es el indicado, sus efectos serán alterados negativamente y no se conseguirá lo deseado previamente. Es importante señalar que los préstamos deben otorgarse íntegramente al campesino y no desviar un porcentaje determinado para los representantes de dependencias públicas, implicando corrupción burocrática y debilitamiento de la economía campesina.

También los granos básicos requieren de un lugar adecuado para su conservación; es necesaria la creación de almacenes.

Si se atienden los problemas señalados y el Estado se - -

preocupa por no dejar en el abandono a los medianos y pequeños productores así como a los directos, frente a la acción monopólica de grandes empresas, la crisis agrícola puede ser superada. El país lucha por su desarrollo, pero esto no puede lograrse, mientras la independencia económica viva atada a los lazos de importación alimentaria.

1.6. MEXICO CONVERTIDO EN PAIS IMPORTADOR

Desde hace una década la agricultura ha sufrido un agudo proceso de estancamiento productivo. Haciendo la división de los dos polos agrícolas (la agricultura de riego y la agricultura temporalera) tenemos que en el periodo 1965-1974 la extensión de superficie de irrigación mostró un acelerado ascenso y se registró lo contrario en las zonas de temporal. En 1975 se produjo 41.5% de la producción agrícola nacional extraída de zonas irrigadas, tocante a esto anotamos dos cosas: los distritos de riego concentran esa participación en la producción. El alto grado de concentración de la propiedad en esas áreas nos lleva a comprender fundamentalmente el control de los recursos y de la producción y sin mayor duda la concentración del ingreso.

Si se hace la comparación de los principales productos agrícolas de la economía campesina y también de los principales granos de consumo de los mexicanos, la superficie cultivada en maíz y frijol disminuyó considerablemente. Es importan-

te destacar estos productos, por razón de que se cultivan en su mayor parte, además son productos asociados a la llamada -- "... agricultura tradicional y que fueron castigados en sus -- precios (durante diez años el precio del maíz se mantuvo sin registrar cambio alguno, así como el frijol, por doce) tal parece que se persiguió erradicarlos del cuadro nacional".^{24/}

Los efectos del estancamiento del sector primario han sido varios, pero de suma gravedad resulta la carencia de productos básicos. La importación de éstos hasta la fecha es necesaria, con la desventaja, de realizarse en el periodo que los -- precios internacionales se encuentran a nivel muy elevado.

^{24/}Para mayor información consultar: Carlos Montañez y Horacio-Aburto: Maíz: política institucional y crisis agrícola. México, Nueva Imagen, 1979, pp. 47 a 53.

El cuadro siguiente muestra la balanza comercial de las exportaciones e importaciones de los productos agrícolas.

Balanza comercial agrícola (1960-1975) ^{25/}
(millones de pesos)

Años	Exportaciones	Importaciones	Saldo
1960	5 131.3	735.0	+4 396.3
1965	8 030.0	521.3	+7 508.7
1970	6 561.3	1 666.3	+4 895.0
1974	8 165.0	9 541.3	-1 376.3
1975	7 485.7	7 856.6	- 470.9

Fuente: Instituto Mexicano del Comercio Exterior.

El estancamiento agrícola que convirtió a México en importador de básicos, respondió a causas originadas por el desarrollo estabilizador. Es decir por otorgar primacía a la industria se descuidó la actividad del agro mexicano. Se produjo el rezago agrario y además se provocó una situación crítica que agudizó los problemas sociales dentro del propio sector; las invasiones de tierras son una manifestación.

La concentración de la población en grandes urbes se incrementó y sus problemas alcanzan mayor fuerza.

^{25/}Antonio Montañez y Horacio Aburto : op.cit., p. 53.

CAPITULO II

2. LOS ALIMENTOS COMO ARMA DE PRESION POLITICA Y ECONOMICA
DE LOS PAISES INDUSTRIALES

La carencia de granos básicos y de alimentos no es únicamente problema de México, éste atañe a muchos países desarrollados - como la URSS y casi a todos los llamados del "tercer mundo". La crisis alimentaria no es coyuntural sino más bien estructural, está siendo usada como estrategia de los países industriales - para redefinir la división internacional del trabajo a partir de las ventajas comparativas. Consiste principalmente, en que cada país debe especializarse en su producción más eficiente, - por la disponibilidad de recursos financieros, naturales, humanos o técnicos, pero propone la falsa ventaja para las economías en vías de desarrollo, de adquirir en el libre mercado internacional los productos cuya obtención nacional sería más -- costosa, tratése, en términos de inversión o de oportunidad. - Según esto, así se puede lograr una amplia coordinación internacional, instrumentada por el capital transnacional con el -- "objetivo de racionalizar los recursos a nivel mundial". México es uno de los países más presionados para que coordine su - economía con el imperialismo norteamericano a partir de la actividad agropecuaria cayendo, con ello, en una trampa sin salida como productor de hortalizas, frutos y productos tropicales, además de carne, y llegando a tener como fin principal la substitución de la producción de granos básicos, especialmente - -

maíz y frijol. Al aceptar lo anterior, se corre el riesgo de provocar trastornos en la base misma de la estructura agrícola del país y de afectar la soberanía nacional, como se ha visto en el periodo 1976-1980.

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), organismo que se ocupa de la agricultura, la pesca, los bosques y la nutrición, el déficit actual de los países en desarrollo no exportadores de petróleo casi se ha duplicado, y alcanza la suma de 70 000 millones de dólares en 1978-1980, y es posible que se agrave en los próximos años, por causas naturales o provocadas por el mismo hombre. La situación de la producción cerealera en el tercer mundo es lamentable, especialmente en Africa, donde la FAO proporciónó ayuda alimentaria.

El Consejo Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional -- conjuntamente con la FAO, ofrecen asistencia financiera a los países miembros para hacer frente a la subida brusca de los -- costos de importación de cereales. Aun así, el estado nutricional de los países subdesarrollados no muestra mejoramiento aunque la FAO ha puesto interés en ese aspecto. Dentro de los límites de sus recursos, este organismo colabora en la formulación de programas y políticas prioritarias como son: alimentación, desarrollo agrícola y en la identificación de las necesidades de ayuda técnica y financiera.

Otro de los organismos de la ONU que tienen como fin la -

preservación del bienestar social es, la Organización Mundial de la Salud (OMS) establecida en 1946, y en la XII Conferencia-Sanitaria Panamericana de 1947 surge la Organización Panamericana de Salud (OPS) que fue reconocida por la Organización de Estados Americanos (OEA) como organismo interamericano especializado en asuntos de salud pública. Tiene como principal objetivo atender, la función del sector salud en la promoción del desarrollo social y económico, así como la necesidad de incluir la salud en los planes nacionales en colaboración con los gobiernos americanos. Entre sus programas figuran: el de servicios de salud, que abarca la planeación, administración y financiamiento de los sistemas y mejoramiento de la atención de salud. En lo que respecta a los alimentos y nutrición, la OPS facilita expertos, desarrolla actividades de capacitación e investigación y administra dos centros panamericanos importantes: el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP), en Guatemala, y el Instituto de Alimentación y Nutrición del Caribe (IANC), en Jamaica, que se orientan a la previsión y control de enfermedades como las parasitarias y las contagiosas; despliegan actividades sobre salud ambiental, de recursos humanos e investigación. Sus objetivos principales se concentran en la planeación, administración y desarrollo de los recursos mencionados.

Junto con el IANC, el plan de acción de la OPS contempla la atención de los servicios de sanidad de los alimentos prev

sión y control de la contaminación ambiental y de otros riesgos para la salud y previsión de los efectos adversos del desarrollo industrial y de cuencas fluviales en la ecología marina. Es de gran consistencia la labor que desempeña la OPS con respecto a la nutrición y la salud, sin embargo, la conservación de las mismas tiene sus raíces más allá de lo que esa organización puede hacer.

2.1. LA ESTRUCTURA MUNDIAL DE TRANSNACIONALIZACION

El mundo moderno está caracterizado por la transnacionalización de la economía. El modo de producción capitalista ha universalizado los productos. Este concepto se puede explicar -- por: la internacionalización de la mercancía, la internacionalización de la producción y la internacionalización de la circulación, hipótesis que científicamente sostuvo Marx, al considerar que el capitalismo universalizaría al producto. Eso se puede comprender a través de los tres supuestos centrales mencionados. A esa clasificación rigurosamente científica, se le puede añadir otra, de carácter dominante total: el sistema monetario. Este, actúa y funciona de manera totalizadora en favor de la economía transnacional. De esa forma, la relación de poder adquiere connotación inequívoca. Constituye un fenómeno mundial y devastador de las economías nacionales. Es -- tan grande el dominio del capital, que el caso latinoamericano es un ejemplo:

Existen dos países Brasil y México que tienen un producto nacional bruto (PNB) superior a la cifra de ventas de la primera empresa transnacional de Estados Unidos. Si se añaden los activos solamente uno: Brasil.

En el caso de Africa no hay ningún país incluida - la Unión Sudafricana que posea un producto nacional bruto comparado con la cifra de ventas (sin sus activos) de las tres primeras empresas estadounidenses -- (la General Motors, la Exxon y la Ford Motors) lo - - cual manifiesta una evaluación de la situación económica presente...^{26/}

El capitalismo presenta sus propias contradicciones que - le permiten alcanzar su máxima expresión. Adquiere el equilibrio interno transnacionalizando en grandes conglomerados; sus empresas y sus ventas. Las necesidades del proceso de explotación internacional aumentan cotidianamente en vez de disminuir. Una de sus manifestaciones en el mundo, es tratar de resolver el antagonismo por medio de la vía clásica de la guerra; método apropiado para mantener el liderazgo tecnológico apareciendo con ello la guerra económica, es decir la renovación de - - equipo de la guerra total de destrucción. Esta circunstancia se presenta cuando el Estado ha perdido su inteligencia y las condiciones materiales de la realidad social son apropiadas para entrar en conflicto violento generalizado. La realidad explica, la importancia que tiene la condición rapaz de las inversiones extranjeras y su movimiento elástico y dinámico con fines de elevar sus ganancias.

26/BARR, Cuadernos de Desarrollo Agroindustrial. Documentos de Trabajo, No. 1, México, 1978, p. 12.

Las empresas transnacionales tienen una empresa matriz -- que corresponde a todas las filiales. Así pueden controlar la mayor parte de productos y precios determinados: "... cuando - las ventas se celebran fuera del circuito de las propias filia - les se adoptan los precios del mercado internacional y eso no siempre, puesto que existen acuerdos oligopólicos"^{27/} Los acuer - dos entre las filiales o no, pueden tener importancia extrema - en el campo monetario. Estos organismos no solamente contro - lan productos y precios sino que crean y aceleran el proceso - de devaluación, como lo señala la siguiente cita textual.

Una empresa transnacional que esté convencida de la - inminencia de una devaluación puede tomar una serie - de medidas de evasión. Puede manipular los precios - de transferencia y hacer variar la rapidez con que -- una filial paga a otra. De esa manera asegura que el renglón más fuerte del capital esté en el lado bueno - de la frontera ... la mayoría de las empresas transna - cionales norteamericanas transmitieron a sus filiales europeas la orden de retrasar los pagos de las mercan - cías recibidas de Inglaterra en seis o siete meses a fin de asegurarse que la mayor parte de los capitales estuvieran fuera del país cuando la devaluación se -- produjese.^{28/}

Tienen poder corporativo bien organizado, pero no pueden renun - ciar a las funciones del Estado. Generan obstáculos de dife - rente índole (político, económico-administrativos) al grado -- que hacen ineficaces un considerable número de instrumentos de política económica-administrativa, fiscal y monetaria.

^{27/}SARH, op.cit., p. 14.
^{28/}Idem.

2.2. LA ACTUACION DE LAS TRANSNACIONALES EN LA AGROINDUSTRIA MEXICANA

Los países industriales durante los últimos veinte años han impuesto una diversidad de programas de producción agrícola al total del "tercer mundo". Han constituido un fracaso para éste, en cuanto al objetivo de proporcionar alimentos a las masas. - "Los Estados Unidos diseñaron un programa agrícola con el nombre de revolución verde del trigo, del arroz y del maíz, con el fin de incrementar la producción de alimentos básicos y proporcionar autosuficiencia alimentaria, a los países de Latinoamérica, Asia y África".^{29/} Fue patrocinado por la corporación -- Rockefeller-Ford-Cimmytaid con pretensiones de solución a la desnutrición y al hambre.

"Consistió principalmente en centrar a los grandes - productores comerciales y en la venta de insumos agrícolas otorgados por las corporaciones agroindustriales transnacionales estadounidenses, alemanas, suizas y japonesas. Fue un programa de capitalistas para capitalistas y no para resolver el hambre y la desnutrición porque éstas siguen su tendencia ascendente y no lo contrario".^{30/}

Se trató de una fuerte propuesta de negocio con fines de reditar mayor plusganancia a los inversionistas. La mencionada revolución, no marchó sola en el mundo de los negocios fue tomada de la mano por un programa efectivo y exitoso para estimular la producción de cultivos de exportación o insumos agrícolas para usos industriales. Las fuertes inversiones privadas-

^{29/}Feder, Ernest; "La seguridad alimentaria ¿falsa opción? - - Uno más Uno, México, abril 26 de 1981, p. 13.

^{30/}Idem.

de capital provenientes en su mayoría de corporaciones agroindustriales transnacionales entre ellas el Bank of America. "Mucho apoyo para productos agropecuarios viene del Banco Mundial (BM) y de los bancos regionales de desarrollo tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y el Banco de Desarrollo Asiático (BDA). La mayor parte de créditos para proyectos financiados por estas agencias se dirige al apoyo de la producción, el procesamiento, y de la distribución de las mercancías que no son alimentos básicos. Sus agentes comprometidos en esas mercancías son casi siempre inversionistas en gran escala. Generalmente otorgan "ayuda" para proyectos tales como: para cocotales, copra, sorgo, soya y cosas semejantes, así los países del "tercer mundo" se ven obligados a gastar sus recursos en los acuerdos preestablecidos por las instituciones crediticias"^{31/}Aunque esos recursos pudiesen dirigirlos al cultivo del arroz, del trigo, del maíz y del frijol. Por esta razón es esencial darse cuenta de que los préstamos de los bancos y organismos transnacionales siempre están orientados hacia el apoyo de los caprichos de inversión del capital monopolístico. Así pues, los bancos son excelentes guardianes del capital internacional y medios prioritarios para su expansión.

Por otra parte, en los últimos veinte años, la creciente penetración de agroindustrias transnacionales ha condicionado los programas oficiales, ocasionando la pérdida del poder del Estado y de los productores directos, causando la desnacionali

31/ Feder, Ernest: Art. cit., p. 13.

sación del consumo alimentario y el despojo violento de núcleos campesinos productores de maíz y frijol. Convirtió las áreas cultivables en productoras de insumos más rentables como: el cártamo, la soya y el sorgo. Ha agudizado el problema del empleo rural; llevó al país a recurrir a las importaciones masivas de alimentos. Los grupos campesinos han sido afectados, obligándolos a abandonar el cultivo de granos básicos e inducirlos al consumo de golosinas, refrescos y alcoholes dañinos para la salud y la economía popular.

El desplome de la producción de maíz y de frijol fue por el control de la producción agropecuaria por parte de las empresas transnacionales y por el abandono estatal al campo. Su penetración trajo, desalojo jornalero, los campesinos fueron orientados hacia otra actividad. Como consecuencia de ello se presentó la importación masiva de granos, y para elevar la maquinización, la mayor dependencia del país de cuatro organismos transnacionales productores de maquinaria que son la International Harvest, John Deer, Ford y Massey Ferguson.^{32/} Sus actividades se distinguen por el abastecimiento de maquinaria agrícola.

2.3. DESNUTRICION Y CONTROL ALIMENTICIO

La desnutrición de la mayoría de los países, es aprovechada -- por las grandes empresas transnacionales para apoderarse de -- los mercados y cambiar los hábitos de consumo de los habitan--

^{32/} Mónica Vélez, Rubén: "Agroindustrias transnacionales han mermado la capacidad de decisión de Estado y productores", Uno más Uno. México, - Abril 23 de 1981. p.9.

tes y así obtener cuantiosas ganancias. El control que ejercen sobre el mercado mundial y sobre las exportaciones de alimentos es muy fuerte. Las áreas de producción más rentable son casi su propiedad. Producen mercancías muy caras y las clases populares quedan obligadas a pagar precios elevados. Para imponerse han hecho uso de grandes y exitosas campañas publicitarias, con imágenes atractivas en la calidad de nutrición de las mercancías, con las marcas que anuncian. Por todas las necesidades creadas e impuestas, logran para su expansión que los gobiernos de los países donde actúan les garanticen la no existencia de competidores.^{33/}

Debido a los campos de la actividad económica escogidos por las corporaciones transnacionales, los inversionistas nacionales se ven impedidos a actuar. En vez de beneficiar al país donde se instauran, ocasionan distorsión y debilitamiento de su economía, su descapitalización paulatina, la fuga de divisas y en general una mayor dependencia de agentes externos que despachan de alguna ciudad europea o norteamericana. En muchos casos logran que los insumos requeridos para la elaboración de sus líneas productivas les sean vendidos por agencias gubernamentales a precios subsidiados o si no los adquieren ventajosamente de agricultores que los producen con financiamiento. Su control sobre la transformación y comercialización de sus productos les permite quedarse con la mayor parte del valor agregado del proceso productivo.

^{33/} Para mayor información ver: Restrepo, Iván. "Desnutrición y Transnacionales". Uno más Uno, México, septiembre 20 de 1981, p. 11 y "Nestlé y su poder monopolístico". Ibid., p. 9.

Las operaciones de las transnacionales no aportan suficientes divisas al país que, les permite su operación. La mayor parte del capital con que funcionan y se expanden proviene de la casa matriz, de préstamos bancarios y de sus utilidades. Debido a la legislación y convenios que las protegen, dichas empresas pueden pagar por asistencia técnica y uso de marcas y patentes extranjeras logrando así exportar divisas, en contra de la economía de los países donde operan.

Para dominar el mercado mundial de ciertos productos llegan a pactar alianzas entre ellas mismas, se distribuyen las zonas geográficas en base a diversas líneas de artículos y establecen conjuntamente filiales. Tenemos por ejemplo, el caso de la leche evaporada que es ya un dominio de la Carnation. En cambio la Nestlé controla el mercado de la condensada.

En el mercado existen alrededor de 200 grandes empresas dedicadas al procesamiento industrial y venta de alimentos; ellas controlan cerca de 40% de toda la -- producción alimentaria. La mitad de dichas empresas son de origen estadounidense; un 20% son inglesas y el 30% restante se localizan en otros países desarrollados ... en efecto 25 responden a las dos terceras partes de las ventas; y sólo dos, la Nestlé (Suiza) y la Unilever (Holandesa), ejercen el control sobre la cuarta parte de dichas ventas ... se calcula que cuatro empresas líderes dominan entre el 60 y 90% de la producción mundial de leches enlatadas, margarinas, plátanos, piñas, cereales, sopas, verduras y gaseosas. El café, el té, y el cacao son controlados por otras ocho empresas.^{34/}

Esta cita periodística nos rebela el control y dominio del ca-

^{34/} Restrepo, Iván: "Desnutrición y Transnacionales", Per.cit., Septiembre 20, México, 1981, p. 11.

pital monopólico en la rama alimentaria. Las empresas transnacionales son los organismos, a los que diariamente el Estado se enfrenta para tratar de mediatizar sus rapaces tendencias lucrativas, logrando mayores ventas de sus productos mediante: - su lujosa publicidad, sus centros de investigación así como -- por la opinión de expertos de renombre internacional.

2.4. LA DESNUTRICION COMO UN MECANISMO DE DOMINACION Y REPRODUCTOR DE DESIGUALDADES

La desigualdad es un acontecimiento social, que el materialismo histórico explica a través de la lucha de clases. La desigualdad es entendida, como las características particulares -- del individuo. Desde la óptica económica podemos decir que es:

La desproporción de objetos útiles que unas personas tienen con respecto de otras. En otras palabras, es el hecho de que unos pocos tienen mucho y otros muchos tienen poco. Es un mecanismo reproductor de desigualdad. Debido a que la mayor parte de los individuos están desnutridos y la menor está bien nutrida. 35/ Esto sirve para que esos pocos sigan teniendo mucho 35/

Generalmente el hombre bien nutrido tiene energía para hacer las cosas. Sin embargo, aquel que carece de ello manifiesta pesadez, apatía, inseguridad, cualidades arraigadas muy dentro de los habitantes subalimentados. No luchan para salir de su grave situación de vida, son lentos y sin iniciativa, no -- tienen la suficiente fuerza para hacerlo, de esta manera la --

35/ Acacio, Edmundo: El niño, la desnutrición y México, INN, - México 1979, p. 36.

desnutrición coadyuva en la mantención de las relaciones sociales existentes.

Este mecanismo produce resignados y esclavos. En la subordinación va acompañado de otros tales como el fanatismo, la religiosidad, la superstición y el pensar que los bienes materiales son dados por el destino. Todos ellos se interrelacionan e influyen entre sí para multiplicar su fuerza y efecto. - El desnutrido, es muy difícil que se arranque su lamentoso estado, porque no se da cuenta y no encuentra explicación real de sus condiciones de vida.

Algunos factores influyentes de la desigualdad son: el carácter pesimista y pasivo del desnutrido, la religión estimulante de la pasividad y resignación, cuya soga está metida en la cabeza del desnutrido^{36/} en forma de creencia y de adquisición de bienestar en la vida de ultratumba mediante la expresión siguiente:

Hijos míos no os preocupéis por los bienes terrenales porque bienaventurados serán los pobres, ya que a - - ellos pertenece el reino de los cielos. Si alguno de ustedes padece hambre ofrézcanla al señor como - - ofrenda, pidiendo perdón por tantos pecados que cometemos a diario, hermanos míos ofrezcamos a Jesucristo, nuestro señor, todo lo que sufrimos porque él sabrá recompensarnos en la otra vida.^{37/}

^{36/}Se refiere al desnutrido, porque es un punto específico de este trabajo, pero cabe señalar que la religión no está únicamente en la cabeza del mismo, sino en casi la mayoría de los hombres, y la ocupan, como medio para ejercer la dominación de acuerdo a sus intereses.

^{37/}Acacio, Edmundo: Op.cit., p. 79.

La escuela al no considerar las desventajas sociales discrimina. Los niños de familia de altos y medianos ingresos, se comportan conforme a las modalidades impuestas por el medio ambiente donde se desarrollan trátase de la educación, del lenguaje, del aseo y otros aspectos. Pongamos como ejemplo, el caso del niño de ingreso alto o medio y el niño campesino. Al primero se le ofrece en su infancia, jugar con complicados juguetes de armar, lo cual estimula su capacidad lógica. Adquiere fácilmente la experiencia de mandar; comenzará con sus sirvientes. En cambio el segundo, sólo jugará con palitos y piedras, entre tanto su capacidad de raciocinio, al no ser estimulada perderá parcialmente facilidad y agilidad. Pronto aprenderá a obedecer viendo a sus padres hacerlo. Además al ser diferente los objetos y relaciones de cada niño, su personalidad será diversa.

Los niños desnutridos carecen entre otras cosas de educación, de ingresos satisfactorios, de un medio ambiente higiénico, de tierras, de información, de trabajo, de estímulo para desarrollar su inteligencia, de asesoría y crédito. Todo esto repercutirá negativamente para tener poca capacidad de trabajo.

Si México desea ser un país libre, tiene que ser un país bien nutrido, si no seguirá siendo un lugar de muchos esclavos y pocos amos. Además dependiente de los países industriales en todos los marcos de referencia.

La ambiciosa política de los países altamente industrializados, está guiada bajo el más ortodoxo liberalismo económico. Amenaza con destruir las instituciones de cada Estado o nación mediante la dependencia económica forzada a través de las importaciones de productos alimenticios básicos. Los mecanismos fijados por las potencias industriales, excluyen al Estado como rector de la economía, del crecimiento y del desarrollo de aquellas actividades relacionadas con el bienestar social. -- Ello puede traer, la aparición de los regímenes militares, como lo ha manifestado la historia de algunos países latinoamericanos, africanos y asiáticos.

Remontándonos a los años treinta, el "tercer mundo" era exportador de alimentos pero en los años cuarentas y cincuentas Asia y África perdieron esa posición. Por otra parte, en los años setentas se invirtió esa relación en América Latina.

En esos años "... las importaciones, de granos del Tercer Mundo se duplicaron y según las últimas previsiones, de los 36 millones de toneladas que fueron importadas en 1975, pasarán a 120 o 145 millones en 1990".^{38/}

Estados Unidos y Europa asumieron una política agropecuaria cuyos principios en el ámbito internacional ha consistido en no depender de importaciones para cubrir sus necesidades -- alimenticias, y subordinar a otras economías por medio de la -

^{38/} Knochenhauer, Guillermo: "La subordinación agrícola". Revista Nexos, No. 23, México, Noviembre de 1979, p. 14.

especialización productiva. Estados Unidos encabeza el éxito de esa política. Los países poderosos cuentan con un sistema de precios, estrategia de Sistema Alimentario Internacional, - que garantiza la rentabilidad de la actividad primaria cuyo beneficio ha sido su avanzada tecnificación y productividad. -- Los problemas más serios que tuvo que vencer esta política fue la eliminación de los excedentes de producción agrícola. El Estado norteamericano ha emprendido una política desenfrenada de exportaciones que comprende por una parte, la instrumentación de programas de "ayuda internacional" y por la otra el pago de compensaciones locales de ciertos productos agrícolas y pecuarios que venden a precios reducidos por los movimientos del mercado mundial.^{39/}

El Estado otorga ciertas cantidades de dinero a productores de granos básicos con el fin de no trastornar la política de dominación alimentaria en materia de exportación. A los países industriales no les importa que la mayoría "tercermundista" necesite imperiosamente de sus productos, los deben adquirir con el precio fijado por la rapaz e ilimitada ambición de aquéllos. Así los excedentes agrícolas de Norteamérica y Europa se concentraron en el mercado mundial, compitiendo con los productores menos eficientes o que no contaban con subsidios de su gobierno, desplazándolos después. No cabe la menor duda que esto ha conducido a la producción forzada y especializada de los países del "tercer mundo", en beneficio de unos cuantos -

^{39/} Para mayor información ver: Knochenhauer, Guillermo: Art. cit., pp. 14 y 15.

productores metropolitanos.

2.5. LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES Y SU INJERENCIA EN LA ECONOMIA MEXICANA

Las empresas transnacionales abarcan casi todos los sectores y tienen principal interés en todos los campos de la economía; - se pudo apreciar en la banca (antes del día primero de septiem- - bre, después de éste, López Portillo decretó su nacionaliza- - ción)^{40/} en toda clase de servicios (excepto en el telefónico y - en el de energía eléctrica entre otros) en la agricultura y en el comercio, hacen usos de varias alternativas que les permitt- - ten su penetración. Estas corporaciones pertenecen al grupo - dominante de empresas en su país de origen; tomando en cuenta - su capacidad financiera y tecnológica, constituyen un grupo de presión en la adopción política de su gobierno. Su expansión - ha originado infinidad de problemas entre ellos: la no sobera- - nía permanente sobre los recursos, hasta los conflictos con -- las prioridades nacionales, la distorsión de la estructura del consumo y la distribución del ingreso. En algunos casos han - creado patrones que no corresponden a la realidad nacional cul - tural y de consumo^{41/} Permanentemente incrementan la desnacio- - nalización, no sólo económica o política, sino que -- abarcan todos los aspectos tradicionales de comportamiento que

^{40/} Nacionalización de la banca y control total de cambios: Uno más Uno. México, Septiembre 2 de 1982, pp. 10 y 11.

^{41/} Restrepo, Iván: "La Chontalpa; un fracaso de dominación de la Nestlé", Uno más Uno, México, Septiembre 24 de 1981, p.9.

se dan en la música, en la televisión, en expresiones folklóricas, en alimentación, en vestidos y gustos. Es un fenómeno generalizado que responde inevitablemente a causas imperialistas.

Su objetivo principal gira en torno a obtener grandes utilidades a bajo costo con base a programas prediseñados para -- adaptarse a lo requerido por el mercado mundial.

A los países se les crea la necesidad de aceptar la - acción de las empresas transnacionales dentro de sus economías como medio de cubrir la demanda de los mercados internos que las empresas nacionales no pueden satisfacer y paliar la escasez de capitales y tecnología.^{42/}

Conforme se expanden las empresas transnacionales buscan la -- forma de defenderse de aquellas políticas y medidas que toman algunos países como es: la nacionalización de la propiedad extranjera y el proteccionismo a la industria nacional. Han -- adoptado procedimientos tales como concesiones de patentes que permiten fabricar mercancías a empresas locales.

Las transnacionales permiten el acceso a sus empresas de un mayor número de socios, técnicos y empleados autóctonos pero sin dejar los puestos claves, financian investigaciones con "interés nacional" con el fin de proporcionar a los monopolios internacionales los elementos necesarios para evaluar el potencial de explotación y por si fuera poco utilizan a los nacionales como prestanombres de las firmas extranjeras.

^{42/}UNAM, Gaceta, México, 30 de noviembre de 1981, p. 18.

Los cuadros siguientes muestran, el primero el origen de la inversión extranjera y el segundo la injerencia del capital transnacional en los sectores económicos.

ORIGEN DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA ACUMULADA
(Millones de Dólares)

PAIS	1979		1980		Δ % 79-80
	MONTO IED	% DE PART.	MONTO IED	% DE PART.	
ESTADOS UNIDOS	4 788.0	69.8	5 836.8	69.0	22.67
REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA	505.9	7.4	678.7	8.0	33.78
JAPON	378.0	5.5	499.1	5.9	32.73
SUIZA	362.3	5.3	473.7	5.6	30.74
REINO UNIDO DE GRAN BRETAÑA	205.1	3.0	253.7	3.0	23.74
ESPAÑA	123.0	1.8	203.0	2.4	65.04
SUECIA	116.0	1.7	126.9	1.5	9.36
CANADA	109.4	1.6	126.9	1.5	15.99
FRANCIA	82.0	1.2	101.5	1.2	23.78
PAISES BAJOS 1/	80.9	1.3	93.0	1.1	4.61
ITALIA	54.7	0.8	25.4	0.3	-53.67
OTROS	54.7	0.8	42.3	0.5	-22.67
TOTAL:	6 836.2	100.0	8 458.8	100.0	

1/ Holanda y Bélgica
información al 31 de diciembre de 1980.

FUENTE: Dirección General de Inversiones Extranjeras
y Transferencia de Tecnología.

**DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA Y SU PARTICIPACION
POR SECTORES ECONOMICOS
(Millones de Dólares)**

Sectores	1975		1976		1977		1978		1979		1980	
	Monto	% de Part. en el Total de IED	Monto	% de Part. en el Total de IED	Monto	% de Part. en el Total de IED	Monto	% de Part. en el Total de IED	Monto	% de Part. en el Total de IED	Monto	% de Part. en el Total de IED
Industria de Transformación	3,769.04	75.13	4,079.9	76.13	4,292.0	78.02	4,682.4	77.70	5,274.1	77.16	6,568.8	77.55
Comercio	571.9	11.40	580.0	10.91	667.0	11.62	596.4	9.93	636.5	9.31	764.5	9.32
Servicios	350.2	6.98	414.1	7.79	412.5	7.31	473.7	7.88	585.2	8.68	716.5	8.47
Industria Extractiva	317.8	6.29	234.4	4.41	292.9	4.88	263.9	4.38	332.9	4.87	419.6	4.98
Agropecuaria	8.0	0.16	7.4	0.14	8.5	0.15	7.8	0.13	7.5	0.11	8.4	0.10
TOTAL:	5,016.7	100.0	5,315.8	100.0	5,642.9	100.0	6,026.2	100.0	6,836.2	100.0	8,458.8	100.0

Información al 31 de diciembre de 1980.

FUENTE: Dirección General de Inversiones Extranjeras
y Transferencia de Tecnología.

CAPITULO III

LA POLITICA DEL SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO (SAM)

La crisis, ha traído como consecuencia la instrumentación de varias medidas oficiales para atenuarla. Tenemos la alianza para la producción (pacto social Estado obrero-campesinos), la Reforma Administrativa, el Plan Global de Desarrollo, como instrumentos de apoyo de la política planeada, el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) política horizontal del poder ejecutivo, - coordinación que surgió como respuesta del Estado a una urgente demanda nacional de producción de granos básicos (maíz y -- frijol). En este capítulo se explica cada una de ellas y la participación de la Administración Pública Federal.

3.1. LA ALIANZA PARA LA PRODUCCION

Debido a la crisis económica-política del país y la necesidad de absorción de la mano de obra, surgió la alianza para la producción, en la que se plasmó la confianza que el Estado brindó a la inversión privada. Consistió en acabar con aquel terror que el régimen de Echeverría propició debido a sus declaraciones en contra de los industriales. Con la alianza, el Estado hizo un llamamiento nacionalista a éstos, a trabajadores y a - campesinos, para que conjuntamente contribuyeran a recobrar la

armonía del propio orden económico y del sistema administrativo.

Sus fines específicos son orientados hacia la producción. La alianza no es casual, es producto y herencia del gobierno anterior y el Estado se vio obligado a hacerla para encauzar la inflación provocada por la devaluación de nuestra moneda en el año 1976 y para que su peso fuera soportado por las clases populares.

Observando las tesis económicas del Régimen pasado - - - -

la alianza es un hecho que la realidad social lo exige, con el fin de salvar el sistema de producción. De no hacerlo, el caos político-económico hubiera tomado fuerza contraria a los objetivos del Estado y del orden existentes. La Administración Pública conjuntamente con las instituciones se organizó y ofreció un plan de desarrollo económico y social con la finalidad de otorgar a la población y en especial a la fuerza de trabajo mínimos de bienestar. Con esta medida, los trabajadores se incorporaron a las filas del trabajo remunerado y su principal objetivo como clase para sí perdió su fuerza.

3.2. PLAN GLOBAL DE REFORMA ADMINISTRATIVA

Es un parámetro referente de proyectos específicos con el fin de hacer más racional la ejecución de todo un complejo logístico en áreas concretas determinadas: Agrupa a las acciones del

sector público en once programas de tipo macroadministrativo.- El primero hace alusión a la instrumentación de la infraestructura de sistema de Reforma Administrativa. Los siguientes hasta el nueve, tienen relación con los sistemas de apoyo (auxiliares y asesores) para la Administración.^{43/} El programa número once, se refiere a la sistematización y coordinación de las acciones con criterios sectoriales o regionales apegado a los señalamientos legales y prioritarios del programa de desarrollo.

El primer programa "Instrumentación de los Mecanismos de Reforma Administrativa"^{44/} tiene el fin de adecuar los órganos y mecanismos del sector público para que lo establecido por la Reforma Administrativa, encuentre adeptos sin mayores obstáculos y además establece los sistemas comunicativos y de coordinación necesarios para que el proceso permanente y sistemático encuentre el mejor terreno para su Administración. -

Segundo, "Reorganización y Adecuación Administrativa del Sistema de Programación";^{45/} la principal preocupación y centro vital de este programa es, el establecimiento de las bases institucionales, para racionalizar los recursos cualesquiera que sea su tipo, así como su empleo en el lugar y tiempo determinados. De tal manera que al final de la actividad permita eva--

^{43/} Los sistemas de apoyo tales como: de programación, de presupuesto, de personal, de estadística, de organización y métodos, de contabilidad, etcétera.

^{44/} Carrillo Castro, Alejandro: La reforma administrativa en México, México, Porrúa, 1980, p. 51.

^{45/} Idem.

luar los propósitos de cada entidad del sector público.

Tercero, "Racionalización del Gasto Público";^{46/} tiene como fin específico establecer mecanismos de cómo operar la programación, la coordinación, el financiamiento, en sí hacer más accesible el control y la evaluación del gasto público tratése del de inversión^{47/} o el corriente.^{48/}

Cuarto, "Estructuración del Sistema de Información y Estadística";^{49/} tiende a lograr la integración de un sistema nacional de información y estadística. Para realizar una eficiente planeación y programación nacional. Los datos estadísticos -- son el recurso indispensable para ejecutar dicha actividad. De ello depende la actualización de un buen programa de desarrollo económico y social. Al carecer de información, los proyectos de acción programática sólo se quedan en los papeles escritos y con grandes objetivos.

Quinto, "Desarrollo del Sistema de Organización y Métodos";^{50/} estipula un cambio de simplicidad en el funcionamiento administrativo de las entidades públicas, con el fin de poder controlar y evaluar la eficiencia y productividad de las mis-

^{46/} Carrillo Castro, Alejandro: Ob.cit., p. 51.

^{47/} Es aquella parte del presupuesto que el Estado utiliza para la creación de órganos administrativos, aquellos que realizan una función específica (IMSS) y órganos de gobierno, -- aquellos de donde emanan los lineamientos.

^{48/} Es aquella parte del presupuesto que las instituciones del Sector Público destinan para la satisfacción de las necesidades sociales.

^{49/} Idem.

^{50/} Ibid., p. 52.

mas. No es mas que agilizar las cosas, evitar hacerlas complejas.

Sexto, "Revisión de las Bases Legales de la Actividad Federal";^{51/} se intenta compilar y analizar las normas jurídicas -- que rigen la actividad administrativa del poder ejecutivo y poner a su titular las medidas que permitan contar con un sistema jurídico-administrativo coherente que responda a los requerimientos de la nueva estrategia del desarrollo económico del país. El orden legal es brazo fuerte de un Estado de derecho por esta razón la promulgación de leyes y reglamentos de la Administración Pública Federal, es fruto del proceso de desarrollo histórico de la sociedad mexicana. Las instituciones que la componen se hacen flexibles mediante las normas legales.

Séptimo, "Reestructuración del Sistema de Administración de Recursos Humanos del Sector Público".^{52/} Su principal punto de atención es el desarrollo de los recursos humanos de ese -- sector, mediante la capacitación, la planeación, el empleo, -- los sueldos y salarios, préstamos y servicios, relaciones laborales. Lo que se pretende es encontrar las formas administrativas y de estimulación, sean préstamos, vacaciones, etcétera para que el recurso humano desempeñe mejor sus actividades y -- para que éstas no las haga individuales o particulares, sino -- con fin social, es decir, que coadyuve con los de la institución para que la Administración Pública cumpla mejor las demandas.

^{51/} Carrillo Castro, Alejandro: Ob.cit., p. 52.

^{52/} Idem.

Octavo, "Revisión de la Administración de los Recursos Materiales". Su objetivo es contribuir a optimizar el gasto público "... a través de la racionalización de políticas, de normas, de sistemas y procedimientos referentes a la adquisición y control de existencias y aprovechamiento de materiales, equipos y herramientas, así como de los bienes inmuebles del sector público federal".^{53/}

Noveno, "Racionalización del Sistema de Procesamiento - Electrónico de Datos";^{54/} tiende a optimizar, racionalizar y compatibilizar la adquisición, instalación y utilización de los recursos con que cuenta el sector público en materia de procesamiento electrónico de datos e informática, para ayudar a modernizar y dinamizar la actividad de la Administración Pública, logrando al mismo tiempo una mayor productividad del gasto público en este renglón.

Décimo, "Reorganización del Sistema de Contabilidad Gubernamental": "Pretende lograr que el Estado cuente con un eficiente sistema de controles financieros y administrativos que permitan evaluar la eficacia de las actividades realizadas en el sector público federal en función de los objetivos y resultados previstos en los planes y programas de cada una de las entidades que lo forman".^{55/}

Décimo primero, "Macroreforma Sectorial y Regional": "Busca dotar a la Administración Pública de mecanismos que permitan dirigir y concentrar sus recursos y estructuras en el cum-

^{53/} Carrillo Castro, Alejandro: Ob.cit., p. 52.

^{54/} Idem.

^{55/} Idem.

plimiento de objetivos gubernamentales sectoriales y regionales, según las prioridades que vayan determinando los programas de desarrollo, sentando así las bases para un adecuado crecimiento sectorial del país y para un desarrollo regional equilibrado".^{56/}

La razón por la que se citaron los programas del plan global de Reforma Administrativa, es porque la planeación de la Administración Pública se ha apegado a tres elementos importantes; (en la metodología, en la estructura institucional y en el propio proceso de planeación) aquí únicamente menciono al proceso de Reforma Administrativa y los otros dos son tocados en el subcapítulo denominado "Plan Global de Desarrollo". Considero necesario referirme a los programas mencionados, porque son un pilar de la planeación y permiten racionalizar los recursos así como realizar las actividades administrativas más precisas.

3.3. PROPOSITOS Y OBJETIVOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

La Reforma Administrativa es, según Carrillo Castro, "un esfuerzo permanente y sistemático; pretende conseguir una respuesta orgánico-adaptativa del sector público en todas sus áreas..."^{57/} Es decir, es un proceso de reacomodo de las instituciones gubernamentales a la realidad social con el fin de que el sector público sea más eficiente para resolver las necesidades sociales.

^{56/} Carrillo Castro, Alejandro: Ob.cit., p. 52.
^{57/} Ibid., p. 49.

Sus propósitos son cinco. Por la naturaleza de este trabajo únicamente citaré aquellos que tengan relación con el mismo, en este caso es el segundo y el quinto cuyo contenido dice: --

b) "Responsabilizar, con la mayor presión posible, a las instituciones y a los funcionarios que tienen a su cargo la coordinación y ejecución de las acciones públicas".^{58/}

e) "Fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo como política de gobierno, para terminar con la insalubridad de los hechos y falta de coordinación".^{59/} Lo que estipula la Reforma Administrativa en sus objetivos y propósitos, es lo que cada institución pública debe cumplir con su función asignada. Sin embargo, el orden legal de la Administración Pública Federal (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal) se presenta como una limitante de funciones; veamos el artículo 8° que dice:

Para estudiar y dar forma a los acuerdos presidenciales, compilar las leyes y decretos promulgados, los reglamentos, acuerdos y resoluciones expedidos por el Presidente de la República; para estudiar y promover las modificaciones que deban hacerse a la Administración Pública y coordinar y evaluar su ejecución; así como para la atención de servicios de difusión y relaciones públicas, el titular del poder ejecutivo federal contará con las unidades respectivas, además de aquellas de asesoría y apoyo técnico y de coordinación en áreas prioritarias que el propio ejecutivo determine de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República.^{60/}

Como podemos ver, lo estipulado legalmente constituye algo más que un mandato, es limitante y ordenador. Se sobrepone en el ámbito público de manera incondicionada. Lleva a constituir -

^{58/} Carrillo Castro, Alejandro: Ob.cit., p. 49.

^{59/} Idem.

^{60/} LOAPP, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1976, p. 6.

la fortificación del jefe de la Administración Pública Federal. Este artículo especifica el derecho que tiene el Presidente de la República ante el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) por -- ser una coordinación. Esto será tratado más en detalle en el subcapítulo referente a Coordinación.

3.4. OBJETIVOS GLOBALES PARA EL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA DELINEADOS PARA EL PERIODO 1976 - 1982

Primero "Organizar al gobierno para organizar al país mediante una Reforma Administrativa para el desarrollo económico y social, que contribuya a garantizar institucionalmente la eficiencia, la eficacia, la honestidad y la congruencia en las acciones públicas".^{61/} En este objetivo se formulan las dos primeras etapas. La primera es concerniente a los lineamientos y mecanismos de congruencia institucional. Es decir se basa específicamente en tener un orden sobre el funcionamiento de las dependencias. La segunda etapa, con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en los artículos 50 y 51, el Poder Ejecutivo constituye a las dependencias centralizadas en unidades responsables sectorialmente con funciones de planeación, de coordinación, control y evaluación del manejo y el -- gasto de las entidades paraestatales, agrupándolas en el sector de su competencia.

El 17 de enero de 1977 se publicó en el Diario Oficial el acuerdo presidencial en el que se estipula que las empresas pa
61/ Carrillo Castro, Alejandro: Ob.cit., p. 135.

raestatales se agruparon por sectores con el fin de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se efectúen por medio de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo correspondiente.

Con respecto a las Coordinaciones el acuerdo reglamenta las facultades que el artículo 51 otorga a los Coordinadores de Sector para planear, coordinar y evaluar la operación de dichas entidades paraestatales. Primero, la Coordinación simplifica por medio de la cabeza de sector el mejor manejo y dirección administrativa por parte del Poder Ejecutivo de las entidades mencionadas.

Segundo "Adoptar la programación como instrumento fundamental del gobierno, para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la Administración Pública Federal, precisar responsabilidades y facilitar así la oportuna evaluación de los resultados obtenidos".^{62/}

Tercero "Establecer un Sistema de Administración y Desarrollo del Personal Público Federal que al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones".^{63/}

Cuarto "Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y del federalismo en México, a través de instrumentos y mecanismos mediante los cuales la Administración Pública Federal -respetando la autonomía de cada uno de los pode

62/ Carrillo Castro, Alejandro: Ob.cit., p. 135

63/ Idem.

res y niveles de gobierno- propicie, por una parte, el robustecimiento de las funciones encomendadas a los poderes Legislativo y Judicial y por la otra, una mejor coordinación y una mejor participación de los tres niveles de gobierno en los procesos de desarrollo económico y social del país".^{64/}

Quinto "Mejorar la administración de justicia para fortalecer las instituciones que el pueblo ha establecido en la - - Constitución, para garantizar a los ciudadanos la seguridad jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades, y consolidar su confianza en las instituciones y en sus gobernantes".^{65/}

Para los aspectos sustantivos de la reforma y su debida legalidad, se promulgó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Para instituir jurídicamente los sistemas de -- orientación y apoyo global, se promulgaron la "Ley General de Deuda Pública; el Decreto por el que se adicionan diversos artículos de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda; el Decreto que adiciona el artículo 39 de la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas y el Decreto que adiciona la Ley de Inspección de Adquisiciones con un artículo 27".^{66/}

Por una parte la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal reorganiza al aparato público fusionando macroadministrativamente las Secretarías de: Agricultura y Ganadería y a la de Recursos Hidráulicos^{67/} con el propósito de organizar la

^{64/} Carrillo Castro, Alejandro: Ob.cit., p. 136

^{65/} Idem.

^{66/} Idem.

^{67/} Presidencia de la República: Ley Orgánica de la Administra-

producción agropecuaria principalmente la de productos básicos, programados por el Sistema Alimentario Mexicano.

Por la disposición legal mencionada el jefe de la Administración Pública tiene mayor fuerza con respecto a su gabinete.

La Reforma Administrativa se instrumentó con el objetivo de no duplicar funciones que se generaban en algunas de las Secretarías de Estado. Como era el caso de la Secretaría de Industria y Comercio y la del Patrimonio Nacional. La primera se encargaba del fomento de la industria privada y la segunda al fomento de la industria estatal. Acontecimiento similar, fue el de la Secretaría de Obras Públicas. Obras Públicas se había encargado de construir carreteras, aeropuertos y proporcionaba una serie de servicios de infraestructura. En este propósito contribuían en lo que comprende la introducción de agua potable y alcantarillado; las Secretarías de Salubridad y Asistencia, la de Recursos Hidráulicos y también la Secretaría de Patrimonio Nacional tenían una Junta de Mejoras Materiales que introducía agua potable y alcantarillado. La duplicación de funciones hacía ineficaz la actividad pública. Algo más deficiente se había observado en la atención de una prioridad nacional: la producción de granos básicos. La Reforma Administrativa fue producto de estudios y experiencias anteriores, para especificar más, a partir de - -

1965, año en que se creó la Comisión de Administración Pública (CAP).

La búsqueda de la facilidad de trámites es la preocupación de la reforma, por medio de la delegación de facultades y por la racionalización de los sistemas de trabajo humano, tratar de hacer más en menos tiempo y con cualidades y cantidades aceptables. Redistribuir al personal en diferentes actividades y no reducir el empleo. No es únicamente tarea del gobierno, sino de la ciudadanía en general así como del personal público para que se desarrolle de acuerdo lo previsto.

3.5. PLAN GLOBAL DE DESARROLLO

Debido a la complejidad e incremento de los problemas que aquejan a la sociedad mexicana, el Estado ha tomado como alternativa, la realización de una política planeada para tratar de extinguir o en su defecto atenuarlos. La Administración ha jugado un papel muy importante, en la ejecución de los planes y programas, así como el control y evaluación de los mismos, con el objeto de racionalizar los recursos y obtener la coherencia de las actividades administrativas.

La política planeada ha cobrado principales adeptos y realizaciones en la Administración de López Portillo, con miras a superar un problema de tipo estructural como lo es un programa formal de desarrollo nacional.^{68/} Para que la Reforma Adminis--

^{68/}Alejandro Carrillo Castro: La Reforma Administrativa en Mé--

trativa y su aspecto legal, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, alcancen sus metas fijadas, se ha establecido el Sistema Nacional de Planeación del cual surgieron una serie de planes, entre ellos el Plan Global de Desarrollo. Este "Incorpora la flexibilidad en las metas y en la instrumentación y propone la revitalización de los instrumentos de la política económica para que aumente la capacidad de adaptación a las cambiantes circunstancias".^{69/} Es decir, lo estipulado en él puede ser factible de cambios según lo señalen las condiciones políticas, económicas y administrativas, nacionales e internacionales. Sus metas se fijan con un promedio de tres años debido a las constantes variables de nuestra sociedad. El Sistema Nacional de Planeación se basa en tres elementos importantes que son la metodología, la estructura institucional y el propio proceso de la planeación. En lo que respecta a la metodología, existe un Sistema Metodológico Matricial que fortalece la congruencia entre varios niveles de acción pública y permite determinar sus efectos sobre la economía y la sociedad.⁷⁰

En lo relacionado con la estructura institucional, en sus aspectos administrativo y normativo, se cuenta en el primer caso, con el proceso de Reforma Administrativa y en el segundo con infraestructura legal básica para la planeación, con la --

xico 1971-1979. México, Porrúa, 1980, p. 59.

69/Secretaría de Programación y Presupuesto: Plan Global de Desarrollo 1980-1982. México 1980, T.I, p. 17.

70/Para mayor información ver: De Gortari Salinas, Carlos: "Cinco años de avance en planeación", ponencia realizada en el quinto aniversario de la LOAPF, México, IPONAP, enero 25 de 1982.

promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública - Federal, de la Ley de Presupuesto y Gasto Público y la Ley de Deuda Pública. Hay que mencionar también al Plan Global de Desarrollo, los Convenios Unicos de Coordinación así como la Ley de Adquisiciones, Almacenes y Arrendamientos de la Administración Pública Federal, la Ley de Contaduría Mayor de Hacienda, la Ley de Fomento Agropecuario y la Ley de Estadística y Geografía.^{71/}

La Administración de López Portillo ha desarrollado la -- planeación de objetivos con base en la instauración del Plan - Global de Desarrollo, los Planes Sectoriales y Estatales, el - Plan de Desarrollo Urbano, el Plan Nacional de Desarrollo Pesquero, los Planes Anuales del Sector Agropecuario y Forestal.- el Programa Nacional del Empleo, el Programa Nacional de Turismo, el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el Programa Nacional de Ciencia y Tecnología, el Plan de Desarrollo Agroindustrial y Alimentos, el Plan Nacional del Comercio, el Programa Nacional de Productividad, el Programa de Capacitación, el Programa Nacional de Fomento Cooperativo, el Programa Nacional de Energía, el Programa Educativo y el Programa Nacional de Comunicaciones y Transportes.^{72/} Como se puede ver la política de planeación en la actual Administración, es muy extensa e importante pero creo que lo más importante y exitoso es lograr lo estipulado en cada plan y programa.

La planeación significa, admitir una estructura racional- de análisis que contenga todos los elementos informativos in--

^{71/} De Gortari Salinas, Carlos: Ponencia cit., p. 2-II.

^{72/} Idem.

dispensables para fijar metas en el tiempo y en el espacio, fijar prioridades, así como establecer un orden que permita alcanzarlas con la mejor administración de los recursos, con la coordinación de esfuerzos, con la atribución de responsabilidades, controlar y evaluar sistemáticamente los procedimientos, avances y resultados para introducir adecuadamente los cambios requeridos.

Se apoya en la práctica realizada con anterioridad en el país. Representa el resultado del proceso planeado intentado, y por primera vez encuentra condiciones favorables para su ejecución, si no total, sí parcial, en la vida nacional. "El plan intenta ser un esfuerzo integral"^{73/} es muy vasto en su contenido; abarca los fundamentos que le dan legitimidad y lo que lo caracteriza como proceso político, hasta las características de las políticas sectoriales. Sugiere acciones y cómo operarias. Es un apoyo para combinar y utilizar mejor los instrumentos de política económica. Significa una base para realizar las acciones entre los diversos sectores sociales. Es un medio coordinador de trabajo entre los Estados y la Federación. "Es un avance del sistema de planeación, tanto en el sector público como en el social y privado".^{74/}

Surge como cuerpo de políticas y planes sectoriales condi

^{73/} Secretaría de Programación y Presupuesto: Plan Global de -- Desarrollo 1980-1982. México, 1980, T.I., p. 12.

^{74/} ibidem., p. 92.

cionantes de los objetivos y planteamientos del plan.

POLITICA SECTORIAL

a) AGROPECUARIA

Este sector juega un papel muy importante y primordial para obtener y conseguir los propósitos del plan en la producción de granos básicos. Por esa razón está enfocado a otorgar decidido apoyo a la agricultura de temporal y organizar a los agricultores. Orientando coordinadamente los recursos necesarios, es posible que se incremente la producción y en menor medida - que se mejore el bienestar de los campesinos. Mediante la política agropecuaria el Estado pretende contener la migración rural-urbana y adquirir equilibrio entre los dos ámbitos, así como ofrecer satisfactores alimenticios para la población en el marco del Sistema Alimentario Mexicano (SAM). Los propósitos del plan en este sector son:

Mejorar el nivel de vida de la población rural, mediante la creación de oportunidades de ocupación y el aumento de la productividad.

- ...se propone lograr una producción que garantice la autosuficiencia de alimentos básicos e insumos para la industria de bienes de consumo popular que permita una mayor independencia nacional...

- Generar y retener un mayor excedente económico para capitalizar el campo.

- Intensificar el desarrollo de una capacidad tecnológica autónoma para aprovechar mejor los recursos disponibles.

- Proteger, conservar e incrementar los recursos naturales renovables. 75/

El Sistema Alimentario Mexicano, es punto de atención del plan en la política del Sector Agropecuario. Su enfoque es integral, abarca el área agropecuaria, pesquera, la industria de los alimentos y la tecnología alimenticia. Propone la canasta básica recomendable de alimentos a precios reducidos. Se busca reincorporar las tierras que por algún motivo han estado -- abandonadas. El impulso a la producción toma en cuenta la seguridad de la tierra de acuerdo con las diversas modalidades -- de tenencia (ejidales, pequeña y gran propiedad).

El Estado otorga apoyo a la inversión en obras de riego -- porque contribuyen a disminuir la vulnerabilidad del campo a -- las condiciones climáticas. El plan se enfoca en cierta medida para aquellas zonas donde se ha acumulado el rezago agrario, pecuario y forestal. Tocante a ello dice lo siguiente: "El Es tado apoyará a los agricultores, especialmente a los pequeños, mediante sistemas de información y servicios articulados de al macenamiento y transporte ... concertará convenios con los sec tores social y privados" con el objetivo de alcanzar mayor dinamismo en este sector.^{76/}

Sus metas principales están comprendidas dentro del Siste ma Alimentario Mexicano, implican producir un volumen de alimentos suficiente para garantizar un consumo mínimo recomendable para aquellos mexicanos que aún no logran tener niveles nu tricionales adecuados: "... 35 millones de mexicanos que aún -- no alcanzan los mínimos normativos nutricionales; pero sobre --

^{76/} Secretaría de Programación y Presupuesto: Ob.cit., p. 12.

todo, para una población preferente, dentro del total, de 19 millones, cuya alimentación tiene un nivel nutricional muy bajo y en el cual 8.5 millones son niños menores de 14 años".^{77/}

b) ACCIONES

Las acciones según el plan se ajustan a las posibilidades humanas, técnicas y financieras existentes. Su desarrollo se vincula con el de los sectores, industrial, comercial, de transporte, de educación y de salud, entre otros; a esto se suman otras acciones:

1.- ORGANIZACION DE PRODUCTORES. Se organiza a los agricultores en sociedades y cooperativas a nivel regional y nacional con la finalidad de hacer más accesible la obtención de insumos y servicios que el Estado proporciona.

2.- INVESTIGACION Y DESARROLLO TECNOLOGICO. Se busca adaptar a la práctica los avances tecnológicos. Fomentar la investigación agropecuaria hacia el conocimiento de zonas húmedas tropicales temporaleras y orientar proyectos hacia las prioridades alimenticias.

3.- ASISTENCIA TECNICA Y CAPACITACION. "Ampliar decisivamente la asistencia técnica y la capacitación agropecuaria y forestal" con la mayor atención en las áreas de temporal.^{78/}

77/Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Tomo II, p. 13.
78/Idem.

4.- INFRAESTRUCTURA. "Aumentar las obras de infraestructura, - en particular las destinadas a las áreas de temporal; que permitan a los campesinos la utilización de los servicios públicos y de mecanismos de apoyo a la producción".^{79/}

5.- INSUMOS Y MAQUINARIA. Utilizar los insumos en el tiempo y momento adecuados y promover la mecanización del campo. Esto último, creo que puede provocar el desplazamiento de mano de obra y también puede acelerar el fenómeno de migración campocidad. El control de plagas y malezas. Esta acción es de primordial importancia porque implica el uso de herbicidas y otros productos auxiliares para un desarrollo adecuado de la planta.

6.- CREDITO Y SEGURO. "Incrementar el crédito en forma prioritaria ... y coordinarlo con la capacitación, la organización y la asistencia técnica a los usuarios, distinguiendo entre el subsidio orientado a redistribuir el ingreso y el subsidio de apoyo a las actividades productivas".^{79/} Cabe señalar que en muchos casos los créditos no son proporcionados en su totalidad a los solicitantes, actitud que agudiza el descontento campesino.

7.- COMERCIALIZACION. "Estructurar un sistema de información sobre las condiciones de mercado a fin de orientar a los campesinos hacia la producción de cultivos más convenientes para el país".^{79/} El objetivo de la comercialización es producir lo requerido por la sociedad mexicana, pero si los productos no tie

nen un precio adecuado en el mercado, la tendencia productora-registrará un orden descendente.

8.- SISTEMAS AGROINDUSTRIALES ALIMENTICIOS. "Impulsar el desarrollo agroindustrial orientado hacia las prioridades nacionales del Sistema Alimentario Mexicano, con la finalidad de establecer procesos de enriquecimiento y conservación de alimentos, multiplicar las fuentes de empleo e ingreso en el medio rural y disminuir su estacionalidad, aprovechar cabalmente los productos y subproductos del campo, integrar vertical y horizontalmente las actividades agropecuarias y forestales..."^{79/}

3.6. COORDINACION ADMINISTRATIVA

La coordinación actúa en el aparato administrativo debido a -- que éste está constituido por fuerzas varias asociadas y rivales, es decir es un sistema complejo de actividades. Cuando alguna de las partes pierde su posición o movimiento normal o adecuado para el buen funcionamiento, el sistema total se desequilibra. Es una interrelación de fuerzas, ninguna puede actuar sin las demás, pero todas tratan de obtener determinada ventaja que no puede ser ganada sin perjudicarse parcial o totalmente.

Es una estrategia reductora de las tensiones en el mecanismo administrativo. Su confusión consiste en la "coexistencia de dos modelos de Administración inspirados en concepciones teóricas fundamentalmente diferentes".^{80/} Se con-

^{79/} Secretaría de Programación y Presupuesto: Ob.cit., p. 15.

^{80/} Secretaría de la Presidencia: Coordinación administrativa. México, Dirección General de Estudios Administrativos, 1977, colección, Seminario No. 6, p. 11.

sidera que la coordinación es interna y externa. Primero - - "cuando la coordinación es puramente interna en la Administración pretende mantener ... el modelo jerárquico 'jacobino', weberiano o marxista, sobre el cual está implícitamente construido el Estado moderno".^{81/} Es decir, la coordinación es interna, debido a que la administración del Estado moderno es cerrada - por el principio de jerarquía administrativa y en la concepción marxista, porque se considera como instrumento de la clase dominante y obstáculo para el cambio social.

Segundo, cuando la coordinación es externa, "se establece entre administración y grupos de administración en el seno de organismos o en el conjunto de políticas llamadas de concertación- consagra por lo contrario el modelo poliárquico".^{82/}

En la toma de decisiones es de primordial importancia el contar con información adecuada. Siendo así la coordinación^{83/} puede consistir en una nueva distribución de la información entre los diferentes órganos componentes del Estado, con el fin de igualar la información de lo que cada uno debe disponer para participar en la elaboración de una decisión común.

La afirmación de la Coordinación entre administraciones - diversas se transfiere a una Administración que disponga de poder jerárquico; "por ello estaría capacitada para imponer una

81/Secretaría de la Presidencia: Coordinación Administrativa, - México, Dirección General de Estudios Administrativos, 1977, Colección Seminarios N° 6, p. 11.

82/Idem.

83/La coordinación se entiende como función.

decisión coherente a las autoridades administrativas dependientes".^{84/} Esto significa que el poder de decisión es monopólico y equivale a querer reducir una práctica de varias alternativas a un esquema unitario administrativo fundado en la subordinación y sumisión de los sectores a un poder superior. Un caso de esta práctica (estrategia monopólica para reducción de una de varias alternativas) fue la Coordinación del Sistema Alimentario Mexicano (SAM) cuya autoridad superior (el Presidente de la República) tuvo prioridad en la toma de decisiones sobre el SAM y por lo tanto sobre mando en los sectores.^{85/}

La centralización de mando en el jefe de la Administración Pública Federal, conduce al establecimiento a su alrededor de una serie de servicios de Coordinación. Con su desarrollo se crea un gobierno dentro del gobierno. Consiste pues, en reestablecer el centro jerárquico del poder dentro de su autoridad. Tiene como resultado, substituir la estructura piramidal o vertical por la horizontal o del mismo nivel.

La Coordinación del SAM, fue una estrategia de producción de carácter urgente, debido a la agudización de la crisis agrícola, del abandono al campo y del mal funcionamiento de las entidades públicas con respecto a la producción de básicos. La Coordinación no resolvió todos los problemas pero fue necesaria, podemos decir que fue una medicina para la atención de -

^{84/} Secretaría de la Presidencia: Ob.cit., p. 13.

^{85/} Entendemos la Coordinación como estructura.

una enfermedad de estado delicado, fue una pastilla para tratar más rigurosamente el problema de la carencia de básicos y sus repercusiones en la sociedad. El SAM, fue una acción inmediata para la atención de la agricultura de temporal. Su acción no obstaculizó a la Reforma Administrativa del Estado.

3.7. BASES PARA LA COORDINACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

La primera base de la coordinación, es la existencia de objetivos claros y racionalmente definidos.

Las sociedades subdesarrolladas sufren las operaciones -- económico-administrativas y hasta las políticas de las empresas transnacionales. Tienen poder limitante en la autonomía -- de objetivos, también en el planteamiento y desarrollo nacionalistas. Por ello los objetivos y metas difícilmente pueden -- plasmarse y servir de base para la planeación.

Otra de las bases es la organización. Consiste en la estructuración de funciones y jerarquías teniendo como base los objetivos que se persiguen. La organización, es muy compleja y teóricamente comprende dos aspectos: "La diferenciación de actividades en unidades especializadas y la integración de las mismas en conjuntos coherentes entre sí"^{86/} en relación a esta idea, es indispensable la clasificación de actividades, para que la coordinación, junto con medidas de ejecución tales -- como comités, sistemas y procedimientos, manuales de organiza-

86/ Secretaría de la Presidencia: Ob.cit., p. 32.

ción, trabajo en equipo, adquiera mejores resultados.

La asignación de recursos, así como de bienes y servicios, es otra base fundamental, se deben adquirir en tiempo, calidad y cantidad requeridos.

Personal capacitado para el desempeño de sus labores, es otro requerimiento para la coordinación, de tal manera que posean aptitud para realizar el trabajo en equipo y entrega de interés personal^{87/} para lograr los objetivos del organismo donde actúa.

El control puede ser considerado como la última fase de la coordinación, así la organización tiene conocimiento de lo que hace, lo que no hace, de acuerdo a lo establecido previamente.

3.8. ESTRUCTURA ESTATAL Y COORDINACION ADMINISTRATIVA

La estructura del Estado mexicano, desde el punto de vista - - constitucional, se origina a partir de tres documentos básicos que son: las constituciones de 1824, la de 1857 y la de 1917.- Son documentos donde el Estado ha reflejado su estructura y ca da una ha consolidado los valores del pueblo que en ese momen-

^{87/}No me refiero a la individualización de las actividades sino, a que el personal que forma parte del sector público debe de desempeñar su servicio con fin puramente social, de grupo y no personal, la actividad individual da origen al mal funcionamiento de la Administración y la coordinación.

to predominaban y a la vez era necesario plasmarlos formalmente.

En el primero, la reciente independencia de México como nación, planteó la creación de un Estado federal. En 1823 la -- Asamblea Constituyente convocó a un congreso constituyente, -- que se definió por la federación surge la República Federal co-- mo Estados Unidos Mexicanos. El segundo plasmó con claridad, -- la Constitución liberal, los derechos fundamentales del hombre y del ciudadano. El tercero como en las dos constituciones an-- teriores, manteniéndose la estructura del Estado Federal, se -- proclamaron formalmente en ese documento, los derechos socia-- les expresados en los artículos, 3, 25, y 123; bajo esta óptica y estos tres periodos ayudan a comprender la historia de la formación estructural del Estado mexicano. Montesquieu, hace la división de los tres poderes, el que crea la ley, el que la ejecuta y el que dirime los conflictos que se presentan ante -- su aplicación. En orden consecutivo es el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial los cuales forman la estructura del Estado. Los momentos creativos de las constituciones los podemos considerar como etapas de formación estructural del Estado: se trata de los Estados liberales. A partir del siglo XVIII:

Aparece dentro de la temática político-jurídica, una nueva estructura ... se constituyen en tales (Estados), gracias a que plasman en documentos únicos, breves, tanto los derechos de los ciudadanos como sus lí

bertades individuales y además se organizan de acuerdo con los principios de la teoría de la distinción de poderes.^{88/}

La división de poderes es relativamente débil, debido a que, en nuestro Estado, el poder ejecutivo tiene injerencia sobre los demás, creo que es más aceptable el término "distinción de poderes" que el de división, constitucionalmente el poder de la federación es uno, se divide para su ejercicio en: ejecutivo, legislativo y judicial. Apegándonos en esta concepción habíamos firmemente, no únicamente de la base jurídica estatal sino también de su estructura administrativa. Se lleva a cabo dentro de la Constitución Federal, en primer lugar por el jefe de la Administración Pública Federal (el Presidente de la República) por la federación, por los gobernadores representantes electos por cada Estado y por el Municipio, por los Presidentes Municipales.

La Administración Pública no únicamente está formada por la Centralizada sino que también la comprenden los organismos descentralizados.^{89/} Cuentan con autonomía relativa, cuerpo jurídico y patrimonio propios.

La descentralización implica, la administración de los recursos desde una esfera no centralizada pero con los mismos fines y objetivos de ésta. Según Enrique Velasco Ibarra, se des

^{88/}Secretaría de la Presidencia: Coordinación Administrativa. - Dirección General de Estudios Administrativos, México, 1977, Colección Seminarios N° 6, p. 52.

^{89/}También las empresas de participación estatal, mayoritarias y minoritarias, los Fideicomisos.

centraliza para que "aquella colectividad asentada en un territorio determinado sea la que lleve al cabo las actividades fundamentales de servicio a la propia comunidad..."^{90/} El autor -- mencionado considera a la descentralización como la necesidad de establecer esa Administración por la misma sociedad regional dando como resultado de ello un nivel de gobierno del sistema federal, el municipal. Constituye la estructura básica y fundamental del mismo de acuerdo al artículo 115 constitucional.

La Coordinación, se puede definir como una ordenación determinada, que generalmente es de carácter normativo y que a través de éste se impone y se logra.^{91/} Implica la ordenación de todas las dependencias a un fin común. Para realizarla se requiere la voluntad de los que son miembros de la estructura administrativa, centralizada o descentralizada, y de aquellas empresas de participación estatal.

3.9. EL PRESUPUESTO PUBLICO COMO MEDIO DE COORDINACION ADMINISTRATIVA

El crecimiento de las demandas sociales y por lo mismo el del aparato público así como su complejidad ha dificultado la realización de programas integrales. Ha propiciado mayor especia

^{90/} Ibidem., p. 59.

^{91/} Para comprender legalmente, por qué se impone la coordinación sobre las dependencias ver Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 8.

lización, profesionalización y señalada diferencia en las estructuras gubernamentales; ha sido muy importante en el sector central, en el descentralizado y en empresas de participación estatal.

La necesidad de una mayor coordinación entre el sector público radica, en que por alguna razón las estructuras administrativas no han podido adaptarse en forma adecuada y con oportunidad a las nuevas exigencias sociales que debe cubrir el Estado. El crecimiento social ha hecho en algunos casos ineficientes los antiguos sistemas administrativos para dar solución satisfactoria a las peticiones o demandas. Las dificultades de interrelación de algunas dependencias públicas a la realidad social, se pueden en parte atribuir, a la falta de coordinación a nivel de algunos sectores del aparato público. Por eso es necesario aplicar técnicas, "estrategias", mecanismos y sistemas que permitan coordinar tanto a nivel global como sectorial, las actividades que tienen a su cargo las distintas entidades del Gobierno Federal.

Algunas respuestas han sido el establecimiento de sistemas de planeación y programas de las actividades públicas. Se han realizado paralelamente al funcionamiento de los mecanismos presupuestarios lo que ha impedido que se conviertan en ejercicios académicos de poca realidad práctica. Es decir, se tiene un ambicioso programa pero no se cuenta con presupuesto-

para ejecutarlo; todos los objetivos y fines se trastornan. - Es de suma importancia que exista una verdadera coordinación - de las actividades del sector público y que los mecanismos de planeación y programación de los sectores, centrales y paraestatales, se encuentren operativamente interrelacionados con -- aquellos que tienen a su cargo la formulación, autorización y control del presupuesto.

El presupuesto que reclama la Administración Pública en - nuestra época, se debe formular y ejecutar con técnicas simila - res a las que se emplean en el proceso de planeación. Con - - ello, se pretende indicar los resultados deseados, sus costos - y su control. De esta manera llevar a cabo el cuidado que re - quiere el fondo público. La asignación de recursos a los pro - gramas se hace tomando en cuenta la posibilidad de alcanzar -- los objetivos y metas propuestas. Entre las ventajas del pre - supuesto por programas figura, conocer qué actividades se pre - tenden realizar, de qué magnitud, a qué costo y cuál es el or - ganismo responsable de su ejecución.^{92/} Es todo lo contrario del presupuesto tradicional. Carrillo Castro sostiene que el pre - supuesto es medio de coordinación y que:

... el presupuesto tradicional no permite coordinar - las metas a largo y mediano plazo porque no los inclu - ye en su elaboración ... se afirma que el presupuesto tradicional no permite la adecuada programación de -- las actividades del sector público; en cambio, el pre - supuesto moderno, al basarse en programas, puede rela - cionarlos en forma directa con los objetivos y metas^{93/} de los planes nacionales y sectoriales de desarrollo

^{92/} Para mayor información consultar: Secretaría de la Presi - dencia: Ob.cit., pp. 262-263.

^{93/} Ibid, p. 205.

Es mejor programar las actividades públicas, pero si se presenta el problema de la carencia de presupuesto para echar a caminar el programa el desequilibrio aparece, y por lo tanto, también el fallido intento de ejecutar las actividades ordenadas. Por su elaboración está dotado para indicar lo que funciona -- bien y lo que no; puede servir como elemento que contribuya a lograr la mejor coordinación de funciones públicas. La reorganización del Gobierno Federal tuvo como propósito precisar responsabilidades, facilitar la coordinación institucional necesaria de las dependencias y entidades públicas. Las dependencias directas del ejecutivo se constituyeron en unidades con responsabilidad sectorial encargadas de la planeación y conducción de las políticas a seguir en cada sector, facultando a -- las dependencias como responsables de la coordinación de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y -- los fideicomisos, así como los fondos que se ubicaron en el ámbito sectorial de cada una de ellas. Estas decisiones fueron útiles para armonizar e integrar los planes sectoriales, coordinar y evaluar la operación de las entidades paraestatales inmersas en su sector.

Debido a la facultad que el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal otorga al representante del poder Ejecutivo, tuvo injerencia directa en la Coordinación del Sistema Alimentario Mexicano (SAM).

La Coordinación es necesaria porque "Las antiguas estruc-

turas administrativas no siempre han podido adaptarse, en forma adecuada y con la oportunidad requerida a las nuevas funciones que debe desempeñar hoy día el Estado".^{94/} Se consideran como tradicionales, pero a medida que la población se desarrolla y aumentan sus demandas aquéllas se vuelven ineficaces para atenderlas. La Coordinación permite la integración y coherencia de funciones que tiene a su cargo el sector público.

La ley mencionada otorga al ejecutivo como facultad la dirección de las Coordinaciones, con ello se sobrepone a los sectores, diseñando las políticas a seguir por su cabeza correspondiente.

3.10. EL SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO (SAM) ES POLITICA HORIZONTAL DEL PODER EJECUTIVO: COMO UN INTENTO DE SOLUCION-A LA CRISIS AGRICOLA Y ALIMENTARIA

"El SAM se inició el primero de junio de 1979 y el licenciado - José López Portillo lo dio a conocer el 18 de marzo de 1980 en Guadalajara, Jalisco".^{95/} Se presentó como una estrategia de producción. Señaló quiénes van a participar en la producción de granos básicos.

Administrativamente, de acuerdo al programa de Reforma Administrativa, como lo dije en páginas anteriores, las secretarías de Agricultura y Ganadería y la de Recursos

^{94/} Secretaría de la Presidencia: Ob.cit., p. 258.

^{95/} Citado en: "¿Qué es el SAM?" México, SAM, 1979.

Hidráulicos, se fusionaron quedando una sola, la Secretaría -- Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), a la que se asignó como actividad principal la de planeación, la de organización y ejecución de medidas de apoyo a la producción. Se estableció el gabinete agropecuario, incluyendo además de la SARH, la Secretaría de la Reforma Agraria y la actual Secretaría de Pesca. El gabinete referido y otros organismos involucrados en los objetivos del SAM, dependen directamente del Presidente de la República.

Se consolidó el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL) como la institución única, para hacer llegar por un sólo canal el crédito al campo.

Microadministrativamente, dentro de la SARH se creó la Dirección General de Distritos de Temporal, con el fin de delimitar, localizar y establecer 124 distritos de temporal para desarrollar la capacidad de producción que tienen. Existió también la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación. Tuvo como responsabilidad, dirigir, controlar y evaluar los programas del SAM e informar directamente al Presidente de lo que se ha logrado. Así como la Dirección de Distritos de Riego.

En el Plan Global de Desarrollo está implícita la disposición que en materia de alimentos incrementa la participación pública en varios sectores de esa rama, con el SAM, sus metas eran alcanzar la autosuficiencia nacional. Estuvo estructurado por veinte proyectos y sus políticas a seguir a través de me--

tas y objetivos fijados fueron elevar la productividad y la creación de empleos.

La estrategia de autosuficiencia fue integrada por tres elementos básicos: primero, el gobierno federal participó con los productores de maíz y frijol apoyándolos técnicamente. Segundo, procuró evitar la incertidumbre de los productores y motivarlos hacia la inversión, otorgándoles un equivalente del valor de la cosecha. Tercero, propugnó por la autonomía de las organizaciones campesinas en la conducción del proceso productivo.

ACCIONES OPERATIVAS DE LA POLITICA DE PLANEACION ALIMENTARIA

Mediante la actitud de los precios de garantía, se propuso hacer competitiva la productividad de granos básicos, así como la seguridad del ingreso del productor. Junto a esto estuvo la protección de inversiones, otorgando créditos tomando en cuenta los problemas climáticos.

Se estimuló al productor mediante la proporción de fertilizantes al setenta por ciento del precio comercial, el de veinticinco por ciento de las semillas mejoradas. Para incrementar la producción del maíz y del frijol el Estado formuló un pacto social (Estado-campesinos) mediante el riesgo compartido, con el fin de organizar al movimiento del campo y

con ello fortaleció el aparato burocrático y la producción de granos básicos.

Para efectuar la política planeada con intentos de solución al problema de la carencia de básicos, el Poder Ejecutivo creó la Coordinación del SAM en línea horizontal. Consistió en lo siguiente, el jefe de la Administración Pública Federal propone sus diferentes planes previamente revisados, a las cabezas de sector.

El cuerpo jurídico base para realizar la nueva política de tipo horizontal es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Junto con la macroreforma fusionó a las Secretarías de Agricultura y Ganadería y la de Recursos Hidráulicos^{96/} para fortalecer las metas, fines y objetivos del Sistema Alimentario Mexicano (SAM).

La producción agropecuaria tradicional se había manifestado en forma disgregada, por varias razones como: su abandono y su desplazamiento, entre otras. La tenencia de la tierra, el riego, los fertilizantes y todos aquellos insumos necesarios para la producción. Como alternativa, el gobierno consideró integrar programáticamente todos esos elementos para la consecución de lo deseado agropecuaria y forestalmente por el SAM.

El proceso de reorganización de la Administración requere--

^{96/}Secretaría de la Presidencia: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1976, p. 3.

ría paralelamente, la institucionalización de la programación de acciones específicas del Estado, que a su vez precisa el establecimiento de prioridades, objetivos y metas para dar una mayor racionalización a las actividades del sector público. La Administración pasada fijó como principal actividad, entre otras, la atención a la cuestión alimentaria. Para ello el sector agropecuario se atendió con tres instrumentos de planeación que fueron el Plan de Desarrollo Agropecuario y Forestal, el Plan de Agroindustria y el Sistema Alimentario Mexicano.

La estrategia administrativa del SAM radicó en la formulación de un programa multisectorial, involucró a varias dependencias afectándolas no en su totalidad sino parcialmente, y fue supervisada por un grupo cualquiera de los sectores incluidos, la autoridad no fue típicamente jerárquica más bien fue funcional se ejerció, como lo dije anteriormente, de manera horizontal,^{97/} no piramidal o vertical como es el caso de cualquier dependencia. El SAM fue el elemento intersectorial del Sistema Nacional de Planeación, encargado de alcanzar a corto, mediano y largo plazo la autosuficiencia alimentaria. Se constituyó con un vasto esquema que fijó objetivos, metas concre-

^{97/}Para información más detallada ver: Coordinación Administrativa, Secretaría de la Presidencia, colección seminarios -- N° 6, México 1977, pp. 12 y 13. También a Ignacio Pichardo-Pagaza, "Notas sobre el impacto de la Reforma Administrativa en el sector campesino" simposio del quinto aniversario de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México, D.F., 25 de enero de 1982.

tas e instrumentos de acción que comprendieron, la producción-agropecuaria y pesquera, la industria alimentaria, la tecnología, la comercialización y distribución de alimentos.

El SAM le dio impulso al sector agropecuario y su orientación fue principalmente hacia la producción de granos básicos - con el fin de reducir la creciente dependencia de éstos. Tuvo cuatro tendencias principales: primera, el apoyo al sector-productor de granos y a las zonas de temporal. Segunda, el impulso a agroindustrias campesinas, estatales o mixtas. Tercera, tecnología e insumos para la agricultura y la industria -- alimentaria. Cuarta, fomento a la investigación técnica.

En distribución, la ampliación considerable de la red de tiendas y almacenes oficiales. Contribuyó al aprovechamiento-productivo de los hidrocarburos, mediante productos petroquímicos (fertilizantes) o mediante la reasignación del excedente petrolero hacia la agricultura. El SAM pretendió crear empleos en el ámbito rural, para contrarrestar la migración campo-ciudad y atenuar las tensiones sociales y políticas del agro mexicano.

El SAM surgió como respuesta del Estado ante la crisis y se perfiló para darle solución. Junto con él se promulgó un lineamiento legal, la Ley de Fomento Agropecuario que sirvió como su marco jurídico. Implicó varios objetivos, como la penetración del desarrollo capitalista en el campo, buscar una ma-

por incorporación al mercado del campesinado y una mejor organización.

La propuesta del SAM puede ser abordada por cada una de sus fases: primera, el consumo alimentario y la canasta básica recomendable. Segunda, el SAM y la producción agropecuaria. Tercera, la estrategia agroindustrial y, cuarta, los objetivos del SAM.

PRIMERA, EL CONSUMO ALIMENTARIO Y LA CANASTA BASICA RECOMENDABLE. Más que conocido, sabido es, que México es una país que sufre la desnutrición, principalmente en su población más atrasada. La población objetivo del SAM fue de 19 millones de personas semidesnutridas^{98/} entre los cuales 13 millones están en áreas rurales (los más precarios son tres millones de indígenas) y seis millones en áreas urbanas. En total, la mayor parte son niños. Por esta razón la propuesta del SAM fue la ampliación del subsidio al consumo popular. Con la canasta básica recomendable la población de bajos ingresos alcanzará un promedio de 2.750 calorías y 80 gramos de proteínas per cápita al día. Incluye productos tales como, frijol, maíz, huevos, trigo, papas y en menor medida algunas grasas, carne, sardinas y azúcar. El SAM presentó contradicciones. Fijó como principal objetivo la producción de granos básicos pero en segundo término, no se puede dejar de producir carne, oleaginosas en -

^{98/}SAM, marzo de 1980, p. 10.

magnitud mayor del maíz y frijol. El subsidio al consumo popular presenta desventajas y ventajas. Por un lado (las ventajas) parece ayudar a incrementar el salario real de los trabajadores y por el otro (la desventaja), los rapaces capitalistas pagan más barato el uso de la fuerza de trabajo.

SEGUNDA: EL SAM Y LA PRODUCCION AGROPECUARIA

El SAM abordó la problemática (producción de granos básicos) - mediante un diagnóstico a la crisis agrícola constituida por: - la reducción de la superficie maicera. Estancamiento y reducción de la superficie cultivable de trigo y frijol. Crecimiento acelerado de la producción de cártamo, soya, sorgo, cebada, alfalfa y avena, con fin de satisfacer las necesidades del ganado. Crecimiento dinámico de producción de animales como: - aves, cerdos y de bovinos para carne registrando un porcentaje considerable.^{99/}

a) FACTORES ESTRUCTURALES QUE PROPICIAN LA CRISIS DE CULTIVOS ALIMENTICIOS

Como se vio en los antecedentes, es el deterioro de la agricultura campesina productora de maíz, frijol y arroz. Por causa-

^{99/}Revista Trimestral Teoría y Política, No. 3, p. 152. México, Juan Pablos, 1981. En 1978 la producción de bovinos ocupó una superficie entre 55 y 70 millones de hectáreas, mientras que la agricultura sólo abarcó más o menos doce millones.

de los bajos precios en el mercado y falta de apoyo crediticio, tecnológico, etcétera.

Los cambios en el patrón de cultivos entre productores de las transnacionales y capitalistas nacionales también influyen. El sorgo rinde un porcentaje mayor de utilidades con respecto al maíz. Su expansión y además su crecimiento demanda impulsada por las mencionadas empresas productoras de alimentos balanceados es una causa bien localizada del desbalance de los productos de granos.

Desde los setentas se ha visto desinversión de los productos primarios en zonas de riego, como respuesta a dos causas principales. Primera, inseguridad de la tierra. Segunda, reducción de cultivos, como el trigo, predilectos de la revolución verde.

b) LINEAMIENTOS AGROPECUARIOS PRINCIPALES DEL SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO (SAM)

Con base en créditos y maquinaria adaptada a las necesidades y condiciones de los productores directos el SAM atendió a la -- agricultura campesina. Propuso lineamientos agropecuarios. Sin embargo, esas propuestas no se pueden llevar a cabo en su totalidad por lo siguiente: la mecanización implica modernizar la agricultura; eso ayudará en la producción a unas personas y a otras las desplazará y las dirigirá por naturaleza hacia los centros urbanos para agudizar los problemas de la centraliza--

ción. Por otra parte los campesinos que no cuentan con medios de producción (tierra, considerando las diferentes modalidades de tenencia) no alcanzan beneficio alguno.

c) INSTRUMENTOS DE ATENCION A LA AGRICULTURA TEMPORALERA

En primer término tenemos: los insumos subsidiados, tecnología apropiada y créditos ágiles y baratos, el aumento de los precios de garantía de granos básicos y también el sistema del riesgo compartido, los campesinos organizados, las agroindustrias y la venta de los productos agrícolas. Ante todo, lo señalado no es posible llevarlo a cabo; pongamos el caso de la maquinaria agrícola y lo estipulado por el SAM de la creación de centrales de maquinaria manejada por los propios campesinos. "El arrendamiento de maquinaria a campesinos, tal como se practica fue opuesto a la proposición del SAM.^{100/}

En lo que respecta a la política del crédito, se estableció una tasa de interés del 3%, contrapuesta a la anterior del 14% cuyo papel central de actividad lo desempeña el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL). Se puede decir que esta institución además de su designación como fuente financiera y de crédito tiene también el control socio-político del campesinado.^{101/}

^{100/} Rev. cit., p. 155.

^{101/} En lo político se refuerza la alianza Estado-campesinos. - En lo económico, la creación de cooperativas de compra de insumos, de manejo de centrales de maquinaria, de comerciali-

En lo que respecta a la obtención de semillas mejoradas - PRONASE (Productora Nacional de Semillas) está dicho que proporcionará semillas mejoradas con reducción del 75% sobre su precio. Fertimex (Fertilizantes de México) proporcionará abonos con descuento del 30%.^{102/}

El sistema del riesgo compartido, fue la intervención que tiene el Estado para proporcionar al campesinado lo equivalente del valor monetario de su cosecha, en caso de siniestro temporalero. La ANAGASA (Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera) abarca todo el proceso productivo pero "Se dice que el beneficio del seguro será para todos los campesinos, independientemente que tengan o no crédito oficial ... ANAGASA trabaja en estrecha relación con BANRURAL. Hasta la fecha ha incurrido - en múltiples fraudes a expensas de campesinos cobrando cuotas indebidas (que el SAM propuso rebajar al 3%)".^{103/}

d) PROGRAMA DEL BANCO NACIONAL DE CREDITO RURAL CON RESPECTO AL SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO

Otorgamiento de crédito al sector privado: crédito de avío - - agrícola, incluye granos básicos (maíz, frijol, trigo, arroz,-

zación de productos agrícolas. La organización se pretende dar en dos niveles: primero, a nivel ejidal del grupo local y a nivel superior por zonas o regiones (uniones de ejidos - de sociedades de producción rural) pueden ser mixtas, agrupando ejidatarios y pequeños propietarios. Para mayor información ver artículo 32 de la Ley de Fomento Agropecuario.

^{102/}Revista Trimestral Teoría y Política, No. 3, México, Juan Pablos, 1981, p. 156.

^{103/}Ibid., p. 156.

ajonjolí, cártamo, papa, sorgo, soya). Crédito ganadero e industrial. Con el programa BANRURAL 1981 y su presupuesto autorizado de 42 333 millones de pesos, con una reprogramación enero-agosto del mismo de 30 538 y su utilización en las metas 29 820 millones cantidad que significa el cumplimiento del 98% de las metas fijadas.

Otorgamiento de crédito a los sectores público y privado a través de descuentos al sistema bancario a cargo de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) - con un presupuesto de 43 748 millones de pesos y su reprogramación en enero-agosto de 28 305 millones con un alcance de sus metas de 25 475 millones significa un logro del 90%.

Crédito refaccionario, para la agricultura, ganadero, - - agroindustrial, a cargo del Fondo Especial para Financiamiento Agropecuario, con un presupuesto de 22 008 millones de pesos y su reprogramación en enero-agosto de 13 530 con alcance de sus metas de un 90%.

Crédito de avío agrícola, granos básicos y otros cultivos responsabilidad del Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura contando con un presupuesto de 21 740 millones de pesos cantidad reprogramada en enero-agosto de 14 775 millones con un alcance de sus metas de 13 298 cantidad que representa un 90% de logro.

Para información más detallada en la participación de es-

tas instituciones crediticias en apoyo al SAM ver el cuadro de la próxima página.

El Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL) se considera como la cabeza de un sistema de Bancos regionales relativamente descentralizados. Sus funciones están sujetas a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. Se rige por sus propios estatutos. Area fiduciaria, a partir de 1973 se han creado ciertos fideicomisos orientados a extender la superficie agrícola e incrementar la productividad en el agro, actividad encargada a BANRURAL. Los recursos disponibles de éstos han crecido en el transcurso de los últimos años. Los que han destacado entre otros son: el Fideicomiso para Crédito en Areas de Riego y de Temporal (FICART), Fideicomiso para Obras de Infraestructura Rural (FOIR), el Fideicomiso Fondo del Programa de Descentralización de las Explotaciones Lecheras del D.F. (PRODEL), Fideicomiso Fondo de Fomento de la Ganadería de Exportación (FOGAN) y el Fideicomiso del Riesgo Compartido (FRC). El origen de sus recursos se obtienen por medio de recuperaciones de financiamiento interno, financiamiento externo (del Banco Interamericano de Desarrollo); el apoyo fiscal, es el más cuantioso, así como los recursos propios. La participación del Banco Mundial (BIRF) se ha incrementado en los últimos años para la producción ganadera, cultivos anuales agroindustriales. Para la inversión en infraestructura básica y productiva que realiza el Programa de In-

SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO: ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA - PRESUPUESTAL Y FINANCIAL AL 30 DE ABRIL DE 1980
 (LAS CÉLULAS PRESUPUESTALES ESTÁN EXPRESADAS EN MILLONES DE PESOS)

OBJETIVOS DEL SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO (VER ANEXO DEL SIG 8)	SECTOR Y POLÍTICA	PROGRAMA Y SUBPROGRAMA	RESPONSABLE	PRESUPUESTO			M E T A S			EVALUACION
				ENERO-AGOSTO			ENERO-AGOSTO			
				Presupuesto autorizado	Realizado	Excesos/Deficiencias autorizadas	Presupuesto autorizado	Realizado	Porcentaje %	
<p>OBJETIVO 1: Mantener el abastecimiento de alimentos básicos y garantizar la disponibilidad de alimentos nutritivos y saludables para la población.</p> <p>OBJETIVO 2: Promover la producción y el consumo de alimentos saludables y nutritivos.</p> <p>OBJETIVO 3: Mejorar la calidad de vida de la población a través de la alimentación adecuada.</p>	<p>SECTOR 1: Alimentos básicos</p> <p>SECTOR 2: Alimentos nutritivos y saludables</p>	<p>PROGRAMA 1: Alimentos básicos</p> <p>SUBPROGRAMA 1.1: Alimentos básicos</p> <p>SUBPROGRAMA 1.2: Alimentos nutritivos y saludables</p>	<p>SECRETARÍA DE ECONOMÍA</p> <p>SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESQUERÍA</p>	<p>6 221</p> <p>1 176</p> <p>2 177</p>	<p>100</p> <p>100</p> <p>100</p>	<p>100</p> <p>100</p> <p>100</p>	<p>100</p> <p>100</p> <p>100</p>	<p>100</p> <p>100</p> <p>100</p>	<p>SECTOR 1: Alimentos básicos</p> <p>SECTOR 2: Alimentos nutritivos y saludables</p>	
		<p>SECRETARÍA DE ECONOMÍA</p> <p>SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESQUERÍA</p>	<p>1 176</p> <p>2 177</p>	<p>100</p> <p>100</p>	<p>100</p> <p>100</p>	<p>100</p> <p>100</p>	<p>100</p> <p>100</p>			
		<p>SECRETARÍA DE ECONOMÍA</p> <p>SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESQUERÍA</p>	<p>1 176</p> <p>2 177</p>	<p>100</p> <p>100</p>	<p>100</p> <p>100</p>	<p>100</p> <p>100</p>	<p>100</p> <p>100</p>			
		<p>SECRETARÍA DE ECONOMÍA</p> <p>SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESQUERÍA</p>	<p>1 176</p> <p>2 177</p>	<p>100</p> <p>100</p>	<p>100</p> <p>100</p>	<p>100</p> <p>100</p>	<p>100</p> <p>100</p>			
		<p>SECRETARÍA DE ECONOMÍA</p> <p>SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESQUERÍA</p>	<p>1 176</p> <p>2 177</p>	<p>100</p> <p>100</p>	<p>100</p> <p>100</p>	<p>100</p> <p>100</p>	<p>100</p> <p>100</p>			
		<p>SECRETARÍA DE ECONOMÍA</p> <p>SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESQUERÍA</p>	<p>1 176</p> <p>2 177</p>	<p>100</p> <p>100</p>	<p>100</p> <p>100</p>	<p>100</p> <p>100</p>	<p>100</p> <p>100</p>			
		<p>SECRETARÍA DE ECONOMÍA</p> <p>SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESQUERÍA</p>	<p>1 176</p> <p>2 177</p>	<p>100</p> <p>100</p>	<p>100</p> <p>100</p>	<p>100</p> <p>100</p>	<p>100</p> <p>100</p>			
		<p>SECRETARÍA DE ECONOMÍA</p> <p>SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESQUERÍA</p>	<p>1 176</p> <p>2 177</p>	<p>100</p> <p>100</p>	<p>100</p> <p>100</p>	<p>100</p> <p>100</p>	<p>100</p> <p>100</p>			
		<p>SECRETARÍA DE ECONOMÍA</p> <p>SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESQUERÍA</p>	<p>1 176</p> <p>2 177</p>	<p>100</p> <p>100</p>	<p>100</p> <p>100</p>	<p>100</p> <p>100</p>	<p>100</p> <p>100</p>			
		<p>SECRETARÍA DE ECONOMÍA</p> <p>SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESQUERÍA</p>	<p>1 176</p> <p>2 177</p>	<p>100</p> <p>100</p>	<p>100</p> <p>100</p>	<p>100</p> <p>100</p>	<p>100</p> <p>100</p>			
		<p>SECRETARÍA DE ECONOMÍA</p> <p>SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESQUERÍA</p>	<p>1 176</p> <p>2 177</p>	<p>100</p> <p>100</p>	<p>100</p> <p>100</p>	<p>100</p> <p>100</p>	<p>100</p> <p>100</p>			
		<p>SECRETARÍA DE ECONOMÍA</p> <p>SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESQUERÍA</p>	<p>1 176</p> <p>2 177</p>	<p>100</p> <p>100</p>	<p>100</p> <p>100</p>	<p>100</p> <p>100</p>	<p>100</p> <p>100</p>			
		<p>SECRETARÍA DE ECONOMÍA</p> <p>SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESQUERÍA</p>	<p>1 176</p> <p>2 177</p>	<p>100</p> <p>100</p>	<p>100</p> <p>100</p>	<p>100</p> <p>100</p>	<p>100</p> <p>100</p>			
		<p>SECRETARÍA DE ECONOMÍA</p> <p>SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESQUERÍA</p>	<p>1 176</p> <p>2 177</p>	<p>100</p> <p>100</p>	<p>100</p> <p>100</p>	<p>100</p> <p>100</p>	<p>100</p> <p>100</p>			
		<p>SECRETARÍA DE ECONOMÍA</p> <p>SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESQUERÍA</p>	<p>1 176</p> <p>2 177</p>	<p>100</p> <p>100</p>	<p>100</p> <p>100</p>	<p>100</p> <p>100</p>	<p>100</p> <p>100</p>			
		<p>SECRETARÍA DE ECONOMÍA</p> <p>SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESQUERÍA</p>	<p>1 176</p> <p>2 177</p>	<p>100</p> <p>100</p>	<p>100</p> <p>100</p>	<p>100</p> <p>100</p>	<p>100</p> <p>100</p>			
		<p>SECRETARÍA DE ECONOMÍA</p> <p>SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESQUERÍA</p>	<p>1 176</p> <p>2 177</p>	<p>100</p> <p>100</p>	<p>100</p> <p>100</p>	<p>100</p> <p>100</p>	<p>100</p> <p>100</p>			
		<p>SECRETARÍA DE ECONOMÍA</p> <p>SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESQUERÍA</p>	<p>1 176</p> <p>2 177</p>	<p>100</p> <p>100</p>	<p>100</p> <p>100</p>	<p>100</p> <p>100</p>	<p>100</p> <p>100</p>			

Fuente: Anexo SAN en el V Informe de Gobierno. Anexo Alianza para la Producción 1981.

versiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) coordinado por la Secretaría de Programación y Presupuesto. "El PIDER -- también ha recibido préstamos de BIRF para su programa de inversión, en infraestructura productiva, de apoyo y social e igualmente del BID".^{104/}

APOYO FISCAL

El aporte directo del presupuesto del gobierno federal es una de las fuentes de financiamiento fundamentales de BANRURAL. - Su justificación es que esta banca es un instrumento de apoyo al desarrollo social del país y particularmente de los campesinos, no puede operar con criterios estricta y exclusivamente financieros.

Los apoyos al desarrollo social que BANRURAL identifica son: asistencia técnica que la institución contrata con extensión de la SARH, con objeto de asegurar el empleo del crédito y su recuperación. Segundo, los programas de organización de ejidatarios y pequeños productores transformándolos en sujetos de crédito. Tercero, la subvención directa a campesinos pobres para su subsistencia aunque puede traer como consecuencia el paternalismo, efecto que trastorna el buen objetivo o intención.

^{104/}Centro de Investigaciones del Desarrollo Rural (CIDER) proyecto 5/16, p. 28, segunda parte. México, junio de 1979.

Así como BANRURAL, existen otras instituciones públicas - que coadyuvaron con el SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO, como son: - Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. (ANDSA) e Impulsora del Pequeño Comercio (IMPECSA). La primera fue creada en 1936 por Lázaro Cárdenas. En 1941 se expidió la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, como norma reguladora de los Almacenes Generales de Depósito. Su administración está compuesta por, un Consejo de Administración de ocho consejeros propietarios y nueve suplentes, nombrados en asambleas, así como dos comisarios propietarios con sus respectivos suplentes. El director es el ejecutor de las decisiones del Consejo de Administración. Participan los representantes institucionales de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Agricultura y Recursos Hidráulicos y la de Comercio. - Conasupo, el Banco de México, el Banrural, el Banco Nacional de Comercio Exterior y Ferrocarriles Nacionales de México.

Tienen como responsabilidad el buen estado de la conservación y el mantenimiento de los productos esenciales a la dieta nacional, presta servicios a particulares y a instituciones de gobierno. Tiene estrecha relación con el Plan Global de Desarrollo y el Sistema Alimentario Mexicano. Dispone de 802 bodegas distribuidas en 274 ciudades más importantes de la República con todos los requerimientos para el buen funcionamiento. El almacén constituye un sistema de apoyo para la producción -

de granos básicos cosa que anterior a 1979 existía pero con menos capacidad.

El Gobierno Federal creó a IMPECSA como un órgano de apoyo a la producción de granos básicos en pequeña y mediana escala, por medio del decreto publicado en el Diario Oficial del 24 de mayo de 1977. Inició sus actividades en ese mismo año con una estructura orgánica adecuada. A mediados de 1979 logró una cobertura del territorio a través de 18 sucursales. A partir de la segunda mitad de 1979 se dio la ampliación de su estructura de 18 a 100 sucursales en ese mismo año, y de 100 a 200 para la segunda etapa que comprende el año de 1980.^{105/}

Los objetivos de su acción son: Los productos básicos en sus dos manifestaciones; productos terminados o de consumo final y materias primas o insumos para la producción. Los sujetos de su servicio son las personas dedicadas a comercializar los bienes de consumo final y los fabricantes usuarios de las materias primas.

Es la filial mayoritaria de Conasupo tiene como función abastecer al pequeño y mediano comercio, preferentemente de productos básicos y también del mercado de materias primas e insumos productivos, para distribuirlos a las pequeñas y medianas unidades de producción y de servicios en beneficio del consumidor final. Corresponde a esta institución proporcionar servicios de almacenamiento y venta de los productos de primera necesidad y consumo necesario.

^{105/} Para mayor información ver, Gaceta Conasupo, No. 31: "Impulsora del pequeño Comercio". México, CONASUPO, 1981.

Amplia sus acciones y coadyuva en el proceso de regulación y abasto de granos y productos básicos determinados hacia los canales, público, privado y social a través del almacenamiento y venta de los mismos por cuenta y orden de Conasupo. Cuenta con 21 gerencias regionales y 200 sucursales. 106/

El sector comercio cuenta con dos tipos de empresas las de tipo privado y las públicas. En éste se consideran las mencionadas (ANDSA, IMPECSA) el Sistema de Distribución Conasupo (DICONSA), Leche Industrializada Conasupo (LICONSA), Industrias Conasupo, S.A. (INCONSA), Maíz Industrializado Conasupo, S.A. de C.V. (MINSA), Trigo Industrializado Conasupo (TRICONSA). Estas empresas tienen como objetivo principal satisfacer las necesidades alimentarias específicas de acuerdo a lo señalado por el Sector Comercio.

Por otro lado, el plan de estímulo a la producción temporalera seleccionó, ocho distritos pilotos, ubicados en lugares de buen temporal, para poner en marcha su primera fase. Para aquellos, donde el temporal es malo y para los minifundios, de menos de cuatro hectáreas el plan, propone desarrollar programas de asistencia social, de subsidios al consumo cuyo objetivo tuvo a su cargo la Coordinación General. Para las Zonas Reprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), programas COPLAMAR-CONASUPO (Compañía Nacional de Subsistencias Populares), COPLAMAR-IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social), los programas mencionados propusieron medidas asistenciales, lo que implicó man
106/ para mayor información ver, Gaceta Conasupo. Art.cit., sin p.

tener a la población rural en esas zonas. Se aceptó como un hecho la marginalidad campesina; ésta debe ser superada con el uso más racional del suelo y enfrentarse a los posibles problemas como son la reconversión de la frontera agrícola mediante la intensificación de la ganadería. Esto presenta dos problemas a solucionar o especificar. Primero decir para quién se va a reconvertir la frontera agrícola y para quién se va a intensificar la ganadería.

e) QUE HACER PARA ALCANZAR LA AUTOSUFICIENCIA ALIMENTARIA

Primero, operar un cambio en la tenencia de la tierra, reevaluar los coeficientes de agostadero, cancelando los certificados de inafectabilidad vencidos, previamente debe hacerse un concienzudo estudio del hecho, así como de sus efectos. Una vez ejecutada tal disposición implicará restar poder al organismo antisocial, el latifundio, para que los campesinos cultiven maíz y frijol, granos básicos para el pueblo mexicano.^{107/}

Segundo, afectación parcial de los predios ganaderos a cambio de indemnización en dinero y equipos destinados a modernizar su actividad (granjas, establos) o afectación aparente, para ser rentadas a bajos precios pero con la condición de que se siembren forrajes y granos básicos, intensificando esto mediante los convenios ganaderos por medio de la SARH.^{108/}

^{107/} Revista Teoría y Política, No. 3. "SAM: ¿Una alternativa real?". México, Juan Pablos 1981, p. 59.

^{108/} Idem.

Tercero, si no se hace lo dicho anteriormente se puede optar por una tercera alternativa dañina para la estabilidad política y conservadora de la desigualdad social. Me refiero a la modificación del artículo 260 de la Ley de la Reforma Agraria. Legalizar el latifundio agrícola, permitiendo a los ganaderos la comercialización de productos agrícolas y la producción de los mismos y con ello brindar apoyo a la producción.^{109/}

TERCERA: LA ESTRATEGIA AGROINDUSTRIAL DEL SAM

Como se señaló en el capítulo dos de este trabajo, la economía nacional está fuertemente penetrada por el capital transnacional, produce cambios radicales en los patrones de cultivos e incrementa la dependencia alimentaria principalmente de granos básicos, importaciones de maquinaria y, por lo tanto, aumenta también la dependencia técnica. Es causada por la expansión del capital de los países industriales especialmente el norteamericano (por el SAM de nuestros vecinos del norte) con fines de proporcionar alimentos a los países del "tercer mundo". La internacionalización de la producción, de la circulación y del consumo alimentario, explica, sin perder de vista los factores internos de cada país, la transformación de la mayoría de los países del "tercer mundo" en importadores y exportadores de productos básicos. Ante esto, el plan agroindustrial instrumentado por el Estado mexicano como respuesta a la situación crítica alimentaria, pretende encontrar tendencias viables para beneficiar a los productores primarios.

^{109/} Rev. cit.: Art.cit., p. 158.

"Las políticas concretas propuestas por el SAM, se consideran las siguientes: desconcentrar la producción agroindustrial alentando pequeñas y medianas industrias".^{110/}

Se usa tecnología más avanzada y se requiere de técnicos-especializados en el extranjero, de esta manera se impide el acceso a estas innovaciones a los campesinos porque son excluidos a nivel técnico.

Limitó la influencia publicitaria de las transnacionales que inducen al consumo de productos caros y de bajo valor nutritivo, mediante el Programa Nacional de Promoción y Educación Nutricional, pero no ha mostrado grandes avances porque los anuncios en los medios de comunicación tienen gran aceptación.^{111/}

Apoyar a la agroindustria nacional para contener el fuerte incremento de las transnacionales en el sector alimentario; fue una política de contención mas no de oposición. Implicó -- crear empresas públicas, aunque junto a esto está otro factor muy fuerte, ya que el poder económico transnacional hace ineficientes las medidas financieras del Estado. La competencia -- con adversarios tan poderosos es muy grande debido a que controlan gran parte del mercado, manejan tecnología moderna, etcétera.

^{110/} Rev. Cit. Art.cit., p. 162.

^{111/} Para mayor información ver: Ibid, p. 163.

CUARTA: LOS OBJETIVOS DEL SAM

El SAM fue punto de atención de la Administración del presidente López Portillo; política de organización como alternativa al reparto agrario. Se organizó al campesino como hecho inevitable por la carencia de tierras que repartir, excluyó a algunos campesinos, por eso las organizaciones campesinas independientes se manifestaron en contra del SAM.^{112/} Su propuesta de creación de empleos fue muy ambiciosa, pero difícil de cumplir en su totalidad debido a las relaciones sociales existentes.

México es un país rico en hidrocarburos y sus cuantiosas importaciones de granos básicos e insumos agrícolas son pagadas con petróleo, actitud que pone al país ante la rapaz presión de alimentos como arma política de presión internacional.

Primero, el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) surgió como respuesta del Estado en la coyuntura de la crisis agrícola, con base en una gran explotación de la riqueza petrolera por ello Cassio Luiselli Fernández señaló:

El SAM presenta un proyecto para transformar los petrodólares en pesos aplicados a la inversión productiva y a subsidios selectivos propone un uso popular de los incrementados recursos públicos. Es una estrategia de producción, en beneficio de la alimentación popular. Contra la tendencia desnacionalizadora en la agricultura y el ataque brutal a la economía campesina...^{113/}

^{112/} Para información más detallada ver: Rev.cit. Art.cit., pp. 166-167.

^{113/} Revista Territorios, No. 4. México, Universidad Autónoma-Metropolitana-Xochimilco, 1980, p. 7.

Segundo, se pretendió solucionar la crisis agrícola, mediante medidas que implican la capitalización del campo, como es el apoyo al arrendamiento de las tierras ejidales.^{114/} Desarrollar empresas capitalistas sean estatales o privadas. Multiplicar la rentabilidad agraria mediante mecanismos que el Estado ha fijado, sea por el crédito o por el subsidio a los insumos.

Tercero, buscó fijar temporalmente la mano de obra campesina al trabajo rural, bajo condiciones mínimas de subsistencia de tal modo que evitara la agudización del descontento campesino. Esa política se llevó a cabo de dos maneras principales: A).- Por los programas COPLAMAR-CONASUPO o COPLAMAR-IMSS-cuyos fines fueron abaratar las subsistencias populares en el mercado rural. B).- Los campesinos se encontraron cada vez más vinculados al desarrollo capitalista con el pensamiento de que algún día serán campesinos opulentos regidos por el libre oficio.

Cuarto, la injerencia del Estado en la producción agrícola es muy clara de ver. Con la participación de BANRURAL, de la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera (ANAGASA) el control político y económico del campesinado es mayor y los mecanismos seguidos por estas instituciones, dan mayor fortaleza a los aparatos técnicos y financieros del Estado.

^{114/} En la revista trimestral Teoría y Política, No. 3, p. 166, se refiere a la asociación de los campesinos con los pequeños propietarios y a la confiscación temporal de tierras ociosas por PRONAGRA (Productora Nacional de Granos).

El SAM por un lado fortalece al Estado y por el otro abrió más la brecha entre el campesinado fuerte y el campesinado débil. Propuso la asociación de pequeños propietarios y ejidatarios, aumentó los precios de garantía, amplió la frontera agrícola y como respuesta de seguridad mediante el pacto social -- (alianza campesino-Estado) atenuó las invasiones de tierras, -- garantizando la productividad y la autosuficiencia alimentaria con la Ley de Fomento Agropecuario. El SAM y ésta fueron modalidades oficiales para encarar el proceso social y la producción de granos básicos. ^{115/}

Estuvo apoyado por acciones fiscales de instituciones como el FIDEC (Fideicomiso Fondo para el Desarrollo Comercial), es un organismo de fomento económico del Gobierno Federal que fue creado en 1980, bajo la administración del Banco de México. - Sus objetivos comprenden la modernización y competitividad del comercio, principalmente la venta directa de bienes y servicios de consumo básico y generalizado. Facilita a productores la mayor comercialización de sus productos así como la adquisición de insumos que se relacionan con ese proceso. Otorga capacitación, asesoría técnica para hacer más eficiente la actividad de los sistemas comerciales. Proporciona crédito con tasas de interés bajas a comerciantes y productores agrupados -- que manejan básicamente una combinación de productos alimenticios procesados.

^{115/} Rev. cit. Art.cit., p. 168.

REQUERIMIENTOS DEL SECTOR COMERCIO

El Plan Global de Desarrollo sugiere que para lograr la competitividad del comercio, es necesario un cambio total en el actual sistema comercial, que traiga consigo la reducción de los costos de adquisición y de operación del canal de comercialización. Para ello se requieren fuertes inversiones en infraestructura física a gran escala (incluyendo el equipo necesario para su operación) y la adquisición de transportes.

Se trata de organizar a los agricultores con respecto a la fase de la comercialización a través de los centros de recepción y distribución localizados en las zonas de origen donde puede llevarse a cabo una cierta transformación del producto, como selección, limpieza, etcétera. De los centros, los productos pasarán a la central de abastos y a los frigoríferos en red nacional. De ese canal circulan mediante canales adecuados, establecidos por el agrupamiento de pequeños y medianos comerciantes o "cadena de interés común" con la finalidad de adquirir las mercancías a bajos precios debido al volumen que se maneja.

Otro tipo de organización lo constituyen las "cadenas voluntarias" o mayoritarias y detallistas. Esta institución propugna por defender a los consumidores mediante la adquisición de productos baratos e incrementa la intervención del Estado en la comercialización de productos básicos.

Durante 1981 por concepto de créditos el FIDEC adquirió - la cantidad de 1 672 millones de pesos. El 64.4% se destinó - para infraestructura comercial. El 4.3% para equipos de opera- ción y el 31.3% para capital de trabajo. Destacan la construc- ción de centros comerciales como coadyuvantes de los programas del Gobierno Federal, como el Plan Global de Desarrollo y el - Plan del Sector Comercio, en materia de distribución y comer- cialización de productos básicos y de consumo generalizado. - Dentro del Programa Nacional de Productos Básicos y del Sistema Alimentario Mexicano, de los servicios integrados de abas- tos se apoya la construcción de locales, bodegas y cuartos - - fríos en centros de acopio y centrales de abasto. También se apoya otros programas del Gobierno Federal (Programa de Comer- cialización y Perecederos de DICONSA, Programa Nacional de Afi- liados de IMPECSA y el Programa de Desarrollo por FONACOT) que tienen como objetivo abastecer de productos básicos y de consu- mo generalizado a través del mediano y del pequeño comercio a la población de escasos recursos.

3.11. COMITE ESTATAL DEL SAM (GUERRERO)

Los comités estatales apoyaron a la política del SAM y coadyuvaron a realizar sus metas a través de programas prioritarios que -- junto con el sector comercio realizaron. Entre ellos fueron: la protección al consumidor mediante difusión sobre las caracte- rísticas de bienes y servicios de consumo generalizado para el

mejoramiento de los hábitos de consumo, abasto, regulación y - comercialización de productos básicos para la defensa de la -- economía popular, promoción del aprovechamiento y desarrollo - de la infraestructura para la comercialización. Elaboración - de normas comerciales. Distribución al mayoreo y medio mayo-- reo de productos de consumo generalizado al pequeño comercio.- Regulación y desarrollo del proceso de transformación del maíz a la tortilla.

Estaban formados por el Coordinador ejecutivo que tenía apo- yo administrativo y del grupo técnico. Directamente del coor- dinador dependía la Unidad de Estudios y Proyectos. Tuvo rela- ción con los Comités de Planeación para el Desarrollo del Esta- do (COPLADE) para actualizar los planes de diversas activida-- des y el Plan Estatal de Empleos. Apoyó a las dependencias in- volucradas para la formulación de proyectos específicos por fa- se.

La unidad de apoyo a la formulación de programas operati- vos y de gasto público, también dependía del coordinador ejecu- tivo y tuvo como principal función, apoyar a las dependencias involucradas en los programas operativos, entre ellos, el pro- grama de producción agrícola, de producción pecuaria, de pro- ducción pesquera, el programa de acopio y comercialización y - el de difusión y publicidad. Tuvo relación con el COPLADE pa- ra apoyar al mecanismo de programación y presupuestación de -- los programas prioritarios del SAM. Otra unidad fue la de Se--

guimiento y Evaluación, tuvo como función establecer operaciones de mecanismos. Control y seguimiento de programas de gasto prioritario al SAM. Otra unidad fue, la de Apoyo de Productos Básicos, apoyó a las dependencias comprendidas para el desarrollo de los programas de productos básicos. Esta estructura acompaña al Sistema Alimentario del Estado de Guerrero.

3.12. RESULTADOS OBTENIDOS

La cantidad de toneladas producidas de: maíz, frijol y trigo - en 1976, 1977 y 1978 se pueden apreciar en el cuadro adjunto: "Resultados del año agrícola 1980. Cosechas del ciclo otoño-invierno 1979-1980". En lo que respecta a los diez principales cultivos se logró una superficie cosechada de 12.7 millones de hectáreas y una producción global de 23.5 millones de toneladas en comparación con 1979, año que fue muy malo en producción debido a factores naturales, registró una superficie de 10.8 millones de hectáreas y de 18.2 millones de toneladas. Representó un aumento de 18% en la superficie cosechada y de 29% en el volumen de producción. ^{116/}

En maíz en una superficie de 6 955 000 hectáreas, se obtuvo una producción de 12 383 000 toneladas, la producción más alta lograda en la historia del país superior en 3 631 000 toneladas (41% más que en 1979 y en 1 474 000 a la de 1978). ^{116/} En frijol ... se obtuvo una cosecha de 971 000 toneladas, supe-

rior en 416 000 toneladas (75% más que en 1979) en una superficie de 1 763 000 hectáreas".116/

"De trigo se levantó una cosecha de 2 735 000 toneladas - (23% más que en 1979). De arroz se logró una producción estimada de 456 000 toneladas que equivale al 99% de la meta prevista, pero resulta 6% menor a la de 1979. La cosecha de sorgo se estima en 4 812 000 toneladas, superior a 1 104 000 toneladas (30% superior a la de 1979)".116/

"En oleaginosas la producción nacional es deficitaria en general".116/

En semilla de algodón, cártamo y soya las cosechas obtenidas en 1980 ... acusaron ciertas variaciones en relación a las de 1979. De semilla de algodón se cosecharon 538 000 toneladas, 7% menos que en 1979. De cártamo se cosecharon 448 000 toneladas, que reflejan una disminución del 29% respecto a la cosecha de 619 000 toneladas obrenidas en 1979. La disminución se explica porque una superficie importante se transfirió al cultivo de trigo que en el ciclo otoño invierno anterior -- ofrecía mejores perspectivas de ingreso para los agricultores. De soya se levantó una cosecha de 312 000 toneladas, 4% más -- que la meta programada ... de ajonjolí (semilla sesamo) la cosecha llegó a 176 000 toneladas, producción similar a la de -- 1979 (174 000 toneladas).116/

116/Datos tomados de: Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos - DGEA, Documentos, No. 3. México, mayo de 1981.

Los resultados del SAM en 1981, muestran que se logró una producción de maíz de 14 millones de toneladas. Junto con ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios se obtuvo una producción total de principales cultivos de 28 millones 622 mil toneladas de granos básicos^{117/} (ver en este trabajo, el cuadro comparativo de los resultados, de los años 1976, 1980 y 1981):

^{117/}Datos tomados de: Uno más Uno, México, diciembre de 1981.

COMPARATIVO DE LOS RESULTADOS DE LOS AÑOS
1976, 1980 y 1981 (HECTAREAS COSECHADAS Y TOMADAS)

CULTIVO	1976		1980		1981		Variaciones (\$)							
	Sup.	Prod.	Sup.	Prod.	Sup.	Prod.	81/76	81/80	Sup.	Prod.				
TOTAL	11'557,457	18'136,444	12'698,772	23'488,645	14'656,416	28'621,994	+	27	+	68	+	15	+	22
MAIZ	6'783,184	8'017,294	6'955,201	12'383,243	8'150,173	14'765,760	+	20	+	84	+	17	+	19
FRIJOL	1'315,819	739,812	1'763,347	371,359	2'150,164	1'469,021	+	62	+	99	+	22	+	51
ARROZ	159,410	463,432	132,013	456,217	179,633	643,550	+	13	+	39	+	36	+	41
TRIGO	894,140	3'363,299	738,523	2'785,209	861,130	3'189,402	-	4	-	5	+	17	+	15
SORGO GRANO	1'251,130	4'026,864	1'578,629	4'812,427	1'787,258	6'295,667	+	41	+	56	+	12	+	31
CEBAVA GRANO	363,518	549,228	329,427	609,697	274,320	559,180	-	25	+	2	-	17	-	8
ALGODON PLUMA	(234,981)	(223,966)	(372,268)	(328,555)	(354,977)	(344,237)	+	51	+	54	-	5	+	5
ALGODON SEMILLA	234,981	348,928	372,268	537,758	354,977	530,159	+	51	+	52	-	5	-	1
SOYA	172,379	302,492	154,784	311,668	377,778	711,920	+	119	+	135	+	144	+	128
AJUNJOLI	197,959	84,777	282,347	175,562	150,451	85,666	-	24	+	1	-	47	-	51
CARTAMO	184,937	240,318	392,233	445,505	390,532	371,669	+	111	+	65	-----	-	-	17

Fuente: UNO más UNO. México, Diciembre 27 de 1981.

La cantidad de toneladas, de maiz, de frijol y de trigo principalmente producidas en los años: 1976, 1977 y 1978 son:

Año	
1976	
Cultivo	Producción total*
Maiz	8 017 294
Frijol	739 812
Trigo	3 363 299

Año	
1977	
Cultivo	Producción total*
Maiz	10 023 526
Frijol	741 471
Trigo	2 453 687

Año	
1978	
Cultivo	Producción total*
Maiz	10 909 030
Frijol	939 614

* Datos tomados de: SAM, 23 de diciembre de 1980, Anexo 2.

CONCLUSIONES

El desarrollo estabilizador se condujo bajo la política de sustitución de importaciones, estancamiento del sector agrícola e incentivos al sector industrial. Tecnológicamente, se registró gran avance en éste pero su desventaja más profunda fue el costo social. Contribuyó a aumentar la desigualdad social, -- porque en nuestro país se cuenta con vastos recursos humanos y si no se aprovechan empleando su mano de obra el desempleo crece y se agudiza. La migración campo-ciudad se incrementó. La miseria profundizó en el pueblo trabajador, el descontento y el repudio hacia el sistema tomó cuerpo en la manifestación de 1968. El modelo de desarrollo vigente se había agotado además era inoperante.

En el periodo 1970-1976 al inicio de la nueva administración fue necesario instrumentar un nuevo modelo de desarrollo capitalista para atender las exigencias del mismo. Se denominó desarrollo compartido, fueron el sector obrero, en mayor medida, y el campesinado los que sostuvieron a éste. A los trabajadores se les hizo participar de las utilidades de las empresas para estimularlos. La acumulación del capital industrial propició al Estado tomar medidas populares, actitud que provocó incertidumbre de la burguesía retiró la inversión, sacó sus capitales del país y como resultado se dio la devaluación del peso.

Administrativamente, se crearon instituciones de interés social como son: el INFONAVIT; el FONACOT, y el INCO. Las Leyes Federal de la Reforma Agraria de 1971 y la General de Crédito Rural. La primera transformó al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, en la Secretaría de la Reforma Agraria, la segunda fusionó a la banca oficial agropecuaria. Los cambios operados en la Administración Pública Federal fueron inevitables porque respondieron a un Estado capitalista y a las mismas relaciones sociales existentes.

Los modelos de desarrollo (periodo 1950-1976) condujeron al fortalecimiento de la industria y convirtieron al país en importador de granos básicos, fenómeno que se transformó, en la penetración más fuerte de los países industriales y su capital transnacional atentando con ello la soberanía nacional.

Las transnacionales son organismos que operan con capital de los países desarrollados. Representan su dominación imperialista y como México es un país subdesarrollado, no puede escapar de las imposiciones del sistema vigente. Lo peor de estos monopolios, es que no benefician al país donde actúan, descapitalizan su economía, causan problemas sociales y condicionan la administración de las políticas a seguir por el Estado. Controlan la mayor parte de los productos en el mercado por los acuerdos establecidos entre ellas. Constan de una eficiente mercadotecnia que las lleva a producir y vender sus mercan-

efías a precios elevados. Son devastadoras de la economía popular y pueden cambiar hasta los valores tradicionales.

El capital transnacional y el nacional propiciaron a fines del sexenio de Echeverría, pérdida de poder de las instituciones públicas, administrar bajo la fuerza popular, atender el problema alimentario y darle impulso a la producción, a través de la alianza para la producción, todas estas circunstancias enfocaron al Estado hacia la atención de los campesinos de agricultura temporalera por medio de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y la creación de la Coordinación del Sistema Alimentario Mexicano. Representó un instrumento de atención directa para aquéllos. Por sus logros obtenidos, se hizo frente a la importación de granos básicos pero no fueron suficientes para evitarla. Los más exitosos desde su creación fueron los del año 1981 cuya producción de 11 productos básicos fue de 28,628,994 toneladas. En los otros años, factores naturales (sequías, heladas) influyeron en la obtención de cosechas más bajas. Fue para el régimen de Portillo la Coordinación que prestó atención a los problemas de producción de granos básicos. Instituciones como ella son necesarias para que la Administración Pública atienda determinadas prioridades nacionales con el objetivo de mejorar el nivel de vida de los trabajadores del campo de especial medida, a los pequeños propietarios, comuneros y ejidatarios.

Sin embargo, en la administración presente ha desaparecido. Las razones pueden ser de tipo interno y externo.

Interno, nuestro país cambia de gobierno cada seis años y sus presidentes ponen en marcha sus propios programas dejando atrás los anteriores. Otra causa puede ser, la reducción del Gasto Público.

Externo, México es un país subdesarrollado y necesita del apoyo financiero, tecnológico, etc., externo, para ello ocurre con diferentes instituciones bancarias que corresponden a los intereses de los países desarrollados e imponiendo condiciones a los programas y proyectos presentados por aquéllos solicitantes, algunas de ellas se pueden considerar la de no producir granos básicos y así evitar alterar el control de los excedentes agrícolas en el mercado internacional el cual está bajo el mando de los Estados Unidos de Norteamérica y países aliados, de esta manera se manifiesta, que los países desarrollados utilizan los alimentos como arma de presión política y económica. Aunado a esta idea, el actual gobierno mexicano contrató una serie de créditos con bancos europeos y con el Fondo Monetario Internacional y como éste está ligado a las ambiciones de los Estados Unidos pudo hacerlo con la responsabilidad de no producir básicos.

Ante todas las circunstancias negativas, nacionales e internacionales, los problemas de escasez de granos básicos y de-

alimentación del pueblo de México no se deben dejar en el olvido.

Tenemos una experiencia económica, administrativa, política y social que vale la pena recordar; el Calpulli, considerada como la organización política, económica y social de diversas tribus de México precolombino. Eran comunidades de autosuficiencia, porque sus miembros producían los bienes necesarios para su subsistencia y hasta para pagar tributo en especie al Tlatoani (jefe de la tribu) tenían excedente de fuerza de trabajo, la utilizaban en la prestación de servicios como: empleados del palacio, de jueces de la guerra y en la construcción de obras públicas. La organización mencionada era semejante a lo que son en la actualidad los ejidos, se cuenta con insumos mejorados, tecnología, avances que en épocas remotas no se tenían; sin embargo, la mayor parte de ellos son improductivos, se deben hacer productivos mediante el otorgamiento de los adelantos (insumos mejorados, tecnología fertilizantes) para atender la agricultura, así como el mejoramiento de los precios de garantía.

La autosuficiencia alimentaria se puede lograr si se lleva a cabo: un cambio en la tenencia de la tierra específicamente en el ejido conservándole su derecho al campesino, es necesario colectivizarlo y no parcelizarlo, porque la propiedad individual condicionada por la explotación individual despoja al

campesino de su parcela y de su vivienda para integrarlo al -- ejército industrial de reserva. Esto es indispensable porque las condiciones de vida del campesino y las del país lo requieren. Al operar el mencionado cambio, la diversificación de la agricultura es apremiante para corregir las deficiencias alimentarias.

La socialización de la actividad agrícola puede originar un excedente de la fuerza de trabajo y destinarla hacia las empresas de interés social, su creación es necesaria, para contener la migración y arraigar grupos sociales en regiones determinadas, esta medida evita la centralización y sus males sociales. Puede propiciar el fortalecimiento del Municipio y del sistema Federal, porque aquél se considera la base de éste y si hay producción percibe más ingresos y por lo tanto se incrementa la atención hacia la población por parte de las autoridades municipales. Estas pueden y deben proporcionar transporte barato a los núcleos productores para eliminar intermediarios y como consiguiente el alza desmedida de los precios. Ellas deben motivar el trabajo colectivo para aprovechar los recursos humanos y materiales con el fin de hacer sentir a los pueblos miembros del gobierno Municipal.

Las empresas de interés social pueden ser auxiliares de la distribución proporcionada del ingreso, del incremento del

bienestar social, de nutrición adecuada y superación del nivel educativo y propulsoras del desarrollo de las potencialidades de nuestro país.

BIBLIOGRAFIA

- Asociación de Economistas Mexicanos, A.C.: Seminario internacional sobre la problemática actual caso de México. México, AEM, A.C. 1978.
- Acacio, Edmundo. El niño, la desnutrición y México. México, -- Instituto Nacional de Nutrición, 1979.
- Arrollo, Pedro; Ramírez Hernández Juan y Chávez U., Adolfo. - Aspectos socioeconómicos de los alimentos en México. México, Instituto Nacional de Nutrición, 1981.
- Barkin, David. "El SAM, una promesa difícil". Revista Territorios, No. 4. Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 1980.
- Bavareco de Prieto, Autora M. Las técnicas de la investigación. Cincinnati, Ohio, USA, South-Western, 1979.
- Carrillo Castro, Alejandro. La reforma administrativa en México. (Evolución de la Reforma Administrativa en México -- 1971-1979). México, Porrúa, 1980.
- _____, La reforma administrativa en México. (Su difusión, análisis y defensa ante la opinión pública 1976-1982). México, Porrúa, 1982.
- Conferencias expuestas en el Simposio de Conmemoración del -- Quinto Aniversario de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México, IPONAP, enero 26 de 1982.
- Labastida Muñoz, Horacio. "La Reforma Administrativa y -- cambio social".
 - Pichardo Pagaza, Ignacio. "El impacto de la Reforma Administrativa en el sector campesino".
 - Ramírez Ansaldúa, José Luis. "El impacto de la Reforma Administrativa en el sector obrero".
 - Salinas de Gortari, Carlos. "Cinco años de avance de planeación".

Dumont, René. "El SAM, imposible de alcanzar con el actual sistema". Revista Proceso, No. 204. México, 1980.

Facultad de Economía. Economía petrolizada. UNAM, 1981.

Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC), Informe de actividades en 1981 y programa financiero para 1982. México, - FIDEC, 1982.

Gaceta UNAM, "Desnutrición". UNAM, mayo 7 de 1981.

García Ruiz, Enrique. La estructura de la economía transnacional. México, Cuadernos de Desarrollo Agroindustrial, documentos de trabajo de la SARH, No. 1.

Instituto Mexicano de Estudios Políticos. SAM, medidas operativas agropecuarias y pesqueras, estrategia de comercialización, transportación, distribución y consumo de los productos de la canasta básica recomendable. IMEP, anexos del 11 al 33.

Investigación económica, No. 143. UNAM, Facultad de Economía, - 1981.

IPONAP - IEPES. El desafío municipal. Instituto de Capacitación Política (ICAP). México, 1982.

Knochenhauer, Guillermo. "La agricultura subordinada". Revista Nexos, No. 23. México, 1979.

"Ley de Fomento Agropecuario". Diario Oficial. México, enero 2 de 1982.

Luiselli Fernández, Cassio. "¿Por qué el SAM?", Revista Nexos, No. 32, México, 1980.

Montañez, Carlos y Aburto, Horacio. Maíz: política institucional y crisis agrícola. México, Nueva Imagen, 1979.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), El estado mundial de la agricultura y la alimentación 1980. Roma, 1981.

Organización Panamericana de la Salud (OPS), "Boletín informativo". Washington, 1981.

Presidencia de la República, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México, Talleres Gráficos de la Nación, 1976.

_____ , Bases jurídicas de la reforma administrativa del gobierno federal. México, Coordinación General de Estudios Administrativos, 1977.

Quinto informe de gobierno, "Anexo sector comercio". México, Talleres Gráficos de la Nación, 1981.

"Resultados de la producción agrícola, ganadera y forestal - 1980", Excélsior.

Reunión del C. Presidente de la República con los CC. Gobernadores de los Estados. El SAM. México, agosto 5 de 1980.

Rojas Soriano, Raúl. Guía para realizar investigaciones sociales. UNAM, FCPyS, 1981.

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Plan de Desarrollo Agroindustrial y Alimentos. México, Coordinación de Desarrollo Agroindustrial, 1980.

_____ , El Sistema Alimentario Mexicano una estrategia para realizar objetivos nacionales de producción y distribución de alimentos. México, SARH, Documentos, No. 3.

Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, Anuario Estadístico de Inversiones Extranjeras y Transferencia de Tecnología. México, Dirección de Inversiones Extranjeras y Transferencia de Tecnología, 1981.

Secretaría de la Presidencia, Coordinación administrativa. Colección de Seminarios, No. 6, México, Dirección General de Estudios Administrativos, 1977.

Santillán Fernández, José: Política y administración pública en México. México, INAP. 1980.

Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Global de Desarrollo 1980-1982. México, Subsecretaría de Programación, 1980.

Secretaría de la Reforma Agraria. Plan de Desarrollo Agroindustrial 1980-1982. México, SRA, 1980.

Sistema Alimentario Mexicano, Sam de agosto de 1979, de diciembre de 1980, de diciembre 23 de 1980, de marzo de 1980, de mayo 7 de 1980.

Teoría y política. México, Juan Pablos, enero-marzo de 1981.

UNAM, "SAM utopía y realidad", Revista economía informa, No. 77, Facultad de Economía, 1981.

_____, "El SAM vía terrateniente?", Revista economía informa, No. 84, Facultad de Economía, 1981.

UNO más UNO, "Desnutrición y transnacionales", p. 11. México, -septiembre 20 de 1981.

_____, "El Plan Nacional Agropecuario tratará de terminar con la dispersión de acciones del sector", México, marzo 1° de 1981, p. 13.

_____, "Un SAM de dos caras", México, junio 2 de 1981, p.3.

_____, "Se duplicará en los próximos veinte años el precio mundial de los alimentos", México, enero 14 de 1981, -p. 14.

_____, "Tractores contra mano de obra", México, noviembre 2 de 1981, p. 3.

_____, "Eliminar intermediarios en la pesca meta del SAM", México, diciembre 28 de 1980, p. 10.

_____, "Agroindustrias transnacionales han mermado la capacidad de decisión del Estado y productores", México, -- abril 23 de 1981, p. 3.

_____, "Condenan uso de alimentos como arma de presión", - México, mayo 7 de 1981, p. 13.

_____, "El Estado debe apoyar y organizar el trabajo rural", México, mayo 8 de 1981, p. 13.

_____, "La seguridad alimentaria ¿falsa opinión?", México abril 26 de 1981, p. 13.

Wionczek S., Miguel, La sociedad mexicana: presente y futuro.- México, Fondo de Cultura Económica, 1979.