

19' 34



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**"ASPECTOS SOCIALES DE LA POLITICA
ECONOMICA EN EL SECTOR
AGROPECUARIO"**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
ESTEBAN BALTIERRA CABRERA

MEXICO, D. F.

1982



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

I CARACTERISTICAS DE LA ECONOMIA MEXICANA.

1.1 La Economía Mixta.....	5
1.1.1. La intervención del Estado en el desarrollo económico.....	11
1.1.2. La Constitución y el desarrollo económico - del país. El sector agropecuario.....	24
1.2 La agricultura en los países de economía mixta.	37
1.3 El caso de México.	40
1.3.1. Estructura agraria.	40
1.3.2. El papel de la agricultura en la economía.	49
1.4 La legislación agropecuaria.	50

II AGRICULTURA Y DESARROLLO ECONOMICO EN MEXICO.

2.1 1920-1940 La remodelación del proceso de desarro llo.....	68
2.2 El llamado milagro mexicano 1940-1970.....	76
2.3 El crecimiento de la población.....	84

III LA POLITICA ECONOMICA DEL LIC. LUIS ECHEVERRIA.

3.1 Situación económica del país en el régimen. La devaluación de la moneda.....	88
---	----

	3.2 La política agraria de Echeverría como alternativa.....	104
IV	LA POLITICA ECONOMICA ACTUAL 1976-1982.	
	4.1 La planeación del desarrollo.....	113
	4.2 El sistema nacional de planeación.	129
	4.3 Plan Global de Desarrollo 1978-1982.....	136
	4.4 El Sistema Alimentario Mexicano.....	146
	4.5 La ley de Fomento Agropecuario como instrumento jurídico de planeación económica de la producción agropecuaria.....	157
	4.6 Crisis económica actual.....	163
	4.7 Perspectivas para el sexenio 1982-1988.....	175

CONCLUSIONES.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS.

BIBLIOGRAFIA GENERAL.

I N T R O D U C C I O N

El presente análisis no pretende ser un esquema profundo de explicación de la dinámica económica-social del país en los últimos años, 1940-1980, sino tan solo, un enfoque general que mencione algunos aspectos que han dado origen a la situación actual del país. Igualmente se menciona la legislación promulgada durante este período así como sus puntos más importantes. Estos, precisamente porque la explicación de estos fenómenos económicos requieren de la explícita intervención de un especialista.

Sin embargo considero importante aclarar que la inquietud que me llevó a realizar el presente trabajo es la comprensión del México actual, la viabilidad de su desarrollo y la necesidad de conocer los factores de su crecimiento.

Todo ello, de ninguna manera es ajeno a la ciencia del Derecho, pues precisamente la legislación es un elemento actuante en la sociedad.

El Derecho como arma de regulación social ha contribuido de manera tajante en la configuración de nuestra sociedad, sería un grave error aislar al Derecho de su contexto histórico.

Así, a raíz de la Reforma Administrativa implantada por el Lic. José López Portillo y con la promulgación del Plan Glo-

bal de Desarrollo, la planeación a nivel sectorial juega un papel importante dentro de la economía nacional, por ello, cabe destacar al sector agropecuario como uno de los más importantes renglones económicos, ya que produce alimentos, divisas e insumos para la industria, elementos esenciales para llevar a cabo el desarrollo del país.

La justificación del período que se analiza encuentra -- sus bases en que precisamente es con el triunfo de la Revolución de 1917 cuando en México se empiezan a desarrollar las precondiciones esenciales para el nuevo papel del poder público. -- Durante este período el Estado recupera el control físico sobre el territorio nacional y empieza a formar y definir una nueva filosofía, precisamente en la generación de nuevas instituciones, el Estado actual ha promovido el desarrollo del México de hoy.

Mi profundo reconocimiento a la Lic. Rosa Elena Ortíz, a quién agradezco sinceramente sus valiosas orientaciones y consejos en la dirección de este trabajo.

Hago extensivo este reconocimiento a la Lic. Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Directora del Seminario de Sociología General y Jurídica.

Igualmente, agradezco su valioso apoyo al Lic. Ernesto -
García Díaz, Lic. Lauro Baltierra Cabrera y Lic. Leonel Argue--
lles Méndez.

Esteban Baltierra Cabrera

Cd. Universitaria, D.F., Noviembre de 1982.

I

CARACTERISTICAS DE LA ECONOMIA MEXICANA.

1.1 LA ECONOMIA MIXTA.

El carácter mixto de la economía presupone que la intervención del Estado ha llegado a tener un grado mayor del que habitualmente admite la teoría liberal, la cual en su expresión extrema exige que el Estado se limite a la prestación de servicios públicos esenciales (salud, justicia, defensa, administración general, etc.), de ahí la concepción del Estado guardián - donde el mercado, que supone competencia perfecta, es el principal orientador de las decisiones económicas.

El carácter mixto de las economías no llega, sin embargo, a eliminar el papel orientador del mercado, sino que se caracteriza por la producción de bienes y servicios que se efectúa bajo la responsabilidad del Estado, así como por el poder de regulación que éste ejerce sobre la actividad económica.

En los países latinoamericanos la intervención estatal se afianza a partir de la crisis de los años 30', lo que por una parte trajo consigo la ruptura de la fase de "desarrollo hacia afuera" y por otra, en lo teórico, pone en duda la validez de los principios que postula la teoría liberal.

Es así como la pérdida de dinamismo del crecimiento de los países de la región exige la reorientación de la interven--

ción estatal como regulador más directo de la actividad económica.

"La caída de la capacidad para importar indujo a incorporar sistemas de control del comercio exterior y del mercado de cambios, y, consecuentemente, de los flujos monetarios internos; por otra parte la reducción de los ingresos tributarios -- provenientes del comercio provocó la revisión del sistema de financiamiento público, en el sentido de tender a trasladar una mayor parte de la carga impositiva hacia las actividades internas y recurrir en mayor medida a la utilización del crédito de los bancos centrales. Además, las necesidades de proveer ocupación y devolverle el dinamismo a la economía, redundaron en políticas que acrecentaron los gastos e inversiones públicas, dándoles simultáneamente, connotaciones diferentes a las tradicionales".(1)

En México "el proyecto industrial además de protección arancelaria que se empezó a implantar con el arancel de 1930, - al menos en lo que se refiere a la industria textil, requería - también la creación de la infraestructura básica por parte del - sector público - comunicaciones, transporte, energía, servicios - públicos urbanos, etc. -, para lo cual el Estado recurrió, duran

te el período cardenista, a la práctica del financiamiento defi
citario. También era esencial asegurar la importación de bienes
de capital e intermedios que requería el funcionamiento de las
nuevas unidades fabriles, lo que sólo era posible mediante el
rescate de la actividad exportadora más rica, que en este perío
do era la industria petrolera.

En el ámbito nacional también se delineaban sectores que
serían directamente afectados por el proyecto de crecimiento au
tónomo, tales como los poderosos intermediarios del comercio --
exterior, así como los exportadores que proveían, con buen ti--
no, que dicho proyecto implicaba necesariamente la elevación de
los costos de producción y, consecuentemente, la reducción co--
rrelativa de sus utilidades, en vista de su incapacidad de mani
pular los precios mundiales de las exportaciones".(2)

Así, el Estado como motor del desarrollo surge con base-
en dos situaciones:

a) Históricas, dado que en el pasado inmediato las accion
es públicas se habían caracterizado por responder en su mayo--
ría a acciones coyuntuales, en cambio las nuevas condiciones, -
mencionadas anteriormente, exigían el ordenamiento y la previ--
sión con el objeto de garantizar cierta efectividad en la trans

formación social.

b) Como ejecutor o catalizador de las transformaciones sociales, esto es, las nuevas circunstancias planteaban al Estado la necesidad de intervenir en acciones como la reforma agraria.

Asimismo el proceso de industrialización y de sustitución de importaciones condujeron a la implantación de medidas de corte intervencionista en la conducción del crédito interno, en el fomento de la industria y la inversión. Así con el ensanchamiento del área afectada por las políticas directas se avanzó hasta la creación de empresas públicas en sectores tradicionalmente reservados a la iniciativa privada. También las situaciones inflacionarias, agudas en determinadas circunstancias, recomendaron que se adoptasen medidas de regulación de precios y salarios así como de abastecimiento y comercialización y servicios esenciales.

Es así como en 1933 aparece el plan sexenal que sintetizaba las orientaciones generales del gobierno cardenista, - - - "aún cuando su observancia fue reducida y en realidad el plan se limitaba a proponer finalidades económicas globales, así como algunas acciones a cargo del sector público, es indicativo -

de una preocupación por los actos propositivos y ordenados de transformación social. La organización de Nacional Financiera - en 1933 y la fundación del Banco Nacional de Crédito Ejidal, -- eran seguidas poco después por la Ley de Expropiación y por el anuncio de los 14 puntos de la política obrera del régimen". (3)

Entre otras acciones del gobierno cardenista se encuentran:

La expropiación de los ferrocarriles en 1937, la organización de la Comisión Federal de Electricidad, la fundación de Bancos Nacionales de Comercio Exterior, Obrero y Fomento Industrial, así como el rescate del petróleo de las fuertes compañías extranjeras.

Todo ello trajo consigo el fortalecimiento de acciones hostiles por parte de norteamericanos, británicos y otros países europeos, sin embargo, un nuevo elemento vino a constituir una vía de solución a la disyuntiva interna. Este consistió en la segunda guerra mundial. "En nuestro país la guerra más que mandar gastos ocasionó importantes incrementos de los ingresos a la vez que escasez de satisfactores y ambos aspectos se tradujeron en inflación y alza de precios.

Las principales causas específicas ligadas a la coyuntu-

ra de la guerra y que asociadas a causas estructurales influyeron sobre el aumento del ingreso monetario y de los precios fueron las siguientes:

1.- Una balanza de cuenta corriente favorable por la disminución de las importaciones debido a las restricciones impuestas en el exterior a sus exportadores, que eran nuestras importaciones, en tanto que nuestras exportaciones aumentaron igual que los ingresos por servicios, particularmente la corriente turística del exterior y los fondos enviados por los trabajadores mexicanos en el extranjero.

2.- Recibimos una considerable corriente de capitales -- por repatriación de fondos o por capitales extranjeros que acudían al país en busca de refugio, ante la inseguridad del exterior por la conflagración mundial".(4)

Como se nota la conflagración mundial aceleró el proceso de sustitución de importaciones, lo que significaba que el Estado consolidara su papel de centro-motor de la sociedad. Así es como al final de los años 30' termina la llamada etapa "sui generis" de la economía mixta, dando lugar a su institucionalización en el contexto nacional.

1.1.1 LA INTERVENCION DEL ESTADO EN EL DESARROLLO ECONOMICO.

El crecimiento de la población, el proceso de urbanización, la industrialización, los problemas de comercio exterior y muchos otros aspectos, han provocado cambios importantes en el sector público, que tienden a crecer tanto en lo que se refiere al control que ejerce sobre los recursos productivos, como en el número de unidades que lo componen. Esto implica un conjunto de problemas que repercuten sobre el sistema presupuestario de los gobiernos.

El gasto público tiene su base en la captación fiscal y el endeudamiento.

"La importancia de determinar la flexibilidad tributaria en un país subdesarrollado es indiscutible. Supóngase el caso de un país en que se produce un desarrollo con inflación.

Al crecer el ingreso, como resultado del proceso de desarrollo y ser inflexible el sistema tributario, se irá reduciendo año con año la participación del gobierno en el producto nacional bruto; pero como el mismo proceso de desarrollo exige inversiones cuantiosas en capital básico, como carreteras, puentes y plantas eléctricas, y al mismo tiempo los mejores niveles

de vida crean demanda de servicios gubernativos, lo más probable es que si el gobierno no mantiene su participación en el producto nacional bruto deberá descuidar estas actividades, con lo que aparecerán estrangulamientos en diversos sectores por falta de capital básico. Si el gobierno quiere evitarlos, deberá iniciar una política de cargos tributarios, de creación de nuevos impuestos, de negociación con monedas extranjeras para obtener diferencias de ventas de divisas, de endeudamiento a través de la deuda pública, etc., proceso que irá anarquizando poco a poco todo el sistema financiero y restándole eficiencia en su conjunto".(5)

Si bien lo anterior es tan sólo una suposición, presenta elementos importantes, aunque generales, sobre las perspectivas del sector público en los países de bajo desarrollo.

En México la relación gobierno-sistema tributario adquiere características especiales.

A pesar del cambio ideológico y estructural que implantó la Revolución, prevaleció hasta 1946, la estructura tributaria tradicional, basada en los impuestos al comercio exterior y en impuestos indirectos muy regresivos y de tipo alcabalatorio (entre otros el impuesto del timbre) que generaban poca recaudación y entorpecían la actividad económica.

"Por su parte, el gobierno inexplicablemente se sumó a fomentar la inflación al continuar haciendo uso de los préstamos del Banco de México, con los cuales cubría el déficit generado por las obras públicas, ante la negativa para hacer la reforma fiscal y obvio es que esta clase de financiamiento efectuado con recursos primarios creados por el Banco Central ejerciera efectos sobre el alza de precios, debido a los efectos de los gastos en obras públicas, que de inmediato incrementaron la demanda sin crear oferta a largo plazo". (6)

Las urgentes necesidades de expansión de la infraestructura para responder a las exigencias industriales, mineras y agrícolas se resolvieron por medio de inversiones públicas financiadas por recursos internos y a partir de 1942 con la ayuda de créditos externos que de nuevo fueron accesibles.

En 1947 se celebra la Tercera Convención Nacional Fiscal, en ella se analiza la progresiva pérdida de importancia de los impuestos al comercio exterior y se implanta un impuesto general a las ventas, Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, derogándose los impuestos indirectos más tradicionales, impuesto del timbre y de tipo alcabalarario, ganando importancia el impuesto sobre la renta y los indirectos.

A pesar de todo, el gasto federal se incrementó rápidamente, ya que este rebasaba los ingresos ordinarios, dando lugar al aumento de su endeudamiento financiado ahora por el Banco Central y el sistema bancario en su conjunto.

"Para 1961, el endeudamiento neto incluyendo el crédito-externo ya aportaba un poco más de la mitad del financiamiento de la inversión fija realizada por el Gobierno Federal, de esta manera se sustituye el financiamiento monetario del déficit del gobierno federal por fondos a plazo captados en el sistema bancario y el Mercado Internacional".(7)

A partir de 1961 los impuestos al ingreso se volvieron predominantes dentro de la estructura tributaria, siendo hasta 1980 cuando se establece el impuesto sobre el valor agregado -- que desplaza al anterior impuesto sobre ingresos mercantiles.

La ausencia de una política fiscal acorde con el grado creciente del desarrollo convierte al endeudamiento en un importante impulsor de la intervención estatal, mismo que en el período 1962-1970 ha tenido la evolución siguiente:

CUADRO 1. EVOLUCION DEL ENDEUDAMIENTO EXTERNO

(MILLONES DE DOLARES)

	1962	1966	1970
BALANZA AGROPECUARIA Y DE SERVICIOS	672.9	939.0	1075.3
BALANZA INDUSTRIAL	617.0	938.0	1475.0
BALANZA DE MERCANCIAS Y SERVICIOS	55.9	1.0	359.7
INVERSION EXTRANJERA			
DIRECTA: ENTRADAS	90.3	109.1	200.7
SALIDAS	-123.1-	-203.7	-357.5-
SALDOS DE DIVISAS	23.1	93.6	516.5
SERVICIO DE LA DEUDA	306.9	544.9	765.1
ENDEUDAMIENTO	283.8	638.5	1281.6

FUENTE: B. Sepúlveda y A. Chumacero. LA INVERSION EXTRANJERA EN MEXICO,
FCE, MEXICO 1973

"En 1962 hay una balanza superativa de mercancías y servicios por 55.9 millones de dólares; al mismo tiempo, la inversión extranjera directa, responsable parcial del déficit industrial, muestra además salidas que superan a las entradas 36.3% absorbiendo así 32.8 millones (58.7%) del superávit de mercancías y servicios; quedan disponibles 23.1 millones, con los cuales sólo puede cubrirse 7.5% del servicio de la deuda de ese año, la diferencia, por lo tanto, 283.8 millones, ha de cubrirse con nuevos endeudamientos.

En 1966 el superávit de mercancías y servicios apenas un millón de dólares, esta vez las salidas originadas por la inversión extranjera directa superan a las entradas en 86.7%, quedando un saldo negativo de divisas por 93.6 millones que junto con el servicio de la deuda por 544.9 millones, ha cubierto con nuevos endeudamientos.

En 1970, hay un déficit en la balanza de mercancías y servicios que sumado al movimiento negativo originado por la inversión extranjera directa y al servicio de la deuda, ha de ser financiado por nuevos endeudamientos por 1281.6 millones de dólares".(8)

En 1970, el servicio de la deuda absorbe casi 60% de los nuevos endeudamientos, el movimiento neto de la inversión extranjera directa, 12%, y el déficit de mercancías y servicios - 28%. La dinámica del endeudamiento hizo posible el crecimiento industrial de los sesenta, pero esa misma dinámica habría de convertirse en la propia limitante de la continuidad de crecimiento industrial, pues como se muestra, los nuevos endeudamientos sirven para cubrir la deuda anterior, en última instancia, sólo implica diferir permanentemente hacia el futuro el pago de una deuda que se acumula o crece, lo que proyecta un costo creciente aún en condiciones de estabilidad de las tasas de interés de los mercados internacionales.

Estos dos mecanismos del sector público, para la captación de recursos que le permita impulsar el desarrollo, se ven complementados con las tarifas de bienes y servicios públicos - que el Estado controla.

El Estado como formador de capital fijo bruto ha presentado el siguiente comportamiento con relación al porcentaje del producto nacional bruto y con ello su comparación con el capital fijo bruto privado.

CUADRO 2. FORMACION CAPITAL FIJO BRUTO.

1940 - 1967

(a precios corrientes)

Período	Porcentaje del producto Nacional Bruto			Distribución en porcentaje	
	Total	Público	Privado	Público	Privado
1940 - 1946	8.6	4.4	4.2	52	48
1947 - 1953	16.2	5.9	10.3	36	64
1954 - 1960	20.5	5.3	15.2	26	74
1961 - 1962	19.1	6.5	12.6	34	66
1963 - 1967	20.7	6.2	12.5	30	70

FUENTE: Banco de México. Secretaría de Hacienda, 1968.
Manual de Estadísticas Básicas.

Es así como el Estado mantiene una extensión absoluta y una disminución relativa, esto es, el número de empresas estatales ha sido impulsado crecientemente llegando a participar en la industria rural, con mayor impulso en las áreas petrolera y eléctrica, en ferrocarriles, cuenta con plantas de acero, fertilizantes, equipo ferroviario y el manejo actual de los bancos.

Asimismo, la proporción de su propiedad también es importante en la petroquímica, la aviación, la cinematografía, etc., sin embargo, su proporción en comparación con el producto nacional bruto y la inversión privada se ha visto afectada mientras que ésta última se ha incrementado.

El cuadro tres, nos muestra porcentualmente cómo el Estado Mexicano ha sido el consolidador e impulsor del México actual, no obstante la deficiencia de su capacidad fiscal y su grado de endeudamiento. Si bien la iniciativa privada se ha expandido, ello lo debe a la infraestructura creada por el Estado que ha permitido extender su influencia e incorporar a la población a la vida moderna. Los transportes, las vías y medios de comunicación han sido el principal baluarte de la ruptura de la economía doméstica y con ello su incorporación a la economía de mercado. Así en el período de 1935/60, el gasto pú

blico se orienta en un 38.5% al área de transportes y comunicaciones, con un 26.7% a la industria y 14.1% y 14.6% en agricultura y bienestar social.

La etapa de 1935 a 1946 se caracteriza precisamente por rebasar el gasto gubernamental al 50% de su gasto total. Se denota, asimismo, el paso gradual de crecimiento del gasto asignado a la industria y el decrecimiento hacia la agricultura.

La paz postrevolucionaria, la estabilidad del país, el -- apoyo popular al régimen institucional ha permitido que el gasto en administración y defensa fuesen mínimo.

CUADRO 3.

DISTRIBUCION DE LA FORMACION DEL CAPITAL PUBLICO BRUTO.

1935 - 1960

(en porcentaje)

A Ñ O S	TOTAL	AGRICUL TIRA	INDUSTRIA	TRANSPORTES Y COMUNICA- CIONES.	BIENES SOCIA- LES.	ADMON Y DEFENSA	NO ESPECIFI- CADO.
1935-39	100	19.7	4.9	55.7	8.2	00	13.1
1940-46	100	15.5	10.8	51.1	12.7	1.7	8.2
1947-53	100	21.2	19.8	40.7	12.3	1.1	4.9
1954-60	100	11.0	31.4	36.0	15.9	2.7	2.9
1935-60	100	14.1	26.7	38.5	14.6	2.2	3.9

FUENTE: Nacional Financiera. 50 años de Revolución Mexicana en cifras, 1963, pág. 133.

"En 1970, México, cumplía siete lustros de paz postrevolucionaria, de una economía predominantemente agrícola y rural, - se había transformado en buena medida en predominantemente urbana e industrial. Mientras que en 1935, poco más del 34% del total de la población vivía en localidades de 2,500 y más habitantes, en 1970 el 60% habitaba en ellas...la agricultura registro en ese lapso un crecimiento sostenido en términos absolutos (en 1935 alrededor del 67% de la población económicamente activa se dedicaba a actividades agrícolas y similares y, en 1970, menos del 40%; la contribución de esas actividades al producto interno bruto disminuye de 21% a 11% entre 1935 y 1970; en cambio, - en ese período la participación de las actividades industriales pasó de 24 a 34%)..la extensión de la red de caminos pasó de algo más de 5 mil kilómetros en 1935 a más de 70 mil en 1970, la capacidad instalada de energía eléctrica pasa de 550 mil kilovatios a 7 millones y medio en esos años; la producción de petróleo crudo se multiplica más de cuatro veces en el mismo período y la superficie beneficiada con obras públicas de riego va de 160 mil hectáreas en 1935 a casi tres millones en 1970. Los programas puestos en práctica en materia de educación, seguridad social, salud y otros mejoraron el bienestar social de la pobla

ción.(9)

Al iniciarse la década de los setentas el sistema económico mexicano presenta problemas profundos que analizaremos en el capítulo III.

1.1.2 LA CONSTITUCION Y EL DESARROLLO ECONOMICO DEL PAIS. EL SECTOR AGROPECUARIO.

Nuestra Constitución establece que es la Nación la propietaria original de todos los recursos del país. El artículo 27 Constitucional señala: "La propiedad de las tierras y - - aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los - particulares, constituyendo la propiedad privada.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público".(10)

En esta circunstancia es el gobierno como expresión del Estado y éste como forma en que la Nación se manifiesta, quien puede dar las modalidades que dicte el interés público a la propiedad privada. Más aún, la crea, debiendo "regular el aprovechamiento de los recursos naturales con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública".(11)

Por tanto, ante el deterioro del consumo popular - los bienes, salarios, los niveles crecientes de desempleo y marginación de la demanda de los trabajadores por la reducción - -

real del salario, la incapacidad de restituir el ritmo de inversiones productivas para estimular la oferta, etc.; resulta necesario revisar el contexto de responsabilidades que habiliten al Estado para avanzar en el logro de los objetivos económicos, políticos y sociales de la Nación, comprometidos por el propio -- texto constitucional y manifiesto en las diversas expresiones -- de los conflictos sociales en nuestro país.

El Estado cuenta hoy con el marco constitucional -- que legitima la facultad y obligación del Estado de planear el -- desarrollo económico y social, lo cual, es un hecho indiscuti-- ble, ligado a los intereses que el pueblo mexicano ha buscado -- en su evolución y revoluciones. El Estado no sólo tiene la fa-- cultad de crear la propiedad privada, sino necesariamente la so-- cial.

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos se constituye por una conjugación de garantías individuales y dere-- chos sociales. Al fundamentar la estructura política del Estado, dota a éste de importantes atribuciones en cuanto a la economía y consagra un sistema de propiedad privada, social y pública.

En el artículo 27 se le dan al Estado importantes -- facultades y atribuciones para explotar y regular la riqueza pú--

blica, entendida como tal, la que se origina en los recursos explotables del suelo y el subsuelo del territorio nacional.

Consagra el derecho de propiedad de los particulares sobre todo tipo de bienes, incluidos los destinados a la producción pero condiciona y limita la propiedad privada en atención al interés público.

Crea un régimen de propiedad social, que para algunos abarca, solamente, el ámbito de usufructo con carácter de inalienable, imprescriptible e inembargable que corresponde a las tierras, aguas y bosques de ejidos y comunidades.

En sentido estricto, la propiedad social no está consagrada como propiedad colectiva, sin embargo, este tipo de propiedad social subsiste como un derecho a la clase campesina.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 27 constitucional la Nación tiene las siguientes facultades:

1. Ser la propietaria originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional.

2. Transmitir el dominio a los particulares para constituir la propiedad privada.

3. Expropiar por causa de utilidad pública y me-

diante indemnización.

4. Imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

5. Regular en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública.

6. Establecer las provisiones, usos, reservas, destinios de tierras, aguas y bosques. Evitar los daños y la destrucción de los elementos naturales.

7. Ordenar los asentamientos humanos.

8. Planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

9. Fraccionar los latifundios.

10. Disponer la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades.

11. Crear nuevos centros de población agrícola.

12. Dotar de tierras y aguas a los núcleos de población que carezcan de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas.

13. Tener el dominio directo de los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos, de

los minerales y combustibles minerales, sólidos, del petróleo - e hidrocarburos y del espacio situado sobre el territorio nacional.

14. Ser propietaria de las aguas de los mares territoriales y aguas interiores.

15. Explotar el petróleo, los hidrocarburos y materiales radiactivos.

16. Generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer la energía eléctrica para el servicio público.

17. Ser propietaria de los templos destinados al culto público.

El Estado tiene facultad para:

1. Conceder el derecho de adquirir tierras y aguas y dar concesiones a los extranjeros que renuncien a invocar la protección de sus gobiernos.

2. Autorizar a los Estados extranjeros para adquirir bienes inmuebles, en los cuales establecer sus embajadas o legaciones.

El Ejecutivo Federal tiene las siguientes facultades:

1. Reglamentar la extracción y utilización de las-

aguas del subsuelo y establecer zonas vedadas.

2. Otorgar concesiones para el uso, explotación y aprovechamiento de los recursos naturales.

3. Establecer y suprimir reservas nacionales.

4. Avocarse al conocimiento de las cuestiones que surjan por límites de los terrenos comunales.

5. Expropiar el terreno que baste para dotar de -- tierras y aguas a los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución.

6. Pagar indemnizaciones a los afectados por resoluciones dotatorias o restituciones de ejidos o aguas.

La Secretaría de Reforma Agraria y Cuerpo Consultivo Agrario tienen facultades para dictaminar sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes de las comisiones agrarias mixtas.

En realidad, la ingerencia del Estado en la economía del país se ha llevado a cabo principalmente a través de los instrumentos que posee el Poder Ejecutivo, entre los cuales destacan: las políticas monetaria, fiscal, de precios, de inversiones y obras públicas, de comercio exterior, de energéticos, hidráulica, forestal, industrial y turística, mediante el manejo -

de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos, que a la fecha están orientadas a cumplir con los objetivos centrales que ha definido la política integral en el Plan Global de Desarrollo.

En su discurso del 10. de Diciembre de 1976 el Presidente de la República, Lic. José López Portillo, al inicio de su mandato dijo que la nación está en deuda con los hombres del campo, porque no les ha proporcionado la retribución que merecen por su esfuerzo, en la producción de alimentos para el pueblo, y también ofreció dedicar una parte de su quehacer de todos los días para atender al despacho de los asuntos de este sector, lo cual ha venido cumpliendo a través de diversas acciones específicas y de la instrumentación de una política agropecuaria que se sustentó en la planeación del desarrollo agropecuario como parte del Sistema Nacional de Planeación.

La reforma agraria juega un papel importante dentro de la política agropecuaria, ya que la definición de la tenencia de la tierra es importante para la planeación, pero para el desarrollo cobra mayor interés el incremento de la producción y de la productividad.

Formalmente el proceso de la reforma agraria se inicia con la Ley del 6 de enero de 1915, adoptada como ley re-

glamentaria por el artículo 27 constitucional, aunque, desde el movimiento revolucionario de 1910 se sientan las bases, a través de los distintos planes dictados por los grupos revolucionarios, para la aplicación de las distintas leyes agrarias.

Así, la política agropecuaria por medio de la inducción en los sectores social y privado alcanza los objetivos primordiales de los distintos planes y programas para el desarrollo del sector.

La Ley de Fomento Agropecuario, como instrumento de la planeación económica del sector agropecuario e inserto dentro del sistema nacional de planeación, promueve las acciones a través del Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal, el cual indica los objetivos del sector de actividades agropecuarias y forestales a corto, mediano y largo plazo, incluyendo las metas específicas de producción (Programas Nacionales de Producción Agropecuario y Forestal 1981-1982), aprovechar racionalmente los recursos, aumentar la oferta de empleo, etc., apoyando los programas de desarrollo agroindustriales, se preve la elaboración de programas normales, especiales y de contingencia para corregir faltantes de los productos básicos.

Por otra parte, aparece que la política agropecuaria tiene un lugar destacado en el gasto público y, en la etapa

de la planeación, se incorpora al proceso de la programación -- presupuestal. En efecto, a partir del conocimiento de nuestras necesidades en materia de productos del campo, de la exigencia de aumentar la producción y de elevar en lo posible la productividad, el sector agropecuario adquiere prioridad respecto al diseño y ejecución del Presupuesto de Egresos de la Federación, - porque la política agropecuaria no sólo debe atender a más del 40% de la población económicamente activa que está dedicada y - se sustenta de la agricultura, la ganadería y la silvicultura, - sino que requiere prever las necesidades de la producción en sí misma, de acuerdo con sus reclamos en materia de asistencia técnica, crédito e insumos diversos. (12)

El Gobierno Federal está organizado en diversos -- sectores, con el propósito de garantizar la coordinación y programación de las acciones para el desarrollo económico y social del país, algunos de estos sectores son: industrial, educación, salud, comercio, así como el agropecuario y forestal.

- Los organismos para la coordinación de las actividades del Sector Agropecuario son: El gabinete agropecuario en - el nivel nacional, los grupos sectoriales agropecuarios en el nivel estatal y los Comités Directivos en los distritos agropecua-

rios.

- El objetivo de estos organismos es asegurar la coordinación y eficiencia de las acciones que se llevan a cabo en el campo, para lograr el cumplimiento de las metas propuestas por el Gobierno Federal.

Estructura de coordinación del Sector Agropecuario

Niveles	Organismo de coordinación del Sector Agropecuario	Funciones
Nacional	<p>- El Gabinete del Sector Agropecuario está integrado por el C. Presidente de la República, por la Secretaría de la Reforma Agraria, por la Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Comercio, Secretaría de Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial</p>	<p>-Adecuar los Objetivos del Sector Agropecuario dentro del plan de desarrollo general del país.</p> <p>-Estudiar y aprobar en su caso, el programa de Desarrollo Agropecuario y Forestal que presenta la Secretaría de Agricultura y Recursos</p>

por el Banco de Crédito Rural, Compañía Nacional de Subsistencias Populares y por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos que se denomina la "Cabeza del Sector Agropecuario", por ser la Coordinadora Ejecutiva de las acciones que van dirigidas al campo.

Estatal

-El Grupo Sectorial Agropecuario se forma con las mismas instituciones del Gabinete Agropecuario que están ubicadas en los Estados.

-Al Grupo Sectorial Agropecuario lo preside el Gobernador del Estado y el representante de la SARH es el Coordinador Ejecutivo.

Hidráulicos (SARH), definiendo las responsabilidades y actividades que deberá desempeñar cada institución.

-Establecer prioridades en la realización de programas o acciones que tengan relación con el desarrollo del Sector.

-Ajustar los programas y metas del Estado, al Programa Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal.

-Elaborar los planes y programas generales que se deban desarrollar-

dentro del Estado.

- Estudiar los programas que se elaboren en los distritos - - Agropecuarios.
- Establecer sistemas de control para asegurar el cumplimiento, avance y evaluación de los programas.
- Apoyar la organización de los productores.

Niveles	Organismo de coordinación - del Sector Agropecuario.	Funciones
Distrital	-El Comité Directivo del Distrito Agropecuario y Forestal se integra con las instituciones que forman el Sector Agropecuario y Forestal.	-Aprobar y promover -- programas agropecuarios y forestales. -Promover la asistencia técnica.

- Vigilar la ejecución de los programas.
- Promover la organización y capacitación de los productores.
- Proponer y promover programas de abastecimiento de insumos.
- Llevar a cabo evaluaciones de las actividades y programas.

1.2 LA AGRICULTURA EN LOS PAISES DE ECONOMIA MIXTA.

A medida que se modifica la producción de mercancías en el contexto mundial, las relaciones sociales entre los países se estimulan al estrecharse sus vínculos que hacen evidente su interdependencia.

La participación asignada, históricamente a cada país dentro de la división mundial del trabajo, ejemplifica el avance o el retroceso de la agricultura, esto, independientemente del grado de desarrollo económico.

Después de la Segunda Guerra Mundial los Estados Unidos se convierten en la principal potencia, el cual ha constituido, conjuntamente con otros países occidentales, un bloque en torno al cual giran las directrices del mercado internacional.

Esta situación ha dado origen al crecimiento desigual de la producción a nivel mundial agravando los problemas nutricionales en muchos países, principalmente en aquéllos donde predomina una estructura económica subdesarrollada, mientras que en los países considerados como desarrollados, la aplicación de la ciencia y la tecnología en la agricultura se haya a la orden del día, lo cual permite la obtención de rendimientos-

altos de productividad.

En los países subdesarrollados la agricultura depende de prácticas elementales, ampliamente basadas en factores climatológicos o bien subsisten unidades elementales y en claves -- productivas en diferente grado de desarrollo.

Lo anterior permite ubicar la existencia de dos bloques de países subdesarrollados.

Primero, los que su economía depende exclusivamente de la agricultura, donde el atraso científico-tecnológico impide avanzar en el mejoramiento de sus condiciones, y segundo, países donde la estructura agraria ubica dos tipos de explotación, la de riego, vinculada por lo general al comercio exterior, y la de temporal, con características primitivas y asignada al mercado interior proporcionando a la economía los granos básicos necesarios a la alimentación de la población.

La concentración de la producción agrícola en los países desarrollados ha consolidado un nuevo elemento en el marco de las negociaciones entre países, lo cual ha dado lugar a la ampliación de la dependencia de los países de la periferia debido a la extensión del marco económico al terreno político.

A la par del aumento del comercio mundial, que evi-

dencia la interdependencia de los países, el aumento de los precios avanza en el mismo sentido y precisamente con la crisis alimentaria los países subdesarrollados importan granos de los países centros, traduciéndose esta acción en una descapitalización progresiva de éstos.

Hoy en día, los Estados de economía mixta, encuentran una necesidad apremiante para los países, ésta es el impulso agropecuario que permita romper con la descapitalización de su economía y aumentar el nivel nutricional de sus pobladores, ello exige no el rompimiento de los lazos comerciales internacionales, sino la remodelación del esquema mundial e interior de la economía mundial, porque a través del manejo de los precios-- las potencias influyen en la orientación de la producción en los países subdesarrollados, e interna, por las propias características de la explotación.

1.3 EL CASO DE MEXICO

1.3.1 ESTRUCTURA AGRARIA.

Los rasgos esenciales de la agricultura mexicana están determinados por la existencia de dos sectores yuxtapuestos: la agricultura comercial y la agricultura de subsistencia.

Esta situación genera fuertes contrastes sociales - debido a la presencia de agudas desigualdades sociales y muy diversas técnicas productivas así como de formas de organización.

En general esta configuración adopta el siguiente esquema:

a) Un sector de agricultores que cuentan con la mayor parte de tierras de riego, lo fundamental de los medios de producción agrícola modernos y abastecimiento seguro de mano de obra barata y temporal.

Este sector dispone además de todo el apoyo oficial en lo que respecta tanto al crédito, obras de infraestructura e investigación agroeconómica, produce fundamentalmente para la exportación y para el mercado interno en donde obtiene ventajas -- comparativas.

Dentro de este sector se localizan las empresas -- agro-comerciales y agro-industriales que controlan a cientos de

miles de pequeños y medianos agricultores refaccionando, comprando y procesando su producción.

Estos pequeños y medianos propietarios cuentan con recursos necesarios para la explotación de sus terrenos.

b) Un sector con enorme masa de pequeños y medianos propietarios más o menos mercantiles, que en su gran mayoría cultivan tierras de temporal y disponen de escasos medios de producción. Este sector se ve obligado a vender a bajos precios bienes destinados directamente al consumo popular y abastece a las compañías agro-comerciales y agro-industriales, a cambio de un ingreso de subsistencia. En tanto que vende sin ganancias transfiriendo sus excedentes a la industria.

"Las agudas desigualdades de la estructura productiva en la agricultura son fácilmente perceptibles si se acude al auxilio de algunas estadísticas. Por ejemplo la distribución de las ventas agrícolas muestra que el 50% de las mismas provenían únicamente del 2% de los predios particulares, lo cual pone el enorme grado de "polarización" reinante en la agricultura mexicana...La situación anterior es vivo reflejo de estructura de la tenencia de la tierra de riego, y de las posibilidades de capitalización. En efecto, más de una tercera parte de las - --

áreas de riego de propiedad están comprendidas en el 2% de los predios".(13)

Dichas afirmaciones las ratifican los siguientes -- cuadros sobre el grado de monopolio de la agricultura privada en 1960 y la estructura de la tenencia de la tierra de riego en posesión de particulares por grupos de superficie en 1960.

CUADRO 4.

GRADO DE MONOPOLIO DE LA AGRICULTURA PRIVADA, 1960

GRUPOS	NUMERO DE PEDIDOS		VALORES DE LAS VENTAS (MILES DE PESOS)	
		%		%
T O T A L	<u>595,198</u>	<u>100.00</u>	<u>7.275,495</u>	<u>100.00</u>
Hasta \$3,000	421,206	70.77	475,383	6.53
De \$3,001 a \$15,000	105,758	17.77	764,974	10.51
De \$15,001 a \$30,000	31,408	5.28	650,690	8.94
De \$30,001 a \$50,000	14,466	2.43	543,412	7.47
De \$50,001 a \$75,000	7,033	1.18	433,726	5.98
De \$75,001 a \$100,000	4,297	0.72	367,068	5.05
De \$100,001 a \$500,000	9,386	1.58	2,105,566	28.95
De \$500,001 y más	1,644	0.27	1,932,676	26.57

FUENTE: IV Censo Agrícola, Ganadero y Ejidal, 1960

CUADRO 5.

ESTRUCTURA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA DE RIEGO EN POSESION DE
LOS PARTICULARES, POR GRUPOS DE SUPERFICIE, 1960.

GRUPOS DE SUPER- FICIE DE RIEGO.	NUMERO DE		SUPERFICIE	
	PREDIOS	%	(HECTAREAS)	%
T O T A L	<u>178,204</u>	<u>100.00</u>	<u>2,087.360.1</u>	<u>100.00</u>
Hasta 5.0 Ha.	128,044	71.85	164,435.1	7.88
De 5.0 a 10.0 Ha.	12,052	6.76	82,998.8	3.98
De 10.1 a 25.0 Ha.	20,604	11.56	324,119.1	15.53
De 25.1 a 50.0 Ha.	7,882	4.42	179,388.4	13.38
De 50.1 a 100.0 Ha.	6,026	3.38	419,139.7	20.8
De 100.1 a 200.0 Ha.	2,761	1.55	328,435.9	15.73
De 200.1 a 400.00 Ha.	587	0.33	148,269.2	7.10
De 400.1 ó más Ha.	248	0.14	340,573.9	16.33

FUENTE: IV Censo Agrícola, Ganadero y Ejidal, 1960

"En la última década, la producción agrícola ha registrado incesantemente aumentos, atribuibles en gran medida a los mayores rendimientos obtenidos en la agricultura comercial".

(14)

Sin embargo, los ingresos derivados de los niveles ascendentes de producción se han concentrado en el sector "privilegiado" de la agricultura soslayando al sector de subsistencia de estos beneficios que permanece marginado, con niveles de vida bastante bajos.

Ahora bien..." resulta oportuno precisar el significado de la agricultura de subsistencia, con objeto de evitar confusiones. La agricultura de subsistencia en México, ofrece las siguientes características principales:

- a) La población vive a un nivel de subsistencia, - en el sentido de que los ingresos percibidos -- por los agricultores sólo son suficientes para sobrevivir, por lo cual están incapacitados para efectuar inversiones enderezadas a fortalecer su capacidad productiva.
- b) No utiliza, por lo general, trabajadores asalariados, sino, la producción se encuentra organizada por auto-empleados, con la ayuda de numerosos familiares.

En el marco de una organización de ésta índole, la subocupación se encuentra ampliamente genera-

tizada, la presión demográfica sobre los recursos se presenta con mayor intensidad, y sobre la unidad familiar se edifican las bases de la supervivencia individual.

- c) Prácticamente la totalidad de los insumos utilizados en la producción provienen del propio sector agropecuario". (15)

Por lo que respecta a las formas de propiedad el artículo 27 constitucional establece los tres tipos de tenencia y sus limitaciones, a continuación señalaremos sus principales características:

El artículo 27 no reconoce a la propiedad privada con el carácter de derecho natural, o el derecho congénito a la persona humana, sino como un derecho que otorga el Estado a los particulares.

Por lo que, como garantía social establece en su párrafo 1:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponden originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

Esta propiedad estará sujeta siempre a las modalidades que dicte el interés público, esto es que el interés social estará por encima de los intereses de los particulares, -- configurándose así la función social de la propiedad.

La pequeña propiedad agrícola adquiere una serie de garantías, entre ellas las de propugnar por su propio desarrollo por mandato constitucional, esto es, atiende a los fines económicos y sociales dentro de la estructura agraria ya que sólo se respetará cuando esta en explotación.

Se considera pequeña propiedad a la que no exceda de 100 has. de riego o humedad o sus equivalentes en otras clases de tierras.

De 150 has. cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, con riego de avenida fluvial o por bombeo.

De 300 has. cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

Por lo que respecta a la pequeña propiedad ganadera, la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor, o su equivalente en ganado menor, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Ahora bien, la pequeña propiedad es una garantía individual y, como tal, es el único límite que se opone a la acción dotatoria de los núcleos de población que carecen de tierras.

La propiedad ejidal con sus características especiales de inalienable, imprescriptible e inembargable, es la institución fundamental de la propiedad agraria en México.

La propiedad de los bienes ejidales pertenecen al ejido y sólo los ejidatarios tienen el derecho de usufructo, estos bienes comprenden:

- a) Tierras de labor.
- b) Aguas.
- c) Terrenos de agostadero.
- d) Zona de urbanización.
- e) Parcela escolar.
- f) Parcela industrial de la mujer.

..." al ejido se le ubica como unidad económica de productos diversificados, incluyendo los industriales. De este modo se le dá el carácter de centro de nuevas fuerzas productivas para incrementar la economía de la nación" (16)

El ejido como unidad económica se integra a los planes de desarrollo a través de:

- Programas agrícolas nacionales y regionales.
- Programas de fomento económico en ejidos y comunidades.
- Programas de organización y desarrollo ejidal y comunal.
- Programas de rehabilitación agraria.

El propio artículo 27 señala la tercera forma de tenencia, la propiedad comunal, estableciendo la restitución de -- las tierras a los pueblos que guardaban la forma comunal y que -- fueron despojados de ellas.

La fracción VII del artículo 27 establece:

"Los núcleos de población que de hecho y por dere-- cho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar-- en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que-- les haya restituido o restituyere".

Los comuneros a petición de parte o de oficio por -- la autoridad respectiva, solicitarán la confirmación y titula-- ción sobre los bienes comunales en posesión.

1.3.2 EL PAPEL DE LA AGRICULTURA EN LA ECONOMIA.

La fase actual de desarrollo del país ha asignado a la agricultura determinadas funciones con base a las necesidades de crecimiento del sistema, las cuales, en términos generales, se pueden enumerar de la siguiente manera:

- a) Generación de excedentes agropecuarios de exportación que permitan obtener divisas para financiar la importación de bienes de capital.
- b) Abastecimiento de insumos a la industria, tanto al mercado interno, como al internacional, con la característica de mantener bajos precios susceptibles de no incidir de manera desventajosa en los costos industriales y por lo tanto en sus precios de venta que provoquen bajas en las ganancias de los industriales.
- c) Retención y liberación controladas de fuerza de trabajo por parte de capital urbano y rural.

En resumen, la agricultura juega un papel importante dentro del rol económico del país al proporcionar divisas, alimentos y mano de obra a bajo costo que impida la distorsión en los salarios industriales con sus debidas consecuencias inflacionarias.

1.4 LA LEGISLACION AGROPECUARIA.

Se puede afirmar que para finales del siglo XIX el latifundismo se había extendido y fortalecido convirtiéndose en la forma principal de tenencia de la tierra, así a principios del presente siglo las condiciones precarias de la vida de la clase obrera y campesina genera un problema económico, social y político que da principio a la Revolución de 1910.

Como resultado de estas condiciones, al principio de la Revolución alrededor del 90% de los jefes de familia en el medio rural no tenían tierras, por otro lado, el 1% de la población era propietaria del 90% de las tierras de cultivo.(17)

Así se entiende que a principios del siglo XX los sectores medios de la sociedad mexicana fueron casi insignificantes e hicieron frente a un sistema tan hostil que empezaron a considerar el empleo de la violencia para modificarlo; casi todos los indicadores demuestran que los beneficios del innegable progreso económico de este período no llegaron a las masas y muy pocos a la cla-

se media.

Por lo anterior, el monopolio de la tierra y la --
ineficacia del sistema de la hacienda propició múltiples rebe--
liones campesinas que anunciaron el movimiento revolucionario.

Podemos afirmar que el punto de partida de nuestra
presente transformación agraria, tiene sus orígenes en los di--
versos planes revolucionarios que conformaron las banderas poli--
tico sociales de los diferentes grupos de la lucha armada, ori--
entados hacia el derrocamiento de la dictadura porfirista.

Esos planes fueron:

1. Plan de San Luis de 5 de Octubre de 1910. Fran--
cisco I. Madero.
2. Plan de Texcoco, 23 de Agosto de 1911. Molina -
Enríquez.
3. Plan de Ayala, 21 de Noviembre de 1911. Emilia--
no Zapata.
4. Plan de Chihuahua, 25 de Marzo de 1912. Francis--
co Villa.
5. Plan de Guadalupe, 26 de Marzo de 1913. Venus--
tiano Carranza, el cual fué adicionado en Vera--
cruz con el Decreto preconstitucional del 12 de

diciembre de 1914.

6. Ley Agraria del 24 de Mayo de 1915. Francisco -
Villa.

Francisco I. Madero, en un principio, solamente -
presentó planteamientos pacifistas, adoptando posiciones políti-
cas como la democratización del régimen, la defensa de la Cons-
titución y la legalidad. "Sufragio Efectivo. ¡No Reelección! --
fue el lema que derrocó a la dictadura y a la cabeza del cual -
se colocó como Presidente, quien en el Plan de San Luis resu-
mió su programa político y en el cual tocó como aspecto secunda-
rio el problema de la tierra.

Esto es, su abandono a los planteamientos socio-
económicos, tiene como consecuencia el asesinato del caudillo-
y la lucha de facciones por el poder, dando como resultado el -
triunfo de grupos que tan solo conceden soluciones mediatizado-
ras a los problemas nacionales.

El movimiento zapatista, fue el aspecto revolucio-
nario básico, para que la Revolución no se limitara a un sim-
ple cambio administrativo como proponía Madero y para que con -
el tiempo alcanzara el grado de radicalización a que llegó. Za-
pata tomó una consigna de Flores Magón que fué "la tierra es de
quien la trabaja" y con base en ello lucharon.

Mediante el Plan de Guadalupe, Venustiano Carranza, se constituía en primer jefe del constitucionalismo, además, debido a las presiones de los ejércitos campesinos de Villa y Zapata instaron a Carranza para que lanzara un programa de reformas sociales, con el cual mantendrían y ampliarían su control sobre las masas y darían con éxito la batalla a villistas y zapatistas.

El gobierno de Carranza instalado provisionalmente en Veracruz, destacó la célebre Ley del 6 de Enero de 1915, conformando un sistema administrativo agrario constituido de la siguiente manera:

1. Comisión Nacional Agraria.
2. Comisiones Locales Estatales.
3. Comités Particulares Ejecutivos.

En el concepto de los constitucionalistas la Revolución social significaba hacer la Reforma Agraria restituyendo las tierras a quienes fueron despojadas de las mismas, repartir aquéllas que aún estuviesen en calidad de tierras nacionales y dotar a los núcleos que carecieran de ellas. Por lo pronto, nadie habló de expropiar sus tierras a la clase terrateniente entera y a los propietarios extranjeros para distribuir éstas a los campesinos que no la tenían, ya que esto se consideraba una

locura. La revolución social significaba además, garantizar los derechos del trabajo y la educación, pero sin poner en peligro la existencia del capital, que en definitiva era imprescindible para la Nación.

La primera resolución presidencial que entrega tierras es la del pueblo de Ixtalapa, de acuerdo con la Ley del 6 de Enero de 1915 y aparece publicada en el Diario Oficial del 15 de Noviembre de 1916. (18)

El movimiento revolucionario de 1910, culmina con la promulgación de la Constitución de 1917, el día 5 de Febrero en la ciudad de Querétaro, vigente a la fecha, en cuyo artículo 27 se consignan todas las disposiciones agrarias fundamentales.

A raíz de su promulgación se han dictado diversas leyes y medidas para llevar a cabo la aplicación de la reforma agraria en base a los postulados del artículo 27 constitucional, a continuación mencionaremos las principales y sus aspectos más sobresalientes.

La "Ley de Ejidos" del 28 de Diciembre de 1920, -- que amplió algunos puntos de la ley del 6 de enero de 1915, pero quitó a los jefes militares la atribución que tenían para -- distribuir tierras y en su enumeración de las categorías políti

cas que habían de dotarse de tierras excluyó a las villas y ciudades, respetó a los cascos de las haciendas, dejando determinadas tierras a los propietarios; mejoró el procedimiento respecto a la dotación de ejidos, dispuso la forma de funcionamiento de la Comisión Nacional Agraria así como de las Comisiones Locales y de las Juntas de Aprovechamiento de ejidos; estableció un procedimiento para fijar la extensión de las unidades de dotación, considerando como unidad de dotación una parcela cuyo cultivo produjera como mínimo el doble o duplo del salario medio de la región. (19)

La Ley de 22 de Noviembre de 1921 creó la Procuraduría de los Pueblos(20) para asesorar gratuitamente a los campesinos en los trámites de sus solicitudes.

El Reglamento Agrario del 17 de Abril de 1922, fijó las bases para la dotación y restitución de los ejidos, estableció la extensión de la parcela con tope de 3-00-00 a 5-00-00 has. por ejidatario en terreno de riego o humedad, de 4-00-00 a 6-00-00 hectáreas en terreno de buen temporal y de 6-00-00 a -- 8-00-00 hectáreas en terrenos de temporal u otras clases; (21)- fijó la extensión de la pequeña propiedad inafectable, ampliándola de 50-00-00 hectáreas de riego a 150-00-00 hectáreas si -- eran de riego o humedad y a 500-00-00 hectáreas en terrenos de

temporal con lluvia normal, abundante o regular las que eran de 250-00-00 hectáreas en terrenos de temporal u otras clases.(22)

Durante esta década se hizo notar un aumento gradual de peticiones de agricultores para que el gobierno federal les otorgara concesiones para el aprovechamiento de aguas de la nación, por lo cual en el año de 1921 fue creado un organismo dependiente de la Secretaría de Agricultura y Fomento, al que se denominó Dirección de Irrigación, cuyas funciones eran esencialmente de carácter preparatorio. Posteriormente, en el año de 1924 se suprimió por razones de economía, quedando sus atribuciones notablemente reducidas y a cargo de un Departamento de la entonces Dirección de Aguas, denominado Departamento de Reglamentación e Irrigación, que funcionó durante los años de 1924 y 1925.

Las labores de ese Departamento, no obstante lo raquítico de su presupuesto tuvieron gran importancia porque prácticamente sentaron las bases para la creación de la Comisión Nacional de Irrigación; con esos antecedentes se inició formalmente la reglamentación del uso de las aguas de propiedad federal, de ahí surgió la Ley de Irrigación de 1926 y la Comisión Nacional de Irrigación para desarrollar una intensa labor de riego, aumentar la producción agrícola del país y satisfacer --

las necesidades alimenticias de una creciente población.

La Ley de Crédito Agrícola de 10 de Febrero de 1926 condicionó la fundación del Banco Nacional de Crédito Agrícola, como institución descentralizada del Estado, con carácter de sociedad anónima. Entre las finalidades de dicha institución, se estableció, en primer término, el fomento de constitución de sociedades regionales y locales de crédito agrícola y la regulación y vigilancia de las mismas; en segundo lugar, hacer préstamos de avío, refaccionario e inmobiliarios, para fines agrícolas, construcción de obras y adquisición, fraccionamiento y colonización de tierras.

Así, con los resultados obtenidos, fue dictada el 2 de Enero de 1931, la "Ley de Crédito Agrícola", para ejidatarios y agricultores particulares en pequeño, en la cual se conservaron los lineamientos generales de la ley anterior, y se llevó a cabo la fusión de los organismos económicos que hasta entonces habían desempeñado mejor sus funciones: los Bancos Ejidales y los locales. Sin embargo, esta ley no duró vigente más de tres años, ya que el 24 de Enero de 1934, se dictó una nueva Ley de Crédito Agrícola que derogó la anterior, estableciendo un sistema de crédito con las características del crédito coope

rativo.

Por otro lado, las modalidades del ejido que fijan la forma de explotación colectiva como excepción y no como regla general, se inició bajo los siguientes ordenamientos jurídicos:-- Decreto del 16 de Julio de 1925, "Sobre capacidad jurídica de -- los pueblos que guardan estado comunal para disfrutar de las tie-- rras y aguas, por medio de los comités particulares administrati-- vos"; "Primera ley reglamentaria sobre Repartición de Tierras -- Ejidales y Constitución del Patrimonio del Parcelario Ejidal" de Marzo 4 de 1926; "Ley del Patrimonio Parcelario Ejidal" de agosto 25 de 1927. En estas leyes se establecía la parcela como patrimo-- nio ejidal y que sería inalienable e imprescriptible; se decía -- que los bienes de aprovechamiento común serían explotados por -- las personas que designara la Asamblea General; las anteriores -- leyes, fueron complementadas con la "Ley de Bancos Ejidales" del 16 de Marzo de 1926 y las leyes de Dotación y Restitución de Tie-- rras y Aguas del 23 de Abril de 1927 y de Marzo 21 de 1929. Es -- importante hacer notar que la Ley de Dotación y Restitución de-- tierras de 1927, conocida como "Ley Bassols", determina la capa-- cidad jurídica en materia ejidal, ya no por categoría política -- de los poblados sino en función de las necesidades agrícolas de

su población. Los poblados debían contar por lo menos con veinticinco individuos con derecho a recibir tierras.

Igualmente es importante señalar que el Decreto -- del 23 de Diciembre de 1931 suprimió el amparo en materia agraria, lo que se confirmó en el Decreto del 10 de Marzo de 1934, -- que reformó el artículo 27 constitucional y que además estableció a la pequeña propiedad la condición de estar en explotación para ser respetada; estructuró la magistratura agraria, creando una dependencia directa del ejecutivo federal encargada de la -- aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución; un Cuerpo -- Consultivo Agrario, una Comisión Mixta que funcionaría en cada -- Estado, Territorio y Distrito Federal; Comités Particulares Ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten -- expedientes agrarios, Comisariados Ejidales para cada uno de -- los núcleos de población que poseen ejidos. Para concretar lo -- ordenado en esta reforma, se expidió el Decreto del 15 de Enero de 1934 y el 22 de Marzo de 1934, después de haberse reformado -- el artículo 27 y aprobado el Plan Sexenal, se expidió el primer Código Agrario, que abordó todos los aspectos en que deben in -- tervenir los poderes ejecutivos federal y de los Estados, en ma -- teria de dotación y restitución de tierras y aguas a los pue --

bles, así como la organización del régimen de propiedad de los bienes ejidales, la distribución de éstos entre los integrantes del núcleo de población y la forma de administrarlos.

Cabe mencionar la Ley Especial del 19 de Junio de 1931 por medio de la cual se restituyó a las comunidades indígenas las tierras, bosques y aguas de que habían sido despojadas, por contratos anteriores a la Constitución y las asesoró para que se organizaran en cooperativas.(23)

Lázaro Cárdenas impulsa la entrega de créditos a los campesinos fundando el Banco de Crédito Ejidal. Decreta el establecimiento de centrales de maquinaria al servicio de los ejidatarios, todo esto, para que trabajaran en forma colectiva. Se incrementa de tal manera el crédito oficial que en 1940 se protegen a 239,407 campesinos con \$65,000,000.00 especialmente para crédito de avío. (Esto comprendía al 6% de la población campesina económicamente activa).(24)

"En marzo de 1937 se adicionó al Código Agrario en el sentido de que el Presidente de la República, oyendo el parecer de la Secretaría de Agricultura y Fomento y del Departamento Agrario y a solicitud de parte interesada, podrían declararse inafectable por la vía de dotación durante el período de - -

veinticinco años, las extensiones de tierras necesarias para el funcionamiento de negocios ganaderos; eso sí, bajo la especial condición de que tuvieran un pie no inferior a quinientas cabezas si era ganado mayor y trescientas si era ganado lechero".(26) Esto le sirve al gobierno para tranquilizar a los latifundistas pero se convierte en un instrumento para frenar el reparto agrario. Al final de su gobierno Cárdenas al expedir el Código Agrario de 1940 incluyó una capitulación especial, para lo que conocemos hoy como "concesiones ganaderas".

El marco jurídico del Código Agrario de 1942, que si bien aumenta la unidad de dotación para los campesinos, conserva el beneficio de la entrega de la tierra a todos los núcleos de población, incluyendo a los pequeños acasillados y consolida la formación de los nuevos centros de población ejidal; pero permite que subsistan las concesiones ganaderas y las inafectabilidades agrícolas, deteniéndose además, el avance de la reforma Agraria con las reformas alemanistas del artículo 27 constitucional (1946), que elevan a la categoría constitucional el reparto de la pequeña propiedad con certificado de inafectabilidad, autorizándose en época posterior por la Suprema Corte de Justicia, la protección del amparo en materia agraria a toda pe

queña propiedad que tuviera más de cinco años de explotación.

Estas reformas impuestas por el Presidente Miguel Alemán, inmediatamente después de asumir el poder en 1946, hasta la fecha continúan regulando al país en asuntos agrarios. Estos cambios se refieren a tres puntos:

1. El tamaño mínimo de la parcela ejidal se aumentó de 6 a 10 has. de tierra de riego.
2. A los dueños de terrenos con certificados de -- inafectabilidad se les concedió el derecho de - promover el "juicio de amparo" contra la expropiación de sus terrenos.
3. La pequeña propiedad privada aumentó de 50 a -- 100 has. de tierras de riego o su equivalencia, la cual podía aumentarse hasta 150 has., si se dedican al cultivo de algodón y 300 has. si se cultivan con plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma de coco, uva, olivos, quinina, vainilla, cacao o árboles frutales. También (incorporando al decreto de Cárdenas), la superficie necesaria para mantener 500 cabezas de ganado mayor, debería ser considerada como "pe -

queña propiedad ganadera".(27)

La producción en el campo, durante esta época, se comenzó a orientar hacia la producción de cultivos comerciales y su exportación con motivo de la Segunda Guerra Mundial. Se intensificó la construcción de grandes obras hidráulicas, transformándose el sistema de construcción pro-administración directa de las obras por el sistema de construcción a través de compañías particulares entregadas a contratos.(28)

En el año de 1942 se dictó una nueva Ley de Crédito Agrícola que en realidad contemplaba las mismas instituciones y sistemas de crédito que la ley de 1934, sin embargo, ésta continuó vigente hasta el 30 de Diciembre de 1955, fecha en la que se creó la nueva "Ley de Crédito Agrícola", cuyo rotundo fracaso, al igual que las anteriores, se debió al sistema cooperativo que trataba de implantar en el medio rural con absoluto desconocimiento de su realidad económica y social y no obstante la negativa experiencia de las leyes anteriores.

Por otro lado, el 10. de Enero de 1947, la Comisión Nacional de Irrigación se transformó en la Secretaría de Recursos Hidráulicos, que al disponer de asignaciones presupues

tales mayores, continuó con una creciente actividad constructiva, ampliando su radio de acción, hasta el año de 1977, en el que se convirtió en la actual Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Durante el gobierno de Adolfo Ruíz Cortinez, desde un principio y hasta su último informe presidencial, sostuvo -- que el "ejido y la pequeña propiedad son los pilares que sustentan nuestra economía agrícola". Crea el Seguro Agrícola, organiza el crédito en el campo, crea el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura.

El Lic. Adolfo López Mateos para poner el juicio - de amparo al alcance de los campesinos promovió la adición a la fracción segunda del artículo 107 constitucional, estableciendo la suplencia de la queja en materia agraria, la no caducidad de la instancia, la improcedencia del desistimiento y del sobreseimiento por inactividad procesal, todo esto, en beneficio de los núcleos de población ejidal y comunal.

Igualmente derogó la Ley Federal de Colonización - y la ley que creó la Comisión Nacional de Colonización, expedida el 20 de Diciembre de 1946; estableció que el Fondo de Colonización pasara al Departamento de Asuntos Agrarios y Coloniza-

ción y se destinará exclusivamente para proyectar y llevar a cabo el establecimiento de nuevos centros de población, además, - se señalaba que los terrenos nacionales se dedicarían para dotar y ampliar los núcleos ejidales, así como para crear nuevos centros de población.

Durante el período del Lic. Gustavo Díaz Ordaz se crea el Banco Agropecuario con la finalidad de tratar de unificar el -- crédito del campo y asegurar así su recuperación y redituabilidad, pero éste no viene a ser más que un competidor del Banco Ejidal y en vez de dedicarse a incrementar el crédito a los marginados de él, se ofrece en algunos casos, anticipos a los campesinos habilitados por el Banco Ejidal para que lo abandonen e ingresen al Banco Agropecuario.

Al principio de la década de los 70' los precios - de garantía de los productos agrícolas permanecen estables y en algunos casos sufren una disminución por la baja de los precios de los productos agrícolas en el mercado internacional. El incremento de la producción que hasta entonces había en constante aumento, experimenta una reducción en su relación con el incremento de la población; lo que nos impide hacer frente a la ya - próxima crisis mundial de alimentos y energéticos.(29)

Durante el sexenio de Luis Echeverría se expide la Ley Federal de Aguas el 31 de Diciembre de 1971, la cual reduce a veinte hectáreas el área irrigada por usuario particular y a diez hectáreas para los ejidatarios y comuneros; todo esto, en la creación de distritos de riego, situación que venía siendo - manejada ya de hecho por la Secretaría de Recursos Hidráulicos - mediante la aplicación de un manual técnico.

El 22 de marzo de 1972 se promulga la Ley Federal de Reforma Agraria que suple al Código Agrario, el cual estuvo vigente durante 29 años aproximadamente. En la nueva ley, en su capítulo tercero, se introducen normas para la organización campesina e impulsa el colectivismo.

Cabe mencionar que durante este período se ofrecen incentivos a la banca privada para que dedique mayores recursos al campo. Se integra la banca oficial en el Banco Nacional de - Crédito Rural, desapareciendo así el Banco Ejidal, el Banco - - Agrícola y el Banco Agropecuario; expidiendo el 26 de Diciembre de 1975 la "Ley General de Crédito Rural", que abrogó la de - - 1955, así como todas las leyes y disposiciones que se opongan a la misma, la cual continúa vigente hasta nuestros días.

II
AGRICULTURA Y DESARROLLO
ECONOMICO EN
MEXICO.

2.1 1920 - 1940 LA REMODELACION DEL PROCESO DE
DESARROLLO.

"El crecimiento económico moderno de México tuvo su origen en la afluencia de inversión extranjera y el surgimiento de empresarios nativos durante la dictadura de Díaz. La Revolución hizo más lento el crecimiento durante casi más de treinta años, pero dió nuevas formas a la estructura social mexicana y a las posibilidades de movilidad social, con características muy favorables para el auge económico posterior a 1940. Por último, un conjunto de políticas gubernamentales, muy atractivas para el sector privado mexicano y conducentes a la productividad de la inversión en general, dió por resultado más de tres décadas de tasas de crecimiento no igualadas en América Latina ni en ninguna otra parte del mundo en desarrollo".(30)

"...Por las evidencias disponibles parece que los diez años transcurridos de 1910 a 1920 fueron perdidos, cuando menos en términos de crecimiento...las cifras oficiales sugieren y es posible que estén reflejando los hechos, que aun que no hubo mucha diferencia en producción agrícola total entre el principio y final de la década, la producción del maíz declinó alrededor del 40%...un índice no muy fiable, de producción in--

ustrial, sugiere que esta rama de actividad económica puede haber declinado alrededor del 25%".(31)

"Para 1910, el 90 por ciento de las aldeas de la meseta central no poseían ninguna tierra comunal. En Hidalgo -- quedaban pocos ejidos, no había ninguno en Tlaxcala, ni en la región de Tehuantepec; los poblados de los estados de Puebla y de México "no tenían pasturas ni para tener una cabra" y en Morelos sólo un pueblo, Tepoztlán, poseía todavía tierras comunales... uno de los extremos lo ocupaba cerca del 90 por ciento de las familias rurales mexicanas que no poseían ninguna tierra, muchas de las cuales estaban vinculadas a las haciendas mediante el sistema de servidumbre por deudas; ...en ningún momento de la historia había habido tantos mexicanos sin tierra... en el otro extremo se hallaban varios miles de haciendas, algunas de ellas con millones de hectáreas de superficie; casi el 50% de la población rural de México vivía en esas haciendas; en conjunto las compañías deslindadoras y los hacendados poseían más de la mitad del territorio de la Nación.

Lo que ocurría en el México rural era la creciente concentración en la propiedad territorial; lo que no ocurría -- era el aumento de la producción per-cápita".(32)

Entre 1877 y 1907 la producción agrícola total aumentó en 21.3 por ciento, esa tasa media anual de incremento -- del 0.7% era escasamente la mitad del aumento de la población.- En términos de inversión la producción de materias primas destinadas al mercado interno se elevó en un 2.5%, la producción -- agrícola para la exportación se elevó en un 6.5%, lo cual, aparentemente, era signo de estabilidad económica, sin embargo, si tomamos en cuenta que la producción de alimentos cayó a una tasa anual de 0.5% se denotan las graves consecuencias que originaba el modelo de desarrollo porfiriano. Por lo que, el movimiento armado de 1910 provocó que la producción agrícola descendiera alarmantemente, la cual había encontrado sus límites de crecimiento en el modelo de desarrollo porfiriano.

El sistema porfirista, su modelo político y económico dieron lugar a la Revolución, ésta tuvo su bastión principal en el campo que exigía la reforma Agraria.

"En el período comprendido de 1915 a 1934...la actividad en materia agraria fue bastante limitada, como lo expresan las siguientes cifras:

PRESIDENTES	PERIODO	SUPERFICIE EN HAS.
Venustiano Carranza	1915 - 1920	224,393
Adolfo de la Huerta	May-Nov-1920	157,553
Alvaro Obregón	1920 - 1924	1,677,067
Plutarco Elías Calles	1924 - 1926	3,310,577
Emilio Portes Gil	1928 - 1930	3,036,842
Pascual Ortíz Rubio	1930 - 1932	1,203,737
Abelardo Rodríguez	1932 - 1934	2,094,638
T O T A L		11,704,787

En dieciocho años de la vida institucional, los regímenes emanados de la Revolución habían entregado 11.7 millones de hectáreas, es decir, alrededor del 6% de la superficie del país había sido afectada por la acción agraria".(33)

Uno de los problemas más escabrosos para la aplicación de la reforma agraria en esa época - y aún posteriormente - fue la cuestión de la indemnización a los propietarios nacionales y extranjeros, por la expropiación de sus tierras. La legislación agraria preveía que las expropiaciones necesarias para la restitución y dotación de tierras se harían mediante indemnizaciones, pero sin especificar el monto ni los plazos. Una pri-

mera circular de la Comisión Nacional Agraria sobre el pago de tierras entregadas a los campesinos fue expedida en 1919. A ésta le siguió la Ley de la Deuda Agraria de 1920, y sus reglamentos en 1922 y 1925.

Para fijar el precio de las tierras se tomó el valor declarado para fines fiscales, y el pago se haría con bonos nacionales a veinte años, con interés del 5 por ciento, en realidad la reforma agraria prácticamente no indemnizó a los terratenientes. Estos se negaban a hacer reclamaciones o aceptar bonos, porque con ellos habrían reconocido la legitimidad de las expropiaciones. (34)

En realidad las reclamaciones hechas por los extranjeros eran las de mayor problema ya que éstas eran respaldadas por sus gobiernos, principalmente Estados Unidos. Constantes presiones diplomáticas afrontaron los gobiernos revolucionarios hasta que éstos procedieron al reparto agrario sin importarles el pago de las tierras.

"Entre 1920 y 1930 surgen las primeras leves señales de resurgimiento económico. La reanudación de la exportación de minerales, como actividad económica importante, es un

indicio claro de la reiniciación del crecimiento. La expansión económica de los Estados Unidos y Europa Occidental, durante la década de 1920, causó una demanda creciente de plata, plomo, -- zinc y cobre, con efectos benéficos para las minas de México. -- Una bonanza mundial en henequén fue también un factor de renacimiento económico ".(35)

Es claro, si por una parte la economía seguía dependiendo del exterior y por otra el reparto agrario había sido insuficiente, el Estado tendría que reestructurar tajantemente el modelo económico del país, si se quiere romper con el atraso se debe incorporar a toda la población al proceso.

Ahora bien, tomemos en cuenta dos circunstancias:

- 1) La dependencia económica exterior, a través del mercado, somete el desarrollo a condiciones exteriores; la crisis mundial de 1929 afecta a -- nuestro país.

Es probable que esta situación haya influido, -- temporalmente, en contra de los terratenientes, ya que precisamente su argumento principal, la gran propiedad como base de desarrollo, era su más fuerte aliado en contra de la reforma agraria.

ria.

Al mismo tiempo, las exportaciones mexicanas -- disminuyeron casi 50%, y en ellas los productos agrícolas representaban un renglón importante.

- 2) La Reforma Agraria inconclusa continuaba siendo la fundamental causa de descontento en el agro; esto constituía un latente problema político -- con peligro de romper la estabilidad del país. Esto es, a pesar de que la fuerza gubernamental había sido probada por el éxito de incorporación integral del país y por el triunfo en la guerra abierta con la Iglesia Católica.

Dichas situaciones prepararon las condiciones para el arribo al poder del general Lázaro Cárdenas con las siguientes características:

- "1) Bajo el impacto de la depresión, los grupos dirigentes nacionales veían un futuro en la industrialización del país, y se comenzaba a hablar de mercado interno:

- 2) La creciente militancia de las organizaciones políticas campesinas recordaba a los gobiernos revolucionarios los compromisos contraídos a través de la legislación agraria.
- 3) La estabilidad política del país requería -- por una parte que las masas campesinas fueran integradas rápidamente al nuevo sistema político nacional, y por otra que el poder económico y político de los latifundistas -- fuera definitivamente quebrantado". (36)

El régimen cardenista promueve crecientemente la Reforma Agraria: el proceso anterior no había afectado la agricultura comercial y entregado tierras de mala calidad, -- ahora Cárdenas incorpora el derecho a ser dotado a trabajadores y peones de las haciendas distribuyendo durante su régimen un total de 20, 136, 935 has., esto es, el 26.7% de toda la tierra dotada desde 1915 hasta 1969.

Ello permite incorporar a un sector de la población, el ahora ejidal, a la nueva dinámica y convertirlo en la fuente abastecedora del mercado interno, al surtir de granos básicos a la población y facilitar materias primas a la industria.

1934 - 1940, sexenio clave del México actual, -- en él no sólo se consolida el Estado sino que se remodela la estructura económica del país.

2.2 EL LLAMADO MILAGRO MEXICANO 1940 - 1970

Consolidadas las instituciones y organizadas las fuerzas productivas a partir de 1940, la economía mexicana acusó un rápido crecimiento, en gran medida derivada del estímulo proveniente de la expansión de la demanda externa, al estallar la Segunda Guerra Mundial. De 1940 a 1950, se cuadruplicó, y el producto per cápita se duplicó. Ciertamente, el proceso de industrialización en gran escala encuentra su punto de partida -"el impulso inicial"- en la demanda externa, merced a las condiciones producidas por el conflicto bélico mundial. Sin embargo, la expansión posterior se apoyó en un mercado interno, creado, fundamentalmente, por los cambios estructurales operados durante la gestión cardenista. (37)

"Durante las tres décadas posteriores a 1940 la economía mexicana ha crecido a una tasa anual de más del 6 por ciento; en datos per cápita ha excedido del 3 por ciento...La producción agrícola creció a una tasa, aun más rápida durante la primera década de ese período, y bajó a una tasa anual de incremento de 4.3 por ciento durante la década siguiente. Entre 1940 y 1962, el producto medio por persona empleada en el sector agrícola se elevó en 68 por ciento, o sea el 2.4 por ciento

anual".(38)

Las bases de extensión de la producción agraria la constituyen fundamentalmente dos elementos:

- 1) El reparto agrario y la apertura de nuevas tierras al cultivo, abrió un proceso de redistribución del ingreso, lo cual significó la apertura de nuevos niveles de inversión.
- 2) El auge que trajo consigo las obras hidráulicas impulsó la racionalidad económica en las verdades de producción.

"En efecto entre 1930 y 1960 la tierra de labor pasó de 14.5 a 23.8 millones de hectáreas (un crecimiento de 64%) en tanto que la población ocupada en tareas agrícolas pasó de 3.6 a 6.3 millones de personas (casi 75% de aumento en el período) en consecuencia aumentó ligeramente la presión demográfica sobre la tierra de labor -de 4.0 hectáreas por persona ocupada en 1930, se pasó a un coeficiente de 3.7 en 1960. Esto se compensó con un aprovechamiento más eficiente de la tierra, ya que mientras en 1930 se cultivaba solamente el 49% de la tierra de labor en 1960 se cultivó el 58%, lo cual refleja el hecho de que en 1930 se cultivaron 1.98 hectáreas por trabajador agrícola-

la en tanto que en 1960 se cultivaron 2.17 hectáreas.

Uno de los hechos más importantes en las tres décadas que van de 1930 a 1960, es, precisamente el que la superficie cultivada aumentó en más de 92%... conviene destacar igualmente, que el área bajo riego (incluyendo el público y el privado) aumento a más del doble en dicho período, pasando de 1.7 a 3.5 millones de hectáreas".(39)

El cuadro siguiente muestra como entre 1940 y 1960 aumenta durante los primeros diez años con mayor fuerza, tanto absoluta como relativa, la tierra de labor, declinando su crecimiento para los cincuenta, pero se acelera la expansión de las tierras irrigadas, esto último imprime un cambio cualitativo a la agricultura, con respaldo crecítico público y privado, un aumento importante en la productividad.

CUADRO 6.

MEXICO: TIERRA, CAPITAL Y FUERZA DE TRABAJO EN EL SECTOR
AGROPECUARIO, 1930-1960

Tierra de:	1930		1940		1950		1960	
	Miles de has.	%						
Total de labor	14 519	100	14 871	100	19 928	100	23 816	100
Riego	1 693	12	1 899	13	2 504	13	3 515	15
Jugo y humedad	1 304	9	965	6	841	4	893	4
Temporal	11 522	79	12 007	81	16 583	83	19 408	81
Cultivada	7 165	49	9 657	65	10 863	55	13 783	58
Capital privado (millones de pesos de 1960)	--		12 260		20 600		29 342	
Población ocupada* (miles de personas)	3 626		3 831		4 824		6 342	

FUENTES: Tierra y Capital: Censos Agropecuarios (tomado de: Eckstein, Salomón. El marco macroeconómico del problema agrario mexicano... cuadros 18 y 19 del Apéndice).

Fuerza de trabajo: Presidencia de la República, 50 Años de Revolución Mexicana en cifras... p. 29

* Incluye ganadería, silvicultura y pesca.

Al mismo tiempo el capital privado se multiplica - en el sector agropecuario en 2.4 %, lo que permitió que el acervo de capital por hectárea cultivada pasara de 1,300 a 2,100 -- pesos, sin contar las inversiones del sector público, ahora -- bién, el capital privado por hombre empleado pasó de 3,200 a -- 4,600. Esto es, un aumento real de 61% en el capital privado -- por hectárea cultivada y de un 44% por persona empleada en el - sector entre 1940 y 1960.

Así es como la Reforma Agraria aunque su dinamismo decreció, hubo una fuerte expansión de las tierras de labor, -- así como las beneficiadas con riego y una fuerte formación del capital privado, todo esto contribuyó al florecimiento agrícola.

Ahora bien, el elemento que impulsó la construc - ción de obras hidráulicas, fue la inversión pública que desde 1925, con la formación de la Comisión Nacional de Irrigación, - generó la infraestructura necesaria.

Como lo muestra el cuadro número 7, el total de - porcentaje de inversión del gobierno federal en 1925 fue destinado a la irrigación. En adelante la inversión pública en el - sector agropecuario se ve reducida en comparación al total de

porcentual de la inversión gubernamental, sin embargo, es claro que la mayor proporción, en el período de 1940 - 1968, es destinada a la irrigación.

CUADRO 7.

DISTRIBUCION DE LA INVERSION PUBLICA FEDERAL
POR DESTINO, 1925 - 1968
(porcientos)

AÑO	Total	SECTOR AGROPECUARIO		
		Irrigación	Otros	Total en el sector
1925	100.00	21.9	-	21.9
1940	100.00	15.9	3.9	19.8
1947-52	100.00	12.8	0.8	13.6
1959-64	100.00	9.9	0.4	10.3
1967	100.00	9.6	1.8	11.4
1968	100.00	9.2	1.4	10.6

FUENTE: Secretaría de la Presidencia. La inversión pública Federal, 1921-1963. México, Dirección General de Inversiones, 1964. Informe presidencial (años de 1965 a 1968). Tomado de: Alejo López Javier, La estrategia del desarrollo económico de México en 1920-1970. México, Escuela Nacional de Economía, UNAM (tesis profesional), 1970.

Si la apertura de tierras al cultivo había disminuido su auge y el costo de la hectárea irrigada, había aumentado, entonces el crecimiento del producto agropecuario sufre un serio declive.

Es así como entre 1960 y 1967 el producto agropecuario creció a una tasa promedio de 3.98% en comparación con las de 4.3% y 5.5% que se registraron en 1950-60 y 1940-50, respectivamente. (cuadro 8, El Sector Agropecuario y el Producto Nacional Bruto).

CUADRO I

EL SECTOR AGROPECUARIO Y EL PRODUCTO NACIONAL BRUTO.

(millones de pesos de 1950)

	1930	1940	1950	1960	1965
Producto nacional bruto del sector agropecuario	3 900	5 400	9 242	14 018	16 861
Producto nacional bruto total	16 900	22 600	40 577	73 482	97 953
Porcentaje del producto nacional bruto que corresponde al sector agropecuario	23.1	23.9	22.5	18.9	17.2
Porcentaje de cambio					
	1930-40	1940-50	1950-60	1960-65	1965
Sector agropecuario	38.5	71.1	51.7	20.3	332.3
Crecimiento anual	3.3	5.5	4.3	3.8	4.3
Producto nacional bruto	33.7	79.5	81.1	33.3	479.6
Crecimiento anual	3.0	6.0	6.1	5.9	5.1

Fuentes: la economía mexicana en cifras: Nacional Financiera; CEPAL, Tomado de: CEPAL/FAO (División Agrícola Conjunta). La agricultura mexicana. Documento de uso restringido. Julio de 1967.

2.3 EL CRECIMIENTO DE LA POBLACION.

A finales de la década de los sesentas, la población crece a un ritmo más acelerado que la producción agrícola, lo cual ocasiona un grave problema para abastecer al mercado interno.

México, es un país que se ha distinguido por su -- acelerado crecimiento demográfico así como por su desigual distribución espacial.

En 1950 el país contaba con 26 millones de habitantes, de los cuales el 60% era rural, en 1975 la población de México llegó a la cifra de 60 millones, de los cuales el 40% era rural. (40)

La tasa general de crecimiento demográfico es por hora de 3.5% al año. Las tendencias que en los últimos 40 años han impulsado constantemente esa cifra hacia el alza son: Una - creciente tasa de natalidad, una decreciente tasa de mortalidad y una probabilidad de vida que actualmente se estima en 67 años. (41)

"El vigoroso crecimiento demográfico de México encuentra su origen fundamentalmente en la rápida disminución de

la mortalidad. En el período 1931-65 la natalidad experimentó un ligero ascenso de 43.8 a 44.2 nacimientos por cada mil habitantes, en tanto que la mortalidad general disminuyó de 25.9 a 9.5 defunciones por cada millar de habitantes. Esto es, durante el lapso considerado, el ahorro de vidas humanas ha contribuido al crecimiento de la población en una proporción nueve veces mayor respecto al impulso conferido por una natalidad ligeramente ascendente". (42)

En un artículo de José B. Morelos (43) se mencionan tres factores principales que explican el descenso de la mortalidad, éstos son:

- a) Factores tecnológicos, en esencia exógenos al desarrollo económico y social del país.
- b) Factores socioeconómicos internos y
- c) Factores demográficos.

Dentro de los primeros se incluyen el adelanto de la ciencia médica, el descubrimiento de productos químicos, vacunas, antibióticos, la facilidad de su aplicación y difusión y la producción masiva lo que garantiza un bajo costo.

Ahora **bien, en** cuanto a los factores internos se mencionan la intensificación de la inversión en obras de infra-

estructura que afectan directamente los niveles generales de salud, tales como la introducción de agua potable, alcantarillado, etc., disponibilidad de servicios médico-asistenciales, mejoramiento de la dieta alimenticia, aumentos en los niveles de vida, así como los procesos de movilidad geográfica y ocupacional de la población.

Al ampliarse las posibilidades de que la población alcance edades más avanzadas se está dando una de las condiciones para que la población se rejuvenezca.

"De lo anterior se desprende una conclusión de suma importancia: La gradual disminución de la mortalidad seguramente robustecerá en el futuro la capacidad reproductiva de la sociedad mexicana porque el aumento en el número de supervivientes se localizará fundamentalmente en los primeros estadios de la pirámide de edades". (44)

Es así, como el Estado ha buscado abatir éste problema con programas básicos como el de planificación familiar.

III

LA POLITICA ECONOMICA DEL
LIC. LUIS ECHEVERRIA
ALVAREZ.

3.1 SITUACION ECONOMICA DEL PAIS EN EL REGIMEN LA DEVALUACION DE LA MONEDA.

Por lo menos desde 1940 y hasta 1965, la agricultura mexicana cumple las funciones que le asigna la reproducción económica y social del desarrollo del país.

"Durante 25 años la oferta de productos agrícolas crece más rápido que la población, lo cual, entre otras cosas, permite abastecer al mercado interno y mantener relativamente bajos los precios de alimentos. En otras palabras, durante casi 30 años el trabajo de los campesinos permite mantener casi estancado el costo de la vida en las ciudades... otro de los efectos de éste crecimiento de la producción es la disponibilidad de sobrantes cada vez mayores para la exportación, lo cual, ... permite que la balanza comercial de productos agropecuarios - - arroje en 1965 un saldo favorable de 600 millones de dólares."

(45)

A partir de mediados de los sesentas este llamado "milagro mexicano" encuentra sus límites de desenvolvimiento. --
"Entre 1945 y 1955, la tasa media anual de crecimiento de la -- agricultura, en términos reales, fue de 8.2%; después, de 1955- a 1965, disminuyó la tasa anual a 3.9% y luego en el período --

que va de 1965 a 1970, el crecimiento fue sólo de 1.2%. Durante el primer lapso la superficie incorporada al cultivo y los rendimientos por hectárea aumentaron: 110 mil hectáreas al año en promedio se incorporaron al cultivo bajo riego y los rendimientos anuales crecieron: 5% el algodón al año; 4.5% el trigo, 4% el frijol y 2% el maíz. Durante 1955 - 1965 la superficie incorporada al cultivo bajo riego al año, bajó a 65 mil hectáreas y a pesar de que los rendimientos del trigo y el algodón crecieron, de manera significativa en el período (145% y 70% respectivamente), la producción de granos disminuyó su tasa de crecimiento anual en un 40% respecto al período anterior. Para el período 1965 - 1970, la superficie cultivada prácticamente no aumenta (13.6 millones de hectáreas a 13.7 millones) y los rendimientos, al haberse concentrado la investigación y la asistencia técnica en ciertas zonas y ciertos cultivos, de hecho permanecieron estancados".(46)

La década de los setentas conoció justamente la llamada crisis mundial de alimentos, así como el acelerado crecimiento de precios de los productos del campo. Lo cual originó fuertes presiones inflacionarias que repercutieron a nivel general en las economías.

En México, dicho proceso, tuvo efectos catastróficos, lo cual se expresa en el comportamiento de los índices de precios tanto al mayoreo como al consumidor, éstos contribuyeron al aumento de los salarios industriales que con el alza de los precios de materias primas e insumos importados aceleraron la carrera inflacionaria.

CUADRO 9

INDICE DE PRECIOS AL MAYOREO EN LA CIUDAD DE MEXICO.
(Tasas anuales medias de crecimiento)

	1962-66	1966-70	1970-72	1972-77
Indice general	2.0	3.3	3.3	22.0
Artículos de consumo	2.1	4.0	3.9	22.2
Alimentos no elaborados.	2.6	4.7	2.3	23.0
Granos	3.4	4.0	-2.6	22.2
Legumbres	4.6	4.2	8.2	28.4
Frutas	-1.7	5.1	4.4	28.1
Productos animales	2.9	5.0	4.6	21.6
Alimentos elaborados	1.0	2.5	9.0	19.2
Artículos de uso personal.	1.7	2.8	3.3	20.5
Artículos de producción.	1.7	2.3	2.3	21.6
Artículos de uso doméstico.	1.0	0.6	4.6	23.9
Materias primas	1.7	2.1	2.2	22.0
Combustible y energía.	1.7	4.1	3.6	22.0
Vehículos y accesorios.	2.2	0.1	0.1	17.8

FUENTE: Elaborado con base en Banco de México, Informe Anual, 1977.

CUADRO 10

INDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR.

Clasificación por objeto del gasto
(Tasas anuales medias de crecimiento).

	1970-72 (%)	1972-77 (%)
Indice general	5.2	19.0
Alimentos, bebidas y tabaco	4.3	19.7
Prendas de vestir, calzado- y Accesorios	6.3	20.6
Arriendos, combustibles - y alumbrado	5.3	14.6
Muebles, accesorios, ense- res domésticos y cuidado-- de la casa.	9.5	19.8
Servicios médicos y conser- vación de la salud.	3.2	13.9
Transportes y comunicaciones.	4.0	22.4
Educación, esparcimiento y diver- siones.	7.5	18.9
Otros bienes y servicios.	7.1	19.2

FUENTE: Elaborado con base en Banco de México, Informe Anual, 1977

Ahora bien, con la caída del ritmo de crecimiento agrícola, aumenta aceleradamente el saldo rojo de la balanza comercial, al convertirse nuestro país de exportador de productos agrícolas en importador, lo que tiene que compensarse con un endeudamiento externo creciente.

"El lento crecimiento del valor de las exportaciones de ciertos productos (hortalizas, etc.), la reducción del valor de las exportaciones de otros (algodón, azúcar, henequén, ganado, etc.), sumado a las crecientes importaciones de bienes de consumo de origen agropecuario (maíz, trigo, arroz, oleaginosas, lácteos, etc.), conduce a México en 1979 a dejar de ser un país exportador de productos agrícolas". (47)

CUADRO 11

MEXICO IMPORTACION DE MERCANCIAS (MILLONES DE DOLARES)

	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
TOTAL	1748	1960	2087	2327	2254	2718	3813	6057
ALIMENTOS	17	11	13	75	40	103	249	504
PETROLEO	40	37	50	54	85	124	271	400

FUENTE: Informes Anuales del Banco de México 1967 a 1974.

Es así como no obstante el alto potencial de nuestro país para la producción de no sólo productos agrícolas, sino también de energéticos, fertilizantes, papel, etc., México se vé en la necesidad de efectuar fuertes importaciones de estos bienes en el momento en que la coyuntura mundial era favorable para su exportación rentable. El resultado en verdad desastroso. "El déficit comercial se elevó de 891 millones de dólares en 1971 a 1,053 millones de dólares en 1972 y a 1,743 millones de dólares en 1973...de 3,200 millones de dólares en 1974 y de 3,700 millones en 1975".(48)

Precisamente la llamada "frontera agrícola" era producto de la desproporción en el crecimiento del sector, así, el "alto grado de concentración de la tierra y de la maquinaria agrícola, poca atención relativa por parte del sector público a las actividades agropecuarias, concentración del crédito, el seguro, la asistencia técnica, los precios de garantía, etc., en las zonas de mayor desarrollo agrícola del país, y con ello, la fortaleza y las posibilidades de expansión de la industria, y de la economía en su conjunto".(49)

La falta de dinamismo económico interno estrecha la extensión del mercado tanto por la falta de ampliación de la

agricultura como porque esto limita la expansión de la propia industria.

"La industria por su parte, se desenvolvía sin una agricultura que le diera sustento sólido, con creciente penetración del capital extranjero, con un fuerte grado de concentración...con múltiples subsidios y protección desmedida, con un grado de eficiencia que no le permitía competir con industrias-foráneas y, todo ello, para satisfacer la demanda de un reducido mercado urbano". (50)

Entre los mecanismos utilizados para reanimar el aparato económico, sin duda el más importante fue la política fiscal y más concretamente el gasto público.

Mientras los ingresos presupuestales efectivos del gobierno federal crecieron en 1972 un 16 por ciento (tasa que duplicó la observada el año anterior), los egresos lo hicieron en un 42 por ciento. El gasto corriente aumentó 31 por ciento y dentro de éstos, la inversión fija 55 por ciento. (51)

Sin embargo, como se denota, el importante crecimiento de los ingresos presupuestales fue insuficiente para financiar el nivel dado al gasto público, en tal virtud fue necesario recurrir al sistema bancario, tanto nacional como internacional, con la finalidad de llevar adelante los objetivos plan-

teados por el régimen, que en términos generales se podrían resumir de la siguiente manera:

- I) Crecimiento económico con redistribución del ingreso.
 - a) Fomento a la descentralización industrial.
 - b) Atención directa y masiva a los problemas de las zonas económicas deprimidas.
 - c) Canalización de mayores recursos hacia los - mecanismos que cumplen una función redistributiva (Seguro Social, programa de salud pública, vivienda popular y organismos públicos de comercialización).
 - d) Política fiscal con sentido redistributivo.
- II) Fortalecimiento de las finanzas públicas o aumento de la captación estatal de los recursos que genera la comunidad.
 - a) Modernización del sistema tributario.
 - b) Reforma al aparato administrativo para evitar la evasión impositiva.
 - c) Revisión de la política fiscal de fomento industrial.

d) Revisión de los precios, de los bienes y ser
vicios proporcionados por el sector para esta
tal.

III) Reordenamiento de las transacciones interna--
cionales o atenuación del desequilibrio en el
sector externo.

a) Impulso a la exportación tanto de materias
primas como de artículos manufacturados.

b) Diversificación de productos y mercado.

c) Desarrollo de la infraestructura y promo--
ción turística.

d) Revisión de algunos aspectos de las políti
cas fiscal y arancelaria con la idea de --
promover la eficacia productiva y conse -
cuentemente la competitividad tecnológica.

e) Impulso a la investigación científica para
procurarse niveles crecientes de autonomía
tecnológica.

f) Procurar la instalación de plantas indus -
triales de tamaños y acordes con la dimen-
sión de los mercados nacionales.

- g) Aumento en los niveles de producción en el sector primario básicamente la agricultura y minería.
 - h) Control sobre el endeudamiento externo en forma que no supere la capacidad previsible de pago.
 - i) Desestímulo a la importación.
- IV) Reorganización y reactivación del sector agrícola.
- a) Continuación del reparto agrario.
 - b) Fortalecimiento del ejido y modificación de las formas de organización productiva.
 - c) Transferencia al campo de un volumen mayor de recursos financieros, tanto públicos como privados.

Es así como la lista de leyes, reformas, instituciones y programas promovidos durante el sexenio de Luis Echeverría Álvarez es impresionante, su sola enumeración da idea de la intención del régimen por llevar a cabo su programa.

Se crearon el Instituto Nacional de Comercio Exterior, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, la Comisión

Nacional Coordinadora de Puertos, se promulgó la Ley Federal de Reforma Agraria que vino a sustituir al Código Agrario de 1942; así como la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y de Participación Estatal; se creó la Comisión Nacional de Zonas Áridas.

Sin embargo, la actuación del Estado encontró sus límites, producto de la crisis de sus fuentes de ingresos, la carga tributaria y el endeudamiento. Es así, como predominó el criterio de incrementar los recursos del Estado por medio de una mejor administración y control de los causantes, que mediante el aumento o creación de nuevos impuestos, ya que prácticamente solo se trataba de cambios en las leyes impositivas que tienden a realizar en más amplia medida de equidad tributaria, sin afectar los ingresos de quienes viven del producto de su trabajo, ni la utilidad de las empresas productoras las que por el contrario reciben diversos estímulos. (52)

El cuadro número 12 contempla el comportamiento de los principales aspectos de la economía en el período 1971-77.- En él, se denota como el producto interno bruto contiene tasas de crecimiento de 3.4% en 1971 ascendiendo considerablemente en 72 y 73 y a partir de 1974 sufre un descalabro severo. Así es-

importante observar el comportamiento tanto del déficit en - - cuenta corriente de la balanza de pagos como el déficit del sec tor público, así como el de la deuda externa.

El modelo de crecimiento adoptado en los 40 habia- llegado a su límite al generar serias contradicciones como la alta concentración del ingreso y el agudo desequilibrio externo.

Así la economía mexicana con su imposibilidad de - incrementar sus exportaciones al nivel del requerimiento en di- visas genera un creciente déficit de la balanza de pagos. Ello- se trata de resolver mediante un incremento acelerado del endeu- damiento y además poniendo en práctica políticas restriccionis- tas que tuvieron efectos contrarios al deseado, al profundizar- la crisis sin ni siquiera atenuar significativamente el desequi- librio externo.

Ahora bien, "descendiendo a un mayor detalle este- tipo de análisis se señala que el gobierno mexicano trató de -- contrarrestar las tendencias recesivas del sector externo con - un continuo impulso de la demanda interna. Esto tuvo que ser -- instrumentado a través del gasto público que aumentó 43.9% en - 1974 y en 37.5 por ciento en 1975. El aumento de la participa- ción del Estado en la economía provocó una lógica retracción de

la inversión privada que se había visto desalentada por los frecuentes "ataques verbales de los funcionarios gubernamentales", por las "contínuas expropiaciones de tierras" y por el "acercamiento cada vez mayor del gobierno a regímenes comunistas".(53)

Precisamente, mientras el gobierno aumentaba la demanda al acelerar su gasto, ésta se vió agudizada por el estancamiento de la oferta del sector privado. Lo que contribuyó, al desencadenamiento de una fuerte espiral inflacionaria que agravó los problemas de la balanza de pagos e indujo al incremento de los salarios. "El diferencial de precios internos y externos se fue ampliando y las expectativas de una devaluación no se hicieron esperar. A la creciente desconfianza por las actividades gubernamentales se sumó la incertidumbre cambiaria. El gobierno optó también por financiar las salidas de capital.

La devaluación, concluye el análisis convencional, acompañada de un fuerte aumento de salarios y seguida por expropiaciones masivas de tierras en el noroeste del país, desquició el sistema, provocando una situación caótica con fugas masivas de capital y desconfianza extrema".(54)

La herencia del llamado desarrollo estabilizador - se había hecho patente.

CUADRO 12

INDICADORES DE LA EVOLUCION DE LA CRISIS.

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Producto interno bruto ^a	3.4	7.3	7.6	5.9	4.1	1.7	3.2
Inversión bruta fija ^a	-3.7	13.4	16.0	8.7	6.9	-5.6	-7.6
Inversión pública ^a	-9.4	39.4	22.9	-4.9	19.9	-12.4	12.2
Inversión privada ^a	-0.4	-0.6	10.8	20.1	-1.6	-0.2	-21.6
Inversión neta ^a	-10.1	17.0	21.5	10.1	4.9	-14.4	-18.3
Tasa de crecimiento del índice de precios del PIB (1960=100)	4.5	5.6	12.4	24.0	16.7	22.2	32.3
Déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos ^b	726.4	761.5	1 175.4	2 558.1	3 693.0	3 068.6	1 543.3
Déficit del sector público ^c	11 082.0	23 122.0	36 945.0	51 557.0	100 371.0	102 710.0	99 612.0
Deuda externa ^b	4 545.8	5 064.6	7 070.4	9 975.0	14 266.4	19 600.2	22 912.1
Tasas de desocupación abierta en áreas metropolitanas: ^{d,e}							
Distrito Federal	-	-	8.4	8.0	7.6	6.8	8.6
Guadalajara	-	-	6.2	5.6	7.5	6.9	8.3
Monterrey	-	-	8.3	8.0	7.4	8.5	10.4

a Tasas de crecimiento a precios de 1960

b Millones de dólares

c Millones de pesos

d Tasas al tercer trimestre de cada año. Muestran la proporción de personas desocupadas respecto de la población económicamente activa.

e FUENTES: Secretaría de Programación y Presupuesto, Encuesta continua de mano de obra, 1973-1976, y Encuesta continua sobre ocupación, 1978.

El régimen del Lic. José López Portillo se enfrenta así a la necesidad de restituir la confianza perdida, tanto externa como interna y de devolver a México, el prestigio gozado por largo tiempo de país modelo por el manejo de sus finanzas, de sus presupuestos y de sus obreros.

3.2 LA POLITICA AGRARIA DE ECHEVERRIA COMO ALTERNATIVA.

El régimen del Lic. Luis Echeverría Alvarez enfrenta la crisis económica del sector agropecuario reconociendo que el modelo de desarrollo seguido ha tenido sus bases en la descapitalización de la agricultura con lo cual se plantea la necesidad de dar un mayor apoyo económico a ese sector, que le permita capitalizarse y con ello recobrar su dinamismo.

Este modelo de desarrollo ha estado basado en dos tipos de agricultura y de organización social para la producción. La agricultura empresarial por un lado y la agricultura campesina por otro. La primera, ha contado con el impulso del Estado al contar con la infraestructura necesaria para su desarrollo. En cambio la agricultura campesina ha sido frenada desde el inicio del proyecto agrario producto de la Revolución. -- Hasta el decenio de los sesenta, el ejido se concibió como una forma de hacer justicia, de resolver las aspiraciones campesinas por la tierra así como de constituirse como una base social que diese fortaleza al Estado.

La caída del ritmo de crecimiento agrícola tuvo -- sus causas en la pérdida del auge que en la infraestructura hidráulica se dió en todo el período postcardenista hasta 1965,

así como a las limitantes del reparto agrario que significaba la posibilidad de extender la frontera agrícola.

Para lo cual, en 1970 el Estado se avoca al planteamiento de nuevos objetivos:

I) Concluir la fase distributiva de la tierra y fortalecer el régimen de garantías creado por la Revolución Mexicana. En otros términos, se buscaba reafirmar el reconocimiento institucional a las diferentes formas de tenencia de la tierra que configuró el desarrollo del capitalismo agrario en México, la pequeña propiedad, el ejido y la propiedad comunal.

II) Iniciar la segunda etapa de la Reforma Agraria que consistiría en organizar y modernizar los métodos de cultivo y de explotación de la tierra. Para ello, se facilitaría la canalización de los recursos de capital, la introducción de innovaciones tecnológicas y se impulsaría a los campesinos a formar unidades de producción que les permitiera elevar el rendimiento de su trabajo agrícola, ganadero y forestal. Esto se organizaría el trabajo colectivo en los ejidos y en las comunidades donde fuera económicamente necesario para elevar la productividad y el rendimiento de la tierra y así liquidar las consecuencias negativas del minifundio.

III) Industrializar los productos agrícolas como medio de acelerar el proceso de industrialización del país alcanzando mayores niveles de integración y a la vez, captar los excedentes de mano de obra que no pudieran ser incorporados por otras actividades económicas. (55)

Dentro de una estrategia redistributiva y de promoción económica, para atender de manera prioritaria las actividades agropecuarias se renueva el contexto jurídico, entra en vigor la Nueva Ley Federal de Aguas y se fortalecen los instrumentos de crédito con la aplicación de la Ley General de Crédito Rural que al establecer prioridades crediticias a la organización colectiva, promueve la misma.

Siendo el eje orientador de la política agraria el intento de colectivización ejidal, el Estado instrumentó el llamado Plan Maestro de Organización y Capacitación Campesina. - - "Conforme al Plan Maestro, el programa de trabajo alcanzaría en una primera etapa de 1974 a 1976, un total de 11,000 ejidos colectivizados. La organización de estos ejidos supondría, al mismo tiempo, la formulación de planes de producción, programas de crédito y sus requerimientos de infraestructura, los cuales deberían realizarse también simultáneamente a la constitución legal de los ejidos y a su reglamentación interna, así como al --

programa de información y capacitación de campesinos que para 1976 llegaría al número de un millón 100 mil jefes de familia.. como prioridades en el corto plazo, buscaban asegurar el abastecimiento de alimentos básicos para satisfacer el mercado interno y a largo plazo, aumentar los niveles de eficiencia de las zonas temporales". (56)

Es así como la política agraria echeverrista abarcaba al conjunto de la estructura agraria, ya que precisamente otro factor inquietaba el campo, las invasiones de tierras que tenían su origen en la propia ineficacia del campo producto de su propia crisis.

Con esto, se pensaba lograr un crecimiento del sector agrícola del 4.8 por ciento anual en lo inmediato y del 5 por ciento en el mediano y el largo plazo.

En 1975 se inicia la modernización del aparato financiero rural al fusionarse la banca oficial rural creando el Banco Nacional de Crédito Rural, con ello se buscó implementar una política de crédito rural. En 1976 también para impulsar a la organización colectiva se promulgó la Ley de Sociedades de Solidaridad Social. Con este tipo de ley se dió origen a un nuevo tipo de sociedad, cuya constitución será hecha por el patrimonio co-

lectivo de sus miembros que serán los ejidatarios, comuneros, campesinos sin tierra, parvifundistas y otras personas que tengan derecho al trabajo. Estos destinarán una parte del producto de su trabajo a un fondo de solidaridad social para realizar actividades mercantiles. Lo novedoso de este tipo de sociedades es que todas sus labores serán realizadas por sus miembros con efectos de no contratar trabajadores asalariados. (57)

Así mismo, con la finalidad de dar uniformidad a la política agraria se creó por decreto presidencial, en 1973, la Comisión Nacional Coordinadora del Sector Agropecuario.

Por último, la transformación, en 1975, del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en Secretaría de Reforma Agraria, constituyó no sólo un cambio de nombre, sino la modernización de aquella dependencia.

La inversión pública total en la agricultura durante el sexenio tuvo el siguiente comportamiento:

INVERSION PUBLICA TOTAL EN LA AGRICULTURA (MILLONES DE PESOS)

Año	Inversión pública total.	Inversión pública en el fomento	Inversión pública en la agricultura.
1970	30 250	4 000	2 628
1971	22 559	3 264	2 885
1972	34 715	4 948	4 447
1973	49 838	7 044	6 287
1974	64 817	10 969	10 191
1975	99 023	18 917	16 708
1976	106 046	20 079	17 595

FUENTE: Dirección General de Inversiones Públicas, Secretaría - de la Presidencia. Septiembre de 1976.

Esto demuestra como el Estado desencadenó todo un conjunto de esfuerzos en lo político y en lo financiero por desarrollar la producción agrícola.

"A ese fuerte incremento de la inversión pública - para el campo es que debe atribuirse el aumento en la disponibilidad de la superficie cultivable en aproximadamente 655,000 --

hectáreas de riego, de las cuales el 62 por ciento correspondió a obras de grande irrigación dentro del programa de desarrollo rural. En cuanto a las superficies cosechadas de temporal, no siempre no sucedió lo mismo, incluso para algunos productos, -- que a pesar de los aumentos en sus precios de garantía se observaron decrecimientos de sus superficies cosechadas. Sin embargo puede decirse que si bien el manejo de los precios de garantía logró estimular la producción de algunos productos alimenticios en los distritos de riego, en un plazo relativamente corto, -- esos aumentos no lograron la recuperación del país en la producción agrícola de consumo básico". (58)

Así la canalización de los recursos públicos fueron concentrados en determinadas zonas del país, como el noroeste, lo que originó un rezago de la mayor parte del país y los mantuvo integrados a economías de subsistencia.

En su evaluación final la Secretaría de la Reforma Agraria, como encargada de la instrumentación del colectivismo da el dato de 633 ejidos colectivizados, o sea, menos del 3 por ciento del sector ejidal. En lo que respecta a las agroindustrias se habla de la creación de 350 empresas de las cuales se calcula que funcionan sólo un 15%.

En resumen: la política echeverrista fue planteada

de manera ambiciosa, sin embargo no modificó la estructura agraria, tampoco resolvió el problema de insuficiencia de productos básicos, así como tampoco sustentó una política que resolviese la problemática de las zonas temporaleras.

Así, el agro mexicano siguió siendo impedido para cumplir con la misión histórica que le ha asignado la economía mexicana.

I V

L A P O L I T I C A E C O N O M I C A A C T U A L

1976 - 1982

4.1 LA PLANEACION DEL DESARROLLO

La idea central de la planeación es la de racionalidad. Esto es, elegir alternativas con los medios disponibles. De acuerdo a lo anterior la programación viene a ser la adopción de fines y medios para alcanzar ciertos objetivos.

Así el proceso de programación lleva inciertas las acciones de coordinar, prever, diagnóstico, acumulación y sustentación para llevar a cabo una evaluación científica de dichas alternativas.

Así, planear es la actividad de hacer planes para el futuro, implicando un conjunto de decisiones integradas y compatibles que guiarán el desarrollo de un país.

La programación contiene los siguientes principios:

Racionalidad.- La posibilidad de seleccionar alternativas que permita el aprovechamiento máximo de los recursos.

Previsión.- Fijar plazos a las acciones que se planean.

Universalidad.- Deberá abarcar todas las fases o etapas del proceso económico-social.

Unidad.- Coordinación completa entre sí y con el programa global.

Continuidad.- El proceso de programación es ilimitado, manteniendo la secuencia de acción de los diferentes planes.

Inherente.- Debe estar acorde con los propósitos y cuotas fijadas por el Estado.

El proceso de programación abarca las siguientes etapas:

Formulación.- Para la formulación de un programa se requiere el empleo de técnicas adecuadas de programación, -- marcando solamente el contenido de las materias.

La formación se inicia con el diagnóstico de la -- realidad. Se reúnen informaciones estadísticas, agrupadas en -- forma conveniente y se hacen observaciones directas. Los antecedentes permiten formarse una idea acerca de los principales problemas y ubicar sus causas. La prognosis tiene por objeto visualizar lo que ocurrirá en el futuro si no se alteran las tendencias, formula metas concretas de acción a fin de posibilitar el cumplimiento de los propósitos establecidos.

El programa se compone, entonces, de un diagnóstico de las proyecciones y fijación de metas y de la asignación de -- recursos.

Todas estas partes del programa se exponen en el documento programático, el cual es sometido a discusión y aprobación por las autoridades.

Discusión y aprobación.- Todo programa debe contar con la aprobación del gobierno, la anuencia de la opinión pública y el interés de los diversos sectores sociales comprometidos. La aprobación definitiva de los planes y programas se realiza, en los países en que existe el sistema de presupuesto por programas. En otros países, los planes son sometidos íntegramente a la consideración del Congreso y aprobados como ley. Finalmente, hay casos en que el Ejecutivo ordena el cumplimiento de un programa dictando un decreto supremo.

Ejecución.- Aprobados los programas, corresponde a los organismos ejecutivos llevarlos a la realidad. La administración pública es la encargada de tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de las metas del programa. La ejecución eficiente de programa es, fundamentalmente, una tarea de buena-administración.

Control y Evaluación.- Se deben producir estadísticas que muestren con claridad los resultados obtenidos a fin de permitir a los planificadores y directores una versión oportuna

de lo que está aconteciendo. El examen periódico y objetivo de lo que se hace permite a los gobiernos cambiar rumbos a tiempo por alteraciones en las condiciones no previstas en la programación(59)

En México la tarea de planeación adquiere la mayor relevancia y se ha convertido en un estilo de gobierno, aunado a la reforma administrativa y la elaboración de los planes sectoriales y estatales.

Así con base en los principios fundamentales de la Revolución Mexicana, la planeación del desarrollo es una necesidad ineludible de gobierno.

Planear significa fijar objetivos y metas, requiere determinar estrategias y prioridades, así como asignar recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, coordinar perseverantes esfuerzos y evaluar resultados.

La planeación económica y social significa no sólo un acto de racionalización y justicia por parte del Estado, sino también la voluntad soberana de afirmar y realizar los derechos de la comunidad nacional.

La planeación se convierte cada vez más en un instrumento fundamental para los países, tanto de economía centralizada como de economía mixta, desarrollados o en vías de desa-

rollo.

El programa integral de desarrollo del Estado Mexicano, bajo, el signo de reforma social, señala los objetivos generales y la estrategia global, con elementos fundamentales y permanentes dentro de la experiencia actual de planeación, que representa el camino para convertir las perspectivas de hoy en soluciones.

El presidente José López Portillo ha señalado que la planeación requiere de la participación de la sociedad y del respeto a los derechos individuales y sociales, dada nuestra estructura política y jurídica y nuestro sistema económico.

La planeación se apoya en mecanismos de obligación, coordinación, inducción y concertación.

La programación y la coordinación se establece por la vía de convenios entre la federación y los Estados, para respetar la distribución de competencias que establece nuestro sistema federativo.(60)

Durante el proceso de planeación se instrumentan los planes y programas a través de cuatro vertientes:

- a) Obligación: Se circunscribe al Sector Público Federal y se manifiesta mediante la programación de sus

actividades, que una vez aprobadas por el titular del Ejecutivo Federal adquieren carácter obligatorio.

- b) Inducción: corresponde al ámbito de la aplicación de los instrumentos de desarrollo de que dispone el Estado Mexicano, como forma para lograr ciertos comportamientos económicos y sociales, mediante el uso de estímulos o desestímulos que intentan orientar la respuesta social.
- c) Coordinación: es la que permite mantener y fortalecer el principio constitucional del federalismo, respetando la distribución de competencia que establece nuestro Pacto Federal, a la vez que asegura una efectiva correspondencia entre los diferentes niveles de gobierno.
- d) Concertación: esta vertiente es la que permite acordar acciones con los sectores social y privado que componen nuestra economía mixta, a través de convenios libremente aceptados por el gobierno y particulares, sujetando a un compromiso de voluntades la creación material de los objetivos y metas planeadas.

Estas cuatro vertientes pueden definirse desde su carácter integral señalado:

- a) Organizar la instrumentación de planes y programas mediante la fijación de atribuciones específicas y áreas de acción, con lo cual se constituye en el fundamento de las tareas de la planeación que suceden inmediatamente a la etapa de formulación.
- b) Traducir a términos concretos y operables de -- corto plazo, los objetivos y metas de mediano - y largo alcance temporal contenidos en los di-- versos planes.
- c) Sincronizar el proceso general de la planeación en sus tres ámbitos de política o subsistemas: Global, sectorial y regional, es decir, que la existencia de las cuatro vertientes de instru-- mentación permite definir donde y cómo se establecen las coherencias necesarias entre los di-- ferentes planes y programas.

Los principales elementos del marco conceptual de planeación dentro del presente régimen, son los siguientes:

- a) En el nivel más general, la planeación apunta al logro de objetivos socialmente válidos de desarrollo integral a largo plazo, que se derivan del modelo de país que se desea alcanzar. Con ello, se cumplen los principios de filosofía política, producto de la evolución histórica nacional: justicia, libertad y seguridad en el ámbito de una República Democrática, Representativa, Federal y Nacionalista.
- b) En el contexto anterior la planeación busca promover la orientación del desarrollo nacional -- conforme a los objetivos de largo plazo, con -- atención a la coyuntura, por lo cual el proceso de planeación sólo se realiza en plenitud si se concibe y organiza como actividad permanente. De aquí se desprende que la planeación busca el encauzamiento de un proceso dinámico de desarrollo, orientado al logro de ciertos grandes objetivos: producción de satisfactores social y nacionalmente necesarios, empleo, productividad, bienestar, distribución del ingreso. Este segundo nivel refleja que el proceso de -- planeación se desarrolla en el marco político -- de una Alianza Nacional de Voluntades para el -- logro de objetivos definidos.
- c) En un tercer nivel, de los propósitos se derivan estrategias de desarrollo, que orientarán -- las acciones de política económica, social y ad

ministrativa. En este nivel se formula el Plan Global de Desarrollo; es decir, el documento -- que precisa no sólo los objetivos nacionales si no los lineamientos necesarios para alcanzarlos, tanto desde el sector público como desde el privado y el social.

- d) Sobre las bases anteriores la planeación tiene funciones precisas en el corto y mediano plazos; establecer y atender la consecución de las metas de desarrollo a través del seguimiento de prioridades, la formulación de políticas y la ejecución de programas y proyectos, en contextos de plazos determinados. (61)

Antecedentes de la planeación en México.

A raíz del movimiento armado de 1910, con las di--
versas directrices y planes de gobierno de las diversas fraccio--
nes revolucionarias, plasmados en la Constitución de 1917, em--
pieza a labrarse, el proyecto nacional de desarrollo, que dan --
el carácter mixto del sistema económico nacional e implementa --
normas, sistemas y procedimientos de la planeación en el marco jurídico constitucional.

El Plan de Guadalupe de 12 de Diciembre de 1914, -

establecía en su artículo 2o., que facultaba al titular del ejecutivo a expedir las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a "dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país", así mismo la ley del 6 de Enero de 1915, inició la reestructuración y reorganización del Estado Mexicano.

"...La política agropecuaria demuestra su carácter revolucionario al sentar las bases de un proyecto de desarrollo progresista cuando resaltó, en nombre de la nación, la propiedad de los elementos naturales susceptibles de apropiación para estar en posibilidad de regular su aprovechamiento y distribuir equitativamente la riqueza pública en beneficio del mayor número de campesinos". (62)

El Partido Popular Socialista presentó ante la XLVI Legislatura de Congreso de la Unión, una iniciativa de reforma para incluir un capítulo dentro de la Constitución que se llamara de la "Economía Nacional" que tendría por objeto aumentar el desarrollo económico con recursos propios del país.

Los antecedentes jurídicos administrativos del proceso de planeación después de la promulgación de la Constitución de 1917, se remontan a la Ley de 15 de junio de 1928 expedida por el Ejecutivo de la Unión en ejercicio de facultades extraordinarias concedidas por el Congreso, para crear el Consejo

Nacional Económico y la Ley Sobre Planeación General de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 12 de Julio de 1930. (63)

El primero tenía facultades para realizar investigaciones en asuntos de carácter económico y social, consultar - de todos los órganos federales y locales presentados, condiciones económicas, sociales y financieras del país.

La Ley sobre Planeación General de la República tenía como objetivo fundamental coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias gubernamentales, a fin de conseguir el desarrollo económico del país, a través de comisiones nacionales de planeación y de programas.

Durante los períodos de 1934-1940 y 1941-1946 se elaboran dos planes que constituyeron un conjunto de lineamientos que recomendaban la adopción y seguimiento de una política económica y social.

El primero de ellos fue elaborado por el Partido Nacional Revolucionario y establecía que, a través de la reforma administrativa, pugnará por el beneficio de la clase campesina y obrera, en cuanto al mejoramiento social y económico, así como la mejor aplicación de la reforma agraria.

Igualmente se dieron las bases para el mejor aprovechamiento de los recursos naturales, principalmente a las regiones mineras y las actividades comerciales e industriales, -- así mismo dentro de la política monetaria y de crédito incrementaría las reservas de oro a través del Banco de México, y para financiar al sector agrícola se crearía el Banco de Crédito Ejidal.

El segundo plan se creó durante el período de Manuel Avila Camacho, el cual indicaba las bases para la mejor -- coordinación de las actividades gubernamentales a través de sus dependencias oficiales, siguiendo una política de crédito barato, obras de riego, comunicación e impulsando la colectivización de la tierra.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 31 de Diciembre de 1935, en su artículo 10º, había determinado -- que para el despacho de los negocios del orden administrativo -- federal y para el estudio y "Planeación" de la política de conjunto que en "ciertos ramos" deba seguirse, eran establecidos -- por las dependencias que la ley enunciaba.(64)

El presidente Avila Camacho por acuerdo de 29 de -- Julio de 1944, ordenó se concentraran en la Comisión Federal de Planeación las Comisiones Nacional de Planeación y de Programa-

que había creado la Ley General de Planeación de 1930. Esta Comisión fue disuelta el 31 de Diciembre de 1944, con el fin de dar una nueva directriz a la planeación del desarrollo.

Durante el período del Lic. Miguel Alemán, no hubo un intento claro sobre la reestructuración de los planes y medidas nacionales de desarrollo, pero cabe mencionar que la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946, establecía la -- coordinación de las distintas dependencias que constituían el -- Ejecutivo Federal para la conducción del desarrollo. Así en el año de 1947, el gobierno federal a través de la Ley de Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, controlaba las inversiones y egresos del gobierno federal para los fines de desarrollo.

En la etapa de gobierno del Lic. Adolfo Ruiz Corti-- nez por acuerdo de 29 de octubre de 1954, se crea la Comisión -- de Inversiones, que principalmente fueron programas de inversio-- nes destinadas a los gastos de la administración pública fede-- ral, que elevaran las condiciones de vida de la población, bus-- cando una estabilidad en la economía nacional sin recurrir al -- endeudamiento público.

Reestructurando ya el programa de planeación para-

el desarrollo, se promulgó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que creó la Secretaría de la Presidencia que absorbió a la Comisión de Inversiones, creando la Dirección de Planeación, facultando a dicha Secretaría a la elaboración de los planes y programas del Poder Ejecutivo, así como el gasto público e inversiones proyectándolos a corto y a largo plazo.

Debido a la falta de coordinación y continuidad en los planes sexenales, no se llevaron a efecto los programas a largo plazo. Así durante el gobierno de Adolfo López Mateos se expidió un acuerdo presidencial el 2 de Agosto de 1961, el cual establecía la obligación de las distintas dependencias gubernamentales de elaborar sus planes conforme a los objetivos señalados para el desarrollo económico y social del país, creándose la Comisión Intersecretarial formada por la Secretaría de la Presidencia y la de Hacienda y Crédito Público.

Cabe mencionar el Programa Nacional Forestal, del 8 de Julio y 11 de Septiembre de 1965, donde facultaba a la Secretaría de Agricultura y Ganadería a ejecutar el programa relativo al desarrollo del sector agropecuario.

El Presidente Gustavo Díaz Ordaz a través de la Comisión Intersecretarial, creada en el año de 1962, elaboró

el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970, el cual no solamente estableció los planes y metas de las instituciones -- gubernamentales sino que dió estímulos a la iniciativa privada-- para los objetivos propuestos en dicho plan.

En el año de 1970, se crea la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, la cual inicia la nueva organización dentro de la Administración Federal Pública a efecto de llevar a cabo los planes y programas formulados por el Ejecutivo Federal y tener una mejor coordinación y continuidad de los proyectos de los gobiernos anteriores y subsecuentes para el logro del desarrollo económico y social del país.

La administración de José López Portillo inició la reestructuración del marco jurídico de la planeación a través - de las leyes Orgánicas de la Administración Pública Federal, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y de Deuda Pública que fueron promulgadas al inicio de su gestión. Posteriormente con la expedición del Plan Global de Desarrollo 1980-82, - adquirió el compromiso de planear las acciones de gobierno, como una responsabilidad ineludible del Poder Ejecutivo Federal.

Así la planeación del desarrollo no constituye un

fin del Estado, sino un medio para que éste pueda cumplir con sus programas tendientes al bienestar social, económico y cultural de la población.

4.2 EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN.

En México, en los últimos años, se ha venido consolidando un sistema nacional de planeación. Así durante el gobierno de José López Portillo se ha integrado un sistema Nacional de Planeación como instrumento necesario para definir objetivos, propósitos, medios, instrumentos, recursos y acciones -- en el tiempo y en el espacio con el fin de alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo económico y social.

Características del Sistema Nacional de Planeación.

Bajo la dirección y vigilancia del Estado, fortaleciendo la economía mixta y el federalismo, el proceso de planeación se ha consolidado a partir de una concepción integral, participativa y democrática.

- Integral, porque abarca todos los instrumentos a disposición del Estado; porque se refiere a todos los aspectos del país (económicos, administrativos, legislativos, sociales y políticos) y porque incluye las cuatro vertientes para la instrumentación de planes y programas -obligación, inducción, -- coordinación y concertación - en sus tres niveles (global, sectorial y estatal) y horizontes temporales (corto, mediano y largo plazo).

- Participativo, porque abarca los tres niveles de

gobierno (federal, estatal y municipal) y porque los representantes de los sectores social y privado que conforman la economía mixta mexicana, participan activamente en las diversas instancias del proceso de planeación.

- Democrático, porque las decisiones se toman con apego a la voluntad de las mayorías, con respecto a las disidencias y a las minorías, estimulando solidariamente a toda la nación en un esfuerzo mancomunado.

Corresponde a la Planeación:

a) Proponer un conjunto a relaciones institucionales entre los diferentes actores del proceso: sectores productivos, organizaciones, y grupos sociales en general, en las distintas regiones del país;

b) La definición de responsabilidades, procedimientos y calendarios en base a las relaciones anteriores.

c) La precisión de los recursos necesarios para la operación del proceso en su conjunto.

Se concibe el Sistema Nacional de Planeación como un todo, cuyos elementos básicos (una estructura institucional, un proceso de planeación y una metodología que permita la congruencia de sus acciones) operan a través de subsistemas definidos por su ámbito de acción (global, sectorial, regional) desa-

rollando actividades de un proceso (formulación, instrumentación, control y evaluación), a través de ciertos productos (planes, programas y proyectos), en función del logro de objetivos generales de desarrollo. (66)

El Sistema Nacional de Planeación requiere de la concurrencia de los Poderes Federales, Estatales y Municipales así como de los sectores social y privado que, en sus respectivas esferas de competencia actúan en el proceso de desarrollo económico, social y cultural que se traduzcan en resultados en el nivel regional a través de los convenios únicos de coordinación.

"La construcción del Sistema Nacional de Planeación está afinando los mecanismos operativos y las unidades de planeación en las diferentes dependencias gubernamentales... sistema que conduce al cumplimiento organizado, solidario y eficaz de los grandes objetivos de la nación, cuyo fin último reside en la realización de la libertad, la justicia y la dignidad entre los hombres". (67)

En el período 1970-1976 se registraron avances significativos en el establecimiento de unidades de programación sectorial en las diferentes dependencias del gobierno federal -

para propiciar un enfoque participativo en la planeación del -- sector público federal. Bajo la dirección del Presidente José - López Portillo, la tarea de planeación adquiere la mayor reele- vancia y se ha convertido en un estilo de gobierno, con la in-- troducción de la reforma administrativa y la elaboración de pla- nes sectoriales y estatales. (68)

El proceso de consolidación del sistema Nacional - de Planeación llevará, sin duda, varios años, pero su proceso - es irreversible, la planeación representa el camino para conver- tir las expectativas de hoy en soluciones, para arribar a siste- mas más racionales y eficaces que sirvan de manera auténtica al desarrollo nacional.

Así dentro de un Sistema Nacional de Planeación, - es obvio que los planes y programas del nivel estatal y munici- pal deben guardar una cierta subordinación, no se concebiría ló- gico pensar que los objetivos a alcanzar en un plan de desarro- llo de un determinado Estado o Municipio contradigan los objeti- vos generales establecidos en el Plan Global.(69)

Así los convenios únicos de coordinación son los - instrumentos administrativos para llevar a efecto la participa- ción y las acciones de cada una de las entidades de la Federa-- ción, Estado y Municipios a través de los planes nacionales, --

sectoriales, estatales, municipales y regionales.

El Convenio Unico de Coordinación 1981 suscrito el 5 de Febrero de 1981, contiene los siguiente aspectos:

1. Con las modificaciones y adiciones que contiene ratifica al convenio suscrito en 1980.
2. Establece el proceso integral de planeación a nivel regional, mediante la creación de Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo, que en la actualidad son organismos públicos descentralizados de cada entidad federativa.
3. Consolida y amplía las bases de coordinación entre los planes estatales de desarrollo y los planes global y sectoriales, comprometiéndose los Ejecutivos estatales a actualizar sus respectivos planes de desarrollo con la participación de los sectores de la comunidad.
4. El Ejecutivo Federal se comprometió a tomar en cuenta los planes estatales y municipales, informar sobre lineamientos nacionales de política económica y social y a considerar las prioridades de las comunidades locales emanadas de los Comités Estatales de Planeación.

Los Convenios Unicos de Coordinación deben ubicar-

se en el marco de relaciones de los poderes de la Unión con los Estados Federados, distribuyendo competencias entre los diversos órganos que la componen.

Por su parte, el licenciado Miguel de la Madrid ha manifestado en diversos foros que el "establecimiento de la planeación, como técnica de gobierno es uno de los aspectos centrales de la estrategia política del Presidente José López Portillo. La cual persigue, fundamentalmente la creación de los mecanismos necesarios para la mayor racionalización en la conducción del país hacia sus objetivos superiores..la planeación - plasma la voluntad política de coordinar el esfuerzo conjunto - para una transformación social deliberada y orientada conforme a valores definidos; es una técnica para modificar la realidad!" (70)

Así por disposición de nuestra Carta Magna y en -- el marco de fortalecimiento del federalismo, se ha venido integrando el Sistema Nacional de Planeación por disposición del -- Plan Global de Desarrollo y por instrumentos como el Convenio - Unico de Coordinación, el Programa Integral para el Desarrollo Rural, etc., teniendo como función esencial la de integrar y hacer congruentes, en el ámbito local, a los instrumentos planes, y programas mencionados.

El Sistema Nacional de Planeación deberá tener un

carácter dinámico y flexible para que realmente sea --
un instrumento participativo, que dé entrada a todas las po-
sibilidades de aplicación de una política económica nacionalis-
ta. (71)

4.3 PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1978 - 1982

A partir de la Ley sobre Planeación General de la República de 1930, los distintos gobiernos, bajo los principios básicos de la Constitución de 1917, han venido haciendo ensayos parciales en materia de planeación nacional, pero sin lugar a dudas, fue hasta la actual administración del Presidente López Portillo, en la cual se han impuesto las bases para establecer un sistema administrativo nacional, fundado en la planeación.

Así por medio de los programas y planes sectoriales se ha llegado a la promulgación del primer plan nacional, el 15 de Abril de 1980 con la presentación Oficial del Plan Global de Desarrollo. El Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto le atribuye una función globalizadora de las actividades de todos los demás sectores, con el carácter de plan integral de desarrollo.

El Plan Global de Desarrollo establece:

"Planear es...concebir una estructura nacional de análisis que contenga los elementos informativos y de juicio suficiente y necesarios para fijar prioridades, elegir entre alternativas, establecer objetivos y metas en el tiempo y en el espacio, ordenar las acciones que permitan alcanzarlas con base

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

Asimismo, el Plan Global de Desarrollo señala " en una economía mixta y en un régimen político que avanza en la democratización y que valúa enormemente la libertad, el Estado no busca imponer por vías coercitivas una orientación a la sociedad, sino concertar dicha orientación con los distintos sectores de la población.

El Plan Global de Desarrollo limita su propia validez temporal al período 1980-1982, plazo que en el Decreto correspondiente se asocia de modo permanente a las alusiones al Plan. En la versión abreviada de éste, bajo el rubro de perspectivas, se advierte: "El proceso de planeación en México no se inicia ni se agota con la elaboración del presente Plan. No es la etapa final, sino el paso intermedio de una tarea ardua y compleja que requiere el concurso de toda la comunidad. El Plan Global de Desarrollo es un corte en la situación de dicho proceso. El Plan corta debidamente sus metas y acciones al año de --

1982, porque es la expresión de un plan de gobierno y, como tal se ubica dentro de los límites temporales de la responsabilidad de la presente administración." (72)

La relación jurídica existente entre el Plan Global de Desarrollo y los planes y programas estatales, encuentra su fundamento en el decreto del Ejecutivo por el que se aprueba el Plan Global de Desarrollo, que señala en su artículo 4º que "para procurar la congruencia entre las acciones del Gobierno Federal y los objetivos, estrategias, políticas, metas y recursos del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, la Secretaría de Programación y Presupuesto deberá:

1. Establecer las normas y lineamientos para elaborar y actualizar los planes y programas sectoriales y regionales.

2. Promover, con los coordinadores de sector, la permanente compatibilización de los planes y programas sectoriales y regionales con el Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

(73)
El plan persigue cuatro grandes objetivos nacionales:

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

- Proveer a la población de empleo y mínimos de -- bienestar, atendiendo con prioridad a las necesidades de alimen- tación, educación y vivienda.

- Promover un crecimiento económico alto, sosteni- do y eficiente.

- Mejorar la distribución del ingreso entre las -- personas, los factores de la producción y las regiones geográfi- cas.

Mediante la consecución de estos objetivos el go-- bierno pretende el imperativo de transformar el crecimiento eco- nómico en desarrollo social.

Por lo anterior y para lograr los objetivos señala- dos, el plan instrumenta 22 políticas básicas que integran la - estrategia:

1. Fortalecer al Estado.
2. Modernizar los sectores de la economía y la so- ciedad.
3. Generar empleo en un ambiente digno y de justi- cia como propósito básico de la estrategia.
4. Consolidar la recuperación económica.
5. Reorientar la estructura productiva hacia la ge- neración de bienes básicos y a la creación de una industria na-

cional de bienes de capital.

6. Racionalizar el consumo y estimular la inversión.

7. Desarrollar, en forma acelerada, el sector agropecuario, para que se eleve el nivel de vida de los campesinos y se satisfagan las necesidades alimenticias de nuestra población.

8. Impulsar el Sistema Alimentario Mexicano.

9. Fomentar el gasto prioritario y reforzar a la empresa pública eliminando los subsidios excesivos.

10. Utilizar el petróleo como palanca de nuestro desarrollo económico y social.

11. Estimular una política de productividad y una adecuada distribución de sus beneficios entre los trabajadores del campo y la ciudad y la sociedad en su conjunto.

12. Destinar mayores recursos para la producción de mínimos de bienestar.

13. Inducir, con pleno respeto a la libertad individual, la reducción en el crecimiento de la población.

14. Obtener una mejoría en el nivel de vida de la población mediante un incremento sustancial del consumo, a través del empleo productivo.

15. Ampliar y mejorar la educación básica para ni-

ños y adultos.

16. Vincular la educación básica, media y superior con las necesidades de trabajadores capacitados, técnicos medios y profesionales que requiere el sistema nacional de producción.

17. Impulsar la capacitación y la organización social para el trabajo.

18. Desconcentrar, concentrado, la actividad económica y los asentamientos humanos en un nuevo esquema regional, con énfasis en costas y fronteras.

19. Controlar y reducir el ritmo de la inflación

20. Establecer una vinculación eficiente con el exterior, que estimule la modernización y la eficiencia del aparato productivo.

21. Avanzar en la estrategia de nuevas formas de financiamiento de desarrollo.

22. Ampliar la concentración de acciones entre los sectores públicos, social y privado, en el marco de la Alianza para la Producción.

El documento está compuesto por tres partes. Una política, una económica y una social. La primera se integra por el conjunto de conceptos de filosofía política que susten

ta el proyecto nacional que presenta el modelo del país al -- que se aspira, en lo económico, en lo social y en la administración pública.

La segunda parte del plan es la económica. En ésta se presenta la estrategia de desarrollo para el cambio estructural y para la modernización del país con una transformación acelerada de la economía, para alcanzar nuevos estudios de productividad y justicia, orientándose hacia la creación de empleos.

La tercera parte del plan es la social. En ella se muestra como la política económica y social que se ha venido instrumentando, va dirigida, principalmente a transformar el crecimiento económico en desarrollo social.

También se incluye en el plan un capítulo sobre la política de precios, salarios, utilidades y fisco, en donde se presenta la configuración de las acciones que puedan -- conducir a aumentar, en términos reales, el peso y la participación de los asalariados en el ingreso nacional. Finalmente, un capítulo sobre Perspectivas que analiza la evolución que puede esperarse de la economía mexicana en los próximos veinte años si el país, como un todo, mantiene el esfuerzo y la so

lideridad en su acción alrededor de los propósitos, objetivos y estrategias definidas en el Plan Global. (74)

El Sector Agropecuario y Forestal juega un papel importante dentro de la política sectorial que establece el Plan Global de Desarrollo, ya que produce alimentos para la población, para esto se ha creado el Sistema Alimentario Mexicano orientado principalmente a la producción de alimentos suficientes para todos los mexicanos y asegurar, con ello, la independencia nacional, que permita alcanzar un nivel mínimo de bienestar para toda la población, en particular para todos los campesinos.

Así la política agropecuaria se ha venido reorientando de acuerdo con los siguientes objetivos:

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

- En un programa que integra la producción, la distribución y el consumo de alimentos básicos dentro del Sistema Alimentario Mexicano, se propone lograr una producción que garantice la autosuficiencia de alimentos básicos e insumos para la industria nacional, simultáneamente, se propone lograr un equilibrio con la producción de cultivos que --

logran mayores rendimientos por hectáreas, utilizan gran cantidad de mano de obra y generan divisas.

- 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.

Estos objetivos se obtendrán por las siguientes acciones:

- Estimular la organización de los productos para la producción, transformación y comercialización de sus productos.

- Investigación y desarrollo tecnológico principalmente en las áreas de temporal y del trópico húmedo.

- Asistencia técnica y capacitación por medio -- de los organismos encargados del Sector agropecuario.

- Impulsar las obras de infraestructura.

- Insumos y maquinaria para lograr una mayor productividad.

- Otorgar crédito y seguro, principalmente en -- las áreas de temporal.

-Establecer sistemas adecuados para la comercialización de los productos agropecuarios.

-Creación de complejos agroindustriales para la transformación de los productos.

-Otorgar garantías a la tenencia de la tierra.

- Fomento a las áreas de temporal mejorando su planeación, asesoría técnica y capacidad de ejecución.

- Fomento de la ganadería en forma intensiva.

- Fomento a la producción forestal mediante una explotación de alta eficiencia.

4.4

EL SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO.

El Sistema Alimentario Mexicano pretende como objetivos primordiales el de mejorar la situación nutricional - de la población atacando la pobreza; reactivar la productividad de los campesinos, generar ocupación, aprovechar las tierras ociosas para lograr una economía autosostenida y preservar la soberanía de México ante la vigencia del poder alimenticio, es lo que, en términos generales, pretende el Sistema Alimentario Mexicano.

"La aguda crisis rural ha hecho inaplazable la -- formulación de un plan alimentario alternativo. El Sistema -- Alimentario Mexicano es un avance significativo en ésta dirección. Sin embargo, no sólo lucha contra el tiempo sino que en cuenta enemigos poderosos dentro y fuera del Estado...desd ahora deberían plantearse la necesidad de la continuidad del Sistema Alimentario Mexicano en el próximo sexenio y las acciones que podrían lograr su permanencia...el triunfo de la - autosuficiencia alimentaria como fundamento de toda política agrícola..tendrá que crear espacios más amplios para el fortalecimiento de las organizaciones campesinas y reconocer su -- fuerza aliándose realmente con ellas y con los trabajadores - de la ciudad para llevar a feliz término ese proyecto alimentario al que el capital transnacional y los gobiernos de países poderosos nos quieren imponer".(75)

El Sistema Alimentario Mexicano fue dado a conocer por el presidente José López Portillo el 18 de Marzo de 1980, que al respecto señala:

"En este sentido, la dependencia de la importación de alimentos se convierte en nuestros días en alavismo -

político que México al irrumpir en la economía política de -- los energéticos con sus reservas petroleras, no puede aceptar si ha de jugar una posición crecientemente autónoma".

Se ha definido al Sistema Alimentario Mexicano como:

El conjunto de interacciones, subordinaciones, relaciones técnicas y de intercambio que establecen los agentes económicos, sociales e institucionales, directamente ligados al proceso que va desde la producción de alimentos hasta el consumo y que contemplan las fases o esferas de actividad de: producción, comercialización, transformación, distribución, - comercio exterior, consumo y otros que le son complementarias, como la asistencia de bienes y servicios, de control y regulación provenientes del Estado.

Dentro de la estrategia global del gobierno federal, el Sistema Alimentario Mexicano alcanzará la autosufi- - ciencia alimentaria y mejorará los niveles de vida del pueblo mexicano.

El Sistema Alimentario Mexicano propone como pa--sos a seguir para alcanzar sus objetivos:

- Fomentar el incremento de la producción de los campesinos temporaleros.

- Garantizar que los campesinos temporaleros aseguren un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades - básicas.

- Apoyar la alimentación adecuada de la población rural.

Por lo que para llevar a cabo estos objetivos es necesario la alianza entre Estado y productores para compar--

tir el riego de la producción de alimentos básicos.

El Sistema Alimentario Mexicano para resolver el problema nutricional de la población propone la Canasta Básica Recomendable que cubre cinco requisitos fundamentales:

- Cubre los mínimos nutricionales.
- Considera los costos de producción de los bienes primarios que inciden en el precio final de los alimentos que la componen.
- Considera la capacidad de compra de la población.
- Considera los hábitos de consumo nacional y regional, y
- Considera el potencial del país en recursos humanos y materiales del sector agropecuario y pesquero, y de la industria alimentaria para producirla.

Medidas Operativas del SAM

Medidas de apoyo a los productores	Institucion responsable	Responsables con los que pueden acudir los productores.
Crédito	B A N R U R A L	- Inspector de campo.
Disminución en las tasas de interes - del crédito para - la producción.	(Banco Nacional de Crédito Rural, S.A.)	- Técnicos de SARH - Gerentes de Sucursales de BANRURAL.
Seguro Agrícola Integral.	A N A G S A	- Gerente y personal de campo de ANAGSA.
Cubrirá el valor -- de las inversiones- reales para obtener la cosecha esperada incluyendo el valor del trabajo realiza <u>do</u>	(Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A.)	- Inspector de campo - Técnicos del SARH - Gerente de Sucursales de BANRURAL.

do, los intereses
del crédito y una
parte de la prima
del seguro.

Semillar

P R O N A S E

- Agencias regiona-
les de PRONASE.

Descuento en el --
precio de las semi-
llas.

(Productora Nacional
de Semillas)

- Inspectores de cam-
po BANRURAL.
- Técnicos de SARH

Medidas de Apoyo
a los Productores

Institución
responsable

Responsables con -
los que pueden acu-
dir los product--
res.

Fertilizantes
Descuento en el
precio de ferti-
lizantes.

FERTIMEX
(Fertilizantes Me-
xicanos).

- Inspectores de -
campo
- Técnicos de SARH

Herbicidas y Pla-
quicidas.
Descuento en el -
precio de estos -
insumos.

BANRURAL

- Inspectores de -
campo
- Técnicos de SRAH

Asistencia Técnica.

Mayor apoyo en --
asistencia técnica a los productores.

SARH

(Secretaría de -
Agricultura y -
Recursos Hidráulicos)

- Extensionistas de SARH

- Inspectores de -
Campo de BANRURAL

BANRURAL

Organización de -
los Proctores Rurales.

Apoyo para:

La Organización -
colectiva de los-
productores.

SARH

- Técnicos y Promotores de SARH,
BANRURAL, SRA. y
CONASUPO.

BANRURAL

El fortalecimiento de la unidad ejidal.

La asociación de los productores.

La creación de unidades de producción.

Medida de apoyo a los productores

Riesgo compartido. En caso de que factores ajenos al esfuerzo de los productores arruinen la producción, el -

CONASUPO

(Compañía Nacional-Subsistencias Populares).

SRA

(Secretaría de la Reforma Agraria).

Institución responsable

SARH

Responsable con los que pueden acudir los productores.

- Comité Directivo
- Comité Técnico - del Distrito de Temporal.

gobierno asegura al productor un ingreso equivalente al valor de la cosecha que como promedio se obtiene en el Distrito. Además se pagará el trabajo que se haya realizado durante el ciclo productivo.

Fideicomiso de -
Riesgo Compartido.

- Jefe de Distrito

Comercialización

Aumento de los precios de garantía. Bonificación de los servicios (acarreo, desgranado, estibas, transportes).

CONASUPO a través del Programa de Apoyo a la Comercialización (PACE)

- Promotores del Programa PACE.
- Jefe de Distrito

Apoyo para el abastecimiento de alimentos básicos a las comunidades rurales.

CONASUPO

- Promotores de CONASUPO

Capacitación Permanente.

INCA RURAL

- Direcciones Regionales del INCA RURAL.
- Jefes de Distrito.

Además de las anteriores medidas de apoyo a los productores, el Sistema Alimentario Mexicano opera otras -- medidas importantes:

- Ampliación de la frontera agrícola, recuperán do para la producción tierras ociosas, a través de desmon-- tes y con sistemas de riego, rehabilitación de distritos y perforación de pozos.

- Apoyo a la actividad ganadera.

- Apoyo a la actividad pesquera.

- Impulso de unidades de producción integradas como empresas agroindustriales.

- Estímulos fiscales y financieros a las empre sas que industrializan a bajo costo los productos de la canasta Básica Recomendable.

4.5

LA LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO COMO INSTRUMENTO JURIDICO DE PLANEACION ECONOMICA DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA.

La Ley de Fomento Agropecuario fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 2 de Enero de 1981, dicha Ley entró en vigor el día 2 de Enero del mismo año. Es de orden público y de interés social, y de singular importancia para el mejor funcionamiento de las acciones agrícolas, pecuarias y forestales, correspondiendo a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la aplicación de la misma en coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria, según sus atribuciones legales.

Esta ley tiene por objeto el fomento de la producción agropecuaria y forestal para satisfacer las necesidades nacionales y elevar las condiciones de vida en el campo.

La Ley de Fomento Agropecuario tiene una característica fundamental: es la síntesis de las políticas del actual gobierno, primero expuestas como pensamientos y luego concretadas en distintos planes y programas; y esto es en la medida que la ley se inscribe en el contexto de la Reforma Administrativa, y se orienta al desarrollo económico y social en cuanto promueve el aumento de la productividad y el mejoramiento de las condiciones de vida del campesino y de las clases populares en general.

Esta ley fundada y motivada en el párrafo terce

ro del artículo 27 constitucional, en su estructura normativa destacan entre otros los siguientes:

- a) La planeación del desarrollo del sector y en particular la realización de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal.
- b) La organización de los productores.
- c) Fomento a las áreas de temporal.
- d) Reagrupamiento y preservación del minifundio.
- e) El aprovechamiento y la declaración de las tierras ociosas.

La ley manifiesta preocupación, por consolidar un sistema nacional de planeación del sector agropecuario. Se reconoce que los esfuerzos para racionalizar y optimizar las actividades agrícolas, impulsadas por la administración pública, se han traducido en una alianza popular, nacional y democrática para la producción que permiten conciliar los objetivos nacionales de desarrollo y justicia con las demandas específicas de los diversos sectores de la economía, que constituyen además un conjunto de acciones de coherencia y solidaridad que se fortalece y complementa con una nueva acción nacional: El Sistema Alimentario Mexicano, que propone fundamentalmente reorientar la estructura y producción agropecuaria, en particular de bienes básicos, con la finalidad de lograr la autosuficiencia en la alimentación nacional. La Alianza para la producción y el Sistema Alimentario Mexicano, son estrategias vitales para el desarrollo del campo.

Con el carácter participativo y democrático el Plan de Desarrollo Agropecuario y Forestal, contiene disposiciones relativas a metas específicas de producción y -- otras de promoción, inversión y fomento. Para el cumplimiento del plan se diseñan con acierto, programas normales y especiales con el fin específico de incrementar la productividad, así como aquéllos llamados de contingencia, para corregir faltantes de los productos básicos destinados a satisfacer exigencias populares.

Suma importancia adquiere la obligatoriedad del plan y su ejecución para el Sector Público Federal y la posibilidad de que se concerten con los Estados de la Federación, cuando así se acuerde y se induzca en los sectores social y privado.

"La Ley de Fomento Agropecuario, es un ordenamiento jurídico que hace factible las políticas y estrategias contenidas en el Sistema Alimentario Mexicano, es más que una norma administrativa ya que define procedimientos, organiza y planea las funciones agropecuarias del Estado, y no una norma que modifique al ejido. Las facultades que -- otorga a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos sólo sirven para intervenir en los procesos de producción en el campo, sin que interfiera en las formas de tenencia de la tierra, facultad reservada a la Secretaría de Reforma Agraria". (76)

El decreto de 25 de Marzo de 1981 (Diario Oficial de 17 de Marzo) menciona tanto el Plan Nacional de De-

sarrollo Agropecuario y Forestal 1981 - 1982 dentro de la estrategia de instrumentación apoyada en las vertientes obligatoria, coordinada, concertada e inducida consideradas por el Plan Global de Desarrollo y el Sistema Nacional de Planeación.

Tanto el Programa Nacional Agropecuario y Forestal 1981 y 1982 se formularon con la intervención de la Secretaría de Programación y Presupuesto y con la participación de los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios a través de sus representantes en los Comités Directivos de los Distritos de Riego y Temporal, de los Comités Municipales de Programación y Evaluación, que coordinan los presidentes municipales y de los grupos sectoriales agropecuarios, encabezados por los señores gobernadores de cada entidad federativa, quienes están trabajando con entusiasmo para responder con mayor producción al Presidente José López Portillo.

PROGRAMA AGRICOLA DEL AÑO 1982 Y SU COMPARATIVO
CON LOS RESULTADOS DEL AÑO 1981.

CULTIVO	RESULTADOS 1981		PROGRAMA 1982		% CRECIMIENTO	
	SUPERFICIE HAS.	PRODUCCION TONS.	SUPERFICIE HAS.	PRODUCCION TONS.	SUPERFICIE HAS.	PRODUCCION TONS.
TOTAL	14 656 416	28 621 994	15 574 888	30 028 943	+ 6	+ 5
MAIZ	8 150 173	14 765 760	8 742 596	15 268 207	+ 7	+ 3
FRIJOL	2 150 164	1 469 021	2 227 160	1 562 290	+ 3	+ 6
ARROZ	179 633	643 550	196 942	701 238	+ 10	+ 9
TRIGO	861 130	3 189 402	1 076 848	3 893 871	+ 25	+ 22
SORGO GRANO	767 258	6 295 667	1 939 019	6 457 763	+ 10	+ 3
CEBADA GRANO	274 320	559 180	301 540	564 196	+ 10	+ 1
ALGODON PLUMA	354 977	344 237	280 000	276 867	- 21	- 20
ALGODON SEMILLA	354 977	530 159	280 000	445 480	- 21	- 16
SOYA	377 778	711 920	403 463	756 856	+ 7	+ 6
AJONJOLI	150 451	85 666	205 322	122 167	+ 36	+ 43
CARTAMO	390 532	371 669	206 990	256 875	- 47	- 31

El programa se ajusta a los propósitos del Sistema Alimentario Mexicano y la Ley de Fomento Agropecuario, vinculado a los lineamientos del Plan Global de Desarrollo y del Sistema Nacional de Planeación.

"De esta manera se ha programado la siembra de una superficie sin precedente de 20 millones 50 mil hectáreas, considerados los ciclos agrícolas otoño - invierno - 1981 - 1982 y primavera - verano 1982, cifra superior en un millón 474 mil hectáreas al área cosechada el año pasado.

Este incremento es consecuencia de la incorporación de nuevas tierras al cultivo de riego y temporal, de la rehabilitación de Distritos de Riego y del rescate de tierras ociosas.

Del área total programada, el 78 por ciento, es decir, 15 millones 575 mil hectáreas, se destina a cultivos básicos y oleaginosas, lo que representa un incremento del 6 por ciento en relación a la superficie récord cosechada en 1981, atendándose así la política alimentaria dispuesta por el Primer Mandatario de la Nación". (77)

4.6 CRISIS ECONOMICA ACTUAL.

La economía en 1976 se encontraba en una situación crítica, el Producto Interno Bruto pasó de 4.1 en 1975 a 1.7 en ese año y las presiones acumuladas hicieron cambiar el tipo de cambio que pasó de \$12.50 por dólar a \$15.40 y finalmente a \$22.60 por dólar. El abandono de la paridad fija y la flotación del peso marcaron el comienzo de meses llenos de incertidumbre, enfrentamientos económicos, alzas exageradas de precios y reajustes de la política económica.

La industria resintió en 1976 la insuficiencia de la demanda, la inversión privada permaneció estancada, el gasto público apenas subió en términos reales y el consumo privado se vió seriamente afectado por la inflación. Asimismo la fuga de capitales y la conversión de dólares de parte del ahorro bancario fueron factores importantes para agravar la crisis.

Por otra parte, en el terreno agrícola, la importación de granos bajó considerablemente, ya que de 3 892 028 toneladas importadas en 1975, se pasó a 1 468 878 toneladas, que en dólares significó una reducción de 661,936 miles de dólares en 1975 a 258 420 en 1976.

En materia de precios se dispararon después de la devaluación, el índice nacional de precios al consumidor había subido 8.7% en agosto respecto a diciembre de 1975 y a fines de 1976 el aumento fué de 27.2%. Por otro lado, el índice de precios al mayoreo en la ciudad de México se ele-

vó a 11.2 y 45.9% en ese mismo período.

La fuga de capitales y la conversión a dólares de parte del ahorro bancario caracterizaron una evolución global desfavorable al sector externo. La disminución del déficit comercial se debió en cierta medida a la devaluación, aunque influyó más la baja del ritmo de la actividad económica y la inversión.

La dependencia del país se acentuó respecto al extranjero, la inversión extranjera acumulada en el gobierno de Echeverría para 1976 era de 26,497 millones de dólares, cuando con Díaz Ordaz fué de 9 705 millones.

Para salir de la crisis económica el 13 de Septiembre de 1976, el Secretario de Hacienda Mario Ramón Bete ta, hizo llegar al Fondo Monetario Internacional una carta de intención solicitándole la firma de un convenio mediante el cual México recibiría dólares de este organismo internacional. En dicha carta de intención no existe ningún reconocimiento explícito del gobierno sobre su culpabilidad en dicha crisis y señala a factores externos, como la inflación, recesión internacional, las alzas de precios externos, entre otras, como las causas del aumento del desequilibrio externo.

El Convenio de Facilidad Ampliada con el Fondo fue firmado en agosto de 1976 por el gobierno de Echeverría y confirmado por el de López Portillo en diciembre del mismo año. Ahí se estipulaba que utilizando la facilidad ampliada, el país contaría con 3 años para restablecer el equilibrio externo e interno de la economía.

El préstamo global fué de 1,200 millones de dólares, de los cuales la mitad fue proporcionada por el Fondo Monetario Internacional y la otra mitad por el Departamento del Tesoro y la Reserva Federal de los Estados Unidos. Al funcionar el Fondo Monetario Internacional como una especie de aval para el país, hubo un préstamo de 800 millones de dólares procedentes de Europa y otros de menor cuantía, asimismo la Banca Internacional se mostró dispuesta a renegociar la deuda externa del país.

El Convenio de Facilidad Ampliada con el Fondo exigía reducir el gasto público, bloquear cualquier intento de controlar los cambios y de ajustar los salarios, así como reducir las importaciones productivas y el déficit fiscal.

El programa de estabilización quedaba sujeto a las siguientes metas:

- Un crecimiento económico de 4% en 1976, de 5% en 1977, de 6% en 1978 y de 7% en 1979.

- La formación de capital debía exceder 26% del PIB en 1977, de 27% en 1978 y 28% en 1979. La formación privada de capital debía ser de 14.3% en 1976, de 15% en 1977, de 17% en 1978 y de 18% en 1979, en detrimento de la pública, que pasaría de 8.7% en 1976 a 8% en 1979.

- El gasto corriente debería disminuir de 25.9% del PIB en 1976 a 24.5% en 1979.

Siguiendo la política de austeridad, el ahorro del sector público se incrementaría de 0.5% del PIB en 1976 a 2.3% en 1977, 4% en 1978 y 5.5% en 1979.

Además, el FMI sujetó el uso de los recursos de facilidad ampliada al cumplimiento de ciertos topes y restricciones cuantitativas para 1977. Se enumeran a continuación las de mayor relevancia:

- Las reservas internacionales netas del Banco de México aumentarían en ese año en una medida no inferior al incremento de sus obligaciones en billetes, con relación a los saldos existentes al 31 de diciembre de 1976. El cumplimiento de estas metas estaría sujeto a verificación trimestral.

- Los préstamos externos netos al sector público (incluyendo las instituciones nacionales de crédito, pero excluyendo al Banco de México) podían elevar el saldo de la deuda pública externa existente al 31 de diciembre de 1976, incluyendo la deuda con plazo menor de un año en los montos y plazos que se enuncian a continuación:

en más de 1,200 millones de dólares, hasta el 31 de marzo de 1977;

en más de 2,100 millones de dólares, hasta el 30 de junio de 1977;

en más de 2,600 millones de dólares, hasta el 31 de diciembre de 1977;

Además, no se debía aumentar el empleo total en el sector público en más de 2% en 1977. (78)

La puesta en marcha de este convenio significó un precio muy duro para el restablecimiento de la economía y representó una injerencia abierta en la economía del país, por parte de los países industrializados que tienen mayor -

capacidad de decisión en el Fondo Monetario Internacional.

Sobre la naturaleza y política seguida por el FMI conviene hacer las siguientes reflexiones:

El Fondo Monetario Internacional surge en 1944 en la conferencia de Bretton Woods en el mes de julio y fue impulsado por los Estados Unidos al fin de la Segunda Guerra Mundial para afirmar y consolidar su imperio comercial y financiero. De esa conferencia surgieron el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), mejor conocido como Banco Mundial y sus funciones serían las de "exigir el equilibrio de la balanza de pagos de países deficitarios, el uno, y de irradiar parte de los dólares que Estados Unidos había centralizado, el otro. Las misiones de consulta visitarían anualmente a los países miembros para verificar su salud financiera y en caso de visos de insolvencia, exigirían de ellos la corrección de las variables económicas. Después de todo, ambos organismos entrañaban un carácter supranacional y estaban legalmente facultados para hacerlos, sin embargo, el derecho de veto en las decisiones importantes que adoptaran siempre los guardó Estados Unidos para sí". (79)

Como es sabido la mayoría de los países periféricos (con excepción temporal de algunos países petroleros), son deficitarios por naturaleza. Su déficit crónico de la balanza comercial se debe en lo fundamental al intercambio desigual al que están expuestos, o sea, precios bajos para las exportaciones y precios altos para los productos de tec

nología compleja. Para que la balanza de pagos esté equilibrada, el déficit en cuenta corriente debe ser compensado con un superávit en la cuenta de capital. Lo que los obliga a importar capitales, o sino los pudieran captar, devaluar sus monedas, perder reservas monetarias y finalmente contraer sus economías. La receta tradicional de FMI para resolver los problemas de desequilibrio y el crecimiento, es la austeridad en el gasto público y en el consumo privado. En la práctica, esta política conduce a la estabilización, pero con un alto nivel de desempleo y crecimiento igual a cero o negativo.

Los principios del FMI establecidos en la política monetarista, quienes hacen una catarsis del sistema de libre empresa, olvidando que en la actualidad está liquidado por la intervención del Estado en la economía; es por esto que para que una política de austeridad funcione es necesario que los salarios y las utilidades se comporten de acuerdo con las reglas del juego de la escuela monetarista, es decir, que disminuya en términos reales medida en que avance la desocupación, pero la realidad es totalmente diferente, los salarios si disminuyen pero la actividad no cuando la actividad económica se contrae y a veces responde menos a las condiciones de un mercado competitivo, porque los precios son manipulados o manejados por los productores y no son el resultado del libre juego de la oferta y la demanda.

Horacio Flores de la Peña afirma con razón que

si no disminuyen los salarios y las utilidades, en los términos planteados, se pierden los efectos "estabilizadores" de la austeridad, tanto en el gasto público como en el crédito bancario. Es más, la contracción de los salarios se transformará en un aumento de las utilidades y la "austeridad" que se logre en el consumo de los trabajadores se compensará con el aumento en el consumo no necesario que hacen las clases medias y los capitalistas. (80)

Para finales de 1978 era un hecho la recuperación de algunos aspectos de la economía del país. El PIB -- fué de 6.6, el gasto público aumentó en un 24%, las exportaciones del petróleo, gas y derivados industrializados pasó de 7,003 millones de pesos en 1976, a 23,431 en 1977 finalmente 41,796 en 1978, con tendencia a duplicarse en el siguiente año. El déficit en cuenta corriente de la balanza -- de pagos se redujo considerablemente en 1977, aunque volvió a crecer en 1978 y daba señas de persistir en 1979 a pesar del rápido incremento de las exportaciones petroleras. La -- necesidad urgente de créditos se superó y ya en otoño de -- 1978 se adelantaron algunos pagos.

Ahora bien, la recuperación de la economía del país ¿es obra del plan de estabilización del Fondo Monetario Internacional?. Los hechos no parecen indicarlo así, -- efectivamente el aval del FMI contribuyó a que disminuyera notablemente la "crisis de confianza" ya que si consideramos el acuerdo con el FMI desde una perspectiva política y no desde un estrecho punto de vista financiero, parece que su cometido principal fue la de otorgar un aval externo di-

rigido al sector privado y a los bancos internacionales. Durante el peor período del sexenio de Echeverría y la primera fase de López Portillo, el gobierno mexicano carecía de autoridad para celebrar por sí mismo compromisos aceptables con el sector privado. Sin embargo, los acuerdos con el fondo implicaban una aprobación capaz de convencer al más nervioso propietario de capitales privados, que curiosamente eran capitalistas mexicanos más que banqueros extranjeros. Esto permitió que el capital privado volviera a ingresar en cantidades importantes atraídos por la perspectiva de crecimiento, lo que ayudó a aliviar la presión del déficit en cuenta corriente.

A pesar de lo anterior, en el gobierno de López Portillo existió la disposición de considerar a las exportaciones de petróleo como el sector básico de la economía del país, pero sin hacer grandes cambios en el modelo de desarrollo. Los subsidios continuaron a la empresa privada y la negativa del ingreso al GATT evidenció la continuidad del proteccionismo.

Después de esta breve revisión sobre el Fondo Monetario Internacional y lo que significó el plan de estabilización a que se sometió el país durante 3 años (1977-1979), es importante señalar que a últimas fechas se ha anunciado la firma de un nuevo convenio con el Fondo, el cual analizaremos más adelante.

Fue el 17 de Agosto de 1982, cuando el Secretario de Hacienda, Jesús Silva Herzog, en conferencia de prensa, reconoció oficialmente que había pláticas iniciales y

que éstas estaban aventajadas.

Es innegable que la situación actual de la economía del país es crítica y que nos enfrentamos, a una crisis del mercado mundial. La caída de los precios de varias materias primas que México exporta preferentemente como el petróleo, plata, café, etc., provocó que el déficit comercial creciera enormemente. Sólo por la baja del precio del petróleo en 1981, nuestro país perdió o dejó de ganar 7 mil millones de dólares y este año la cantidad se calcula en 10 mil millones de dólares.

Para subsanar la falta de ingresos, el gobierno pidió préstamos a corto plazo que incrementaron la deuda -- que hasta hoy es de 76 mil millones de dólares, de los cuales hay vencidos cerca de 10 mil millones de dólares, entre amortizaciones y servicios de la deuda, que los bancos mundiales acordaron diferir para tres meses más, coincidiendo el vencimiento con la iniciación del gobierno del Lic. Miguel de la Madrid.

A este hecho contribuyeron las altas tasas de interés, que se elevaron considerablemente durante 1981 y 1982, donde predominan las norteamericanas, por lo que atrajo en gran medida al capital mexicano y dolarizó enormemente la economía del país. Según el sexto informe de gobierno del Lic. José López Portillo existen depositados en bancos 14,000 millones de dólares sacados del país durante el presente año, más de 25,000 millones de dólares invertidos en inmuebles y bienes raíces en norteamérica y 12,000 millones en mex-dólares, o sea, los dólares depositados en bancos -- Extranjeros del país.

Para evitar esta situación el Estado elevó las tasas de interés hasta llegar al 55%, encareciendo enormemente el crédito; devaluó la moneda a principios de año; estableciendo posteriormente el tipo de cambio variable (preferencial, libre y bancario). Aún así, la fuga de capitales continuaba, por lo que el Estado decidió estatizar la banca privada y establecer el control de cambios generalizado.

En el mes de agosto del presente año, la Reserva Federal de los Estados Unidos dió a México 1 000 millones de dólares para importación de granos, aparte del préstamo que en junio hicieron varios bancos internacionales -- por 2,500 millones de dólares y el trámite de otros, 1,500 millones de dólares más.

Además, en el terreno interno, el Estado redujo el gasto público en un 8% durante el presente año, condición que también exige el FMI para la otorgación de créditos.

El Secretario de Hacienda Jesús Silva Herzog -- anunció oficialmente que el día 9 de noviembre del presente año, el gobierno mexicano había firmado la Carta de Intención con el Fondo Monetario Internacional y que al elevarse a rango de Convenio el país recibiría un apoyo financiero -- de 3,840 millones de dólares, y a la vez abre las puertas -- para renegociar la deuda externa y obtener nuevos créditos.

Este documento compromete al gobierno mexicano -- a llevar durante los próximos tres años una política económica apoyada fundamentalmente en siete puntos:

- Control del gasto público, de tal manera que el déficit financiero no exceda de 8.5% respecto al Producto Interno Bruto en 1983, el 5.5% en 1984 y al 3.5% en 1985.

- Modificación (debe entenderse elevación) de precios y tarifas de los productos y servicios del sector público.

- Restructuración tributaria.

- La política económica inducirá que el movimiento de los salarios esté ligado a objetivos de empleo, de protección a los niveles de vida de la clase obrera y de su adecuada participación en el crecimiento del ingreso y la productividad. En lo cual se desliza la idea de los evidentes topes salariales.

- La política de precios controlados se manejará con flexibilidad, con vistas a no desalentar la producción, el empleo y con el ánimo de propiciar márgenes razonables de utilidades. O sea, aumentarán los precios.

- Se racionalizarán los subsidios a la producción y al consumo de tal forma que se orienten a los grupos de menores ingresos que se busca proteger de los efectos nocivos de la inflación.

- El endeudamiento público externo no excederá de 5,000 millones de dólares en 1983.

Con la firma del presente Convenio el gobierno mexicano inició pláticas con la banca internacional a fin de poder renegociar su deuda externa a corto y mediano plazo, que en lo que falta de 1982 y todo 1983, asciende a - - 20,300 millones de dólares, además de que los intereses de-

la deuda total a pagar en el mismo período son de 12 mil millones de dólares.

Asimismo, con el apoyo del Fondo Monetario Internacional el país recibirá a finales de noviembre del presente año, mil millones de dólares del Banco Internacional de Pagos y mil millones de dólares de créditos de la banca internacional.

Es la cuarta ocasión que México vuelve a recurrir al respaldo del Fondo Monetario Internacional, debido a la crítica situación económica que guarda el país, la primera fue en 1959, la segunda en 1961 y la tercera en 1976.

Con la firma del presente Convenio y con los programas de ajuste integral de la política económica, el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado buscará la restructuración de la deuda externa, una vez que se definan los lineamientos fundamentales de la próxima administración.

4.7 PERSPECTIVAS PARA EL SEXENIO 1982 - 1988.

Uno de los problemas más importantes, que hemos planteado en el capítulo, es la falta de continuidad de los planes y programas presentados por los distintos gobiernos emanados de la Revolución para el desarrollo del país.

Ahora bien, los distintos planes presentados -- por los partidos políticos para el sexenio 1982-1988, el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, Presidente electo de México para este período, anteriormente Secretario de Programación y Presupuesto en el presente sexenio, ha presentado un plan que pretende dar continuidad a los distintos planes y programas para la planeación del desarrollo iniciados por el Presidente José López Portillo, tomando las medidas necesarias debido a la situación económica actual del país.

Así, el próximo Plan Nacional de Desarrollo, para el sexenio 82-88 presentado por el Lic. Miguel De la Madrid H., establecerá un Sistema Nacional de Planeación Democrático, para hacer frente a la crisis económica y atender las prioridades populares, apoyado en medidas estructurales con la rectoría económica del Estado, basado en los principios constitucionales de economía mixta, buscando una sociedad más igualitaria, de la descentralización de la vida nacional y de una política de desarrollo con empleo y combate frontal a la inflación.

Los lineamientos del plan y los programas serán la base de los proyectos de presupuesto y de la ley de ingresos que se presenta al Congreso de la Unión.

Dentro del Sector Agropecuario se obliga a un -

gran esfuerzo de desarrollo agrícola, ganadero, forestal y pesquero, avanzando a la aplicación de la reforma agraria integral, no sólo definiendo con certeza la tenencia de la tierra, sino jugando un papel importante, el mejoramiento del nivel de vida de la población rural, así como la construcción de la infraestructura necesaria para llevar a cabo los grandes objetivos y metas del desarrollo del sector.

La planeación dentro del agro, reorientará los sistemas de comercialización de los productos básicos, radicando la ineficiencia y la falta de coordinación.

Durante su campaña el Lic. Miguel De la Madrid, ha pugnado por una lucha sistemática para abatir la desigualdad en el campo, no puede seguir existiendo la marginación en el campo, porque es el agro la fuente que deberá producir los satisfactores a las necesidades más urgentes de nuestra población.

Enunció que habrá simplificaciones en la legislación y procedimientos agrarios, además de prometer ampliar y mejorar la infraestructura rural, ampliar responsablemente la frontera agrícola con respecto a la vocación del pueblo, dar asistencia técnica y mejorar la calidad de los servicios públicos, manejar con eficacia y honradez el crédito y el seguro agrícola, superar el anticuado y obsoleto sistema de abastos y estimular la construcción de la vivienda campesina.

Ante la actual crisis económica que vive el país, el día 25 de mayo de 1982, el Lic. Miguel De la Madrid propuso el cambio de ruta en el desarrollo de la nación, que fijó

en los siguientes quince puntos, definiendo con ellos su política económica para la nueva estrategia del desarrollo nacional:

1. La política de desarrollo reforzará las bases sociales del Estado, la viabilidad y la eficacia de nuestras instituciones y valores, y el funcionamiento del gobierno y de la economía para satisfacer las necesidades de la sociedad.

2. El desarrollo ha de considerar los respaldos sociales y el contexto internacional pero, lo más importante, ha de poner en marcha la energía y el trabajo organizado de todos los mexicanos.

3. Se afirman los principios constitucionales de rectoría del Estado, de economía mixta y de libertades económicas, con pleno respeto de las normas que nos rigen.

4. Al sector público le corresponde la rectoría, orientación, regulación y fomento del conjunto, así como la responsabilidad de fijar la estrategia global y las normas para cada uno de los sectores, garantizando que todos se sujeten a las modalidades que dicte el interés público.

5. En el sistema financiero el Estado seguirá teniendo una participación fundamental a través de sus instituciones nacionales de crédito, y mediante una regulación firme de la banca mixta, que permita canalizar el crédito hacia las prioridades nacionales.

6. En la industria básica se buscará concentrar la participación estatal en las áreas que sean efectivamen-

te estratégicas y posibilidad de reorganizar los sectores - industriales decisivos.

7. Se fortalecerán los mecanismos de regulación del sistema nacional de abastos populares, para favorecer - a los sectores más necesitados.

8. En el sector privado se pondrá particular én fasis en la participación de la pequeña y mediana empresa.

9. Frente a la gran empresa habrán de regularse adecuadamente los prácticos monopolios.

10. Será promovido el razonamiento de la legislación económica, que en varios sectores es obsoleto e inadecuada para el desarrollo.

11. En cuanto al sector social, será fortalecido con firmeza mediante formas de tenencia y organización campesina que permitan crear mayores unidades de producción y aumentar su participación en la distribución, comercialización e industrialización inmediata. Con organización, será superado el minifundismo ejidal y de la propiedad privada.

12. La política de desarrollo busca reorganizar el esfuerzo productivo y distributivo, para evitar incurrir en los pares y sigas de la economía, en el exceso de aceleración y en el freno brusco. En el exceso, también, de la política que nos saque en definitiva del costoso sube y baja que tanto perjudica a las mayorías y al poder negociador de México en el exterior.

13. La estrategia propuesta vinculará, efectivamente, un programa de corto plazo contra la inflación, la - insuficiencia de divisas y la inestabilidad cambiaria, los - riesgos de recesión y desempleo.

14. El principio de realismo económico como base de la estrategia del desarrollo social, significará plena conciencia de las demandas sociales frente a los recursos disponibles.

15. En este momento se pueden definir tres objetivos generales que guiarán la estrategia inicial: abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria. Defender la actividad económica y el empleo. Y, actuar simultáneamente en los grandes problemas estructurales del desarrollo mexicano.

C O N C L U S I O N E S

Primera. La Revolución de 1917 asignó al poder público un nuevo papel al constituirlo como el principal promotor e impulsor del desarrollo basado en los principios constitucionales de economía mixta. Esta participación se afianza a partir de los años 30' donde el Estado, que se había caracterizado por responder a acciones coyuntales, se convierte en ejecutor de las transformaciones sociales y como el principal regulador de las actividades económicas.

Segunda. El régimen cardenista avanza en el cumplimiento de la Reforma Agraria implementando programas y lineamientos bajo la responsabilidad del Estado, y con ello la extensión del mercado interno, al desarrollar un amplio aparato crediticio y financiero, estimulando la construcción y ampliación de grandes obras de infraestructura, medios de comunicación, obras de riego, etc. En este período se incorpora a los trabajadores y peones de las haciendas al derecho de ser dotados. Este proceso permite incorporar a la población ejidal a la nueva dinámica y convertirlo en la fuente abastecedora del mercado interno, al surtir de granos básicos a la población y facilitar materias primas a la industria.

Tercera. El modelo de desarrollo adoptado hacia 1940 asignó a la agricultura determinadas funciones:

En primer término, la generación de productos susceptibles de industrializarse o sea materias primas, tanto para el mercado interno como para el internacional; así mismo como abastecedora de productos de primera necesidad.

En segundo término, la obtención de excedentes agropecua-

rios exportables con el fin de financiar con las divisas obtenidas la importación de bienes de capital.

Cuarta. El auge de las obras públicas fomentadas por el Estado, así como las exigencias industriales, mineras y agrícolas, se resolvieron por medio de inversiones públicas financiadas por recursos internos y con la ayuda de créditos externos, provocando que el gasto federal se incrementara rápidamente, esto convierte al endeudamiento en un importante impulsor de la intervención estatal en la economía, notwithstanding la deficiencia de una política fiscal acorde con el grado de crecimiento de desarrollo ya que hasta 1946 siguió existiendo la estructura tributaria tradicional basada en impuestos indirectos de tipo alcabalarario e impuestos al comercio exterior, esto originaba poca recaudación y entorpecían la actividad económica.

Quinta. El modelo de desarrollo adoptado en la década de los 40' son factores decisivos que han configurado la crisis económica que actualmente sufre el país y que se ha manifestado en un proceso inflacionario, un estancamiento productivo y en un desequilibrio externo creciente, así como en el incremento de la deuda externa, procesos que han desencadenado en las recientes devaluaciones de nuestra moneda.

Sexta. El Estado con el marco constitucional que legitima la facultad y obligación de planear el desarrollo económico y social, basado en la propiedad de las tierras y aguas corresponden originariamente a la Nación, como forma en que -

se manifiesta el Estado, regulando el aprovechamiento de los recursos naturales tal y como lo establece el artículo 27 constitucional, así la intervención del Estado en la economía nacional se ha llevado a efecto, principalmente, por los instrumentos que posee el Poder Ejecutivo convirtiéndose en el principal promotor del desarrollo, esto es, basado en políticas monetarias, fiscal, inversiones públicas, agropecuarias, de comercio exterior, energéticos, industrial, forestal, de precios, etc.

Séptima. El sector agrario de la economía mexicana se ha caracterizado históricamente, en la etapa post-revolucionaria, por un proceso de polarización creciente que mantiene por una parte un grupo de agricultores con la enorme mayoría de las tierras de riego, la mayor parte de los medios de producción agrícola y un abastecimiento permanente de mano de obra barata y temporal. Este sector ha monopolizado el abastecimiento del mercado externo y la fracción más importante del mercado interno o sea, la demanda que genera los estratos medios y altos de la sociedad. Este sector dispone además de todo el apoyo oficial en lo que respecta tanto al crédito, obras de infraestructura e investigación agroeconómica. Junto a ellos un sector agro-comercial y agro-industrial que controla miles de pequeños agricultores refaccionando, comprando y procesando su producción.

Por otra parte, una gran cantidad de pequeños agricultores con tierras casi exclusivamente de temporal. Dichos productores suministran primordialmente productos básicos destinados a la alimentación popular y al mismo tiempo ofrecen - -

posibilidades ínfimas de desarrollo por sus precios bajos. Así mismo abastece de mano de obra al mercado de trabajo a cambio de un ingreso de subsistencia,

Octava. El artículo 27 constitucional establece los tres tipos de tenencia de la tierra y sus limitaciones, adquiriendo una serie de garantías como las de propugnar su propio desarrollo.

Novena. A partir de 1920 los distintos gobiernos emanados de la Revolución, han dictado diversas leyes y medidas de acuerdo a los planteamientos socio-económicos lo que ha significado la aplicación de una reforma agraria integral, basada principalmente con la promulgación de leyes agrarias que garantizaran la seguridad en la tenencia de la tierra, así como la obtención de créditos, asistencia técnica e insumos para la producción de los diversos satisfactores.

Décima. El reparto agrario, la apertura de nuevas tierras al cultivo y el auge que trajo consigo el impulso en las obras hidráulicas abrió un nuevo proceso de redistribución del ingreso lo cual significó la apertura de nuevos niveles de inversión así como la diversificación de la producción, por lo que la agricultura se vió beneficiada con la incorporación de nueva tecnología concentrada principalmente en las áreas de riego.

Décima Primera. Durante el período de 1940 hasta 1965 la agricultura mexicana cumplió satisfactoriamente las funciones que le había asignado el desarrollo del país. Así, du-

rante 25 años la oferta de productos agrícolas crece más -- rápido que la población, lo que garantiza el abastecimiento del mercado interno que permite mantener casi estancado el costo de la vida en las ciudades. Igualmente ese auge agrícola permite el desenvolvimiento de exportaciones lo que -- atrae divisas al país.

Décima Segunda. A partir de mediados de los años sesentas - el llamado "milagro mexicano" encuentra sus límites de desenvolvimiento al caer el ritmo de crecimiento de la agricultura de 8.2% que se mantuvo en el período 1945-1955; - - 3.9% de 1955 a 1965 y posteriormente a 1.2% de 1965 a 1970. Esto como consecuencia de la disminución de la tierra incorporada al cultivo y el incremento en el costo por hectárea-irrigada.

El problema anterior lo constituyó la disminución de la producción de granos básicos ya que el ritmo de crecimiento bajó drásticamente, mientras que el de los productos de exportación mantuvo niveles significativos de crecimiento. Esto aunado a que a partir de 1965 el ritmo de crecimiento de la población crece más rápido que la producción agrícola, por lo que el Estado se vé en la necesidad de importar granos - para abastecer el mercado interno.

Dicha situación encaminó al sector agrícola a una situación crítica que se proyectó en toda la economía al dejar de cumplir la agricultura con las funciones que le asignaba el modelo de desarrollo y por el contrario convertirse en una -- traba de éste, lo que contribuyó a agravar la balanza comercial.

Décima Tercera. Durante su sexenio, el Lic. Luis Echeverría, dictó diversas leyes encaminadas a promover el desarrollo del país, asimismo creó nuevas instituciones para enfrentarse a la crisis del sector agropecuario producto de la caída del ritmo de crecimiento agrícola, esto como consecuencia de la descapitalización del campo y la pérdida del auge de la infraestructura hidráulica, lo que ocasiona que el Estado se avoque a tomar nuevas medidas, como reafirmar y fortalecer las formas de tenencia de la tierra, así como se facilitaría la canalización de recursos de capital y se fomentaría la organización de los productores para la producción, -- su sola enumeración dá idea de la intención del régimen; -- sin embargo, encontró sus límites producto de la crisis de sus fuentes de ingresos, la carga tributaria y el endeudamiento.

Décima Cuarta. El rápido crecimiento de los ingresos presupuestales fue insuficiente para financiar el desarrollo a través del gasto público, lo que ocasionó nuevos endeudamientos con la banca privada e internacional, ante la imposibilidad de aumentar sus exportaciones.

Décima Quinta. Durante el período de 1976-82 la planeación del desarrollo se convierte en una necesidad ineludible de gobierno, es así, como el Lic. José López Portillo a raíz de la reforma administrativa implantada durante su régimen, dicta diversos planes de desarrollo por lo que la planeación no sólo a nivel nacional adquiere una importancia vital sino a nivel sectorial, estatal y regional. Todo esto, se afianza en el Plan Global de Desarrollo 1978-1982 lo que permite fijar objetivos y metas, determinando estrategias -

y prioridades de desarrollo.

Así, se ha venido consolidando un Sistema Nacional de Planeación para definir estos objetivos, fortaleciendo los principios constitucionales de economía mixta y el federalismo con la participación tanto a nivel federal, estatal y municipal, a través de los convenios únicos de coordinación, así como por los sectores social y privado.

Décima Sexta. El Sistema Alimentario Mexicano y la Ley de Fomento Agropecuario manifiestan un esfuerzo más del Estado, tanto para enfrentar a la crisis económica actual como para la producción así como proporcionándoles créditos, asistencia técnica o insumos.

Décima Séptima. El presente régimen atravieza por una crítica situación económica producto de factores externos e internos, lo que ha ocasionado que la deuda externa se incrementara a un ritmo más acelerado. Así el Estado ha tenido que recurrir al Fondo Monetario Internacional para renegociar el pago de dicha deuda y la otorgación de nuevos créditos.

Décima Octava. Con la firma del nuevo convenio con el Fondo Monetario Internacional, se abren nuevas perspectivas para el ajuste de la política económica que estará acorde con los nuevos planteamientos propuestos por el Lic. Miguel De la Madrid.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS.

- (1) Cebotti Ricardo, Enrique Sierra. El Sector Público en - la Planificación del Desarrollo. Siglo XXI, 8a. ed. Méx. 1979, pág. 9.
- (2) Wionczek Miguel S. Selección de. La Sociedad Mexicana:- Presente y Futuro, VII Requisitos de la Planificación.- Un enfoque histórico. Sergio de la Peña. F.C.E. México, 1974, pág. 162.
- (3) Ibid, pág. 164
- (4) Torres Gaytán Ricardo. Un siglo de Devaluaciones del Pe- so Mexicano. Siglo XXI, 1a. ed. México, 1980, pág. 264
- (5) Martner Gonzalo. Planificación y Presupuesto por Progra- mas. Siglo XXI, 7a. ed. México, 1976, pág. 28
- (6) Torres Gaytán Ricardo. Op. cit. pág. 265
- (7) Wionczek Miguel S. Selección de Op. cit. IV Política -- Fiscal en el Desarrollo Económico de México. Francisco- Javier Alejo, pág. 87
- (8) Blanco José. Génesis y Desarrollo de la Crisis en México 1962- 1979. Revista Investigación Económica Núm. 150, - Oct-Dic. 1979, Vol. XXXVIII, Fac. de Economía, UNAM, P.39
- (9) Tello Carlos. La Política Económica en México 1970-1976. siglo XXI, 4a. ed. México, 1980, págs. 12-13
- (10) Artículo 27 Constitucional.
- (11) Ibid.
- (12) Aspectos Jurídicos de la Planeación en México. Secreta- ría de Programación y Presupuesto. Política Agropecua- ria. Carlos Vargas Galindo. Porrúa, S.A., 1a. ed. México, 1981, pág. 203
- (13) Aguilera Gómez Manuel. La Reforma Agraria en el Desa -- rrollo Económico de México. Instituto Mexicano de Inves-

tigaciones Económicas. México, 1969, pág. 227

(14) Ibid, pág. 230

(15) Ibid, pág. 231

(16) Ley Federal de Reforma Agraria. Secretaría de la Reforma Agraria. Biblioteca Campesina. México, 1975, pág. 261.

(17) Silva Herzog Jesús. El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. Fondo de Cultura Económica. México, 1959, pág.-502.

(18) Gómez Marte R. Historia de la Comisión Nacional Agraria. Centro de Investigaciones Agrarias. México, 1975, - pág. 62

(19) González Ramírez Manuel. La Revolución Social de México. El Problema Agrario Vol. III. Fondo de Cultura Económica, 1a. ed. México, 1966, pág. 251.

(20) Ibid, pág. 252

(21) Calderón Salazar Jorge A. Algunos Aspectos de la Dinámica Económica y Social de México en el Período 1920-1935 Tesis, Fac. de Economía, UNAM. México, 1973, pág. 57

(22) González Ramírez Manuel. Op. cit. pág. 252.

(23) Córdova Arnoldo. La Política de Masas del Cardenismo. - ERA. 1a. ed. México, 1974, pág. 33

(24) Lombardo Toledano Vicente. En Torno al Problema Agrario. Federación Editorial Mexicana, 1a. ed. México, 1974, - - pág. 113-114.

(25) Orive Alba Adolfo. La Irrigación en México. Grijalvo, 1a. ed. México, 1970, pág. 79 y ss.

(26) González Ramírez Manuel. Op. cit. pág. 343

- (27) Ecksteinc Salomón, El Ejido Colectivo en México, Fondo de Cultura Económica. 1a. ed. México, 1966, pág. 68
- (28) Orive Alba Adolfo. Op. cit. pág. 87
- (29) Solís Leopoldo. La Realidad Económica Mexicana. Retrovisión y Perspectivas. Siglo XXI. 5a.ed.México,1975, - págs. 127 y ss.
- (30) Hansen D. Roger. La Política del Desarrollo Mexicano.- Siglo XXI. 1a. ed. México, 1971, pág. 15
- (31) Vernon Raymond. El Dilema Del Desarrollo Económico de México. Ed.Diana. 6a. ed. México, 1974, pág. 96
- (32) Hansen D. Roger. Op. cit. pág. 39
- (33) Aguilera Gómez Manuel. Op. cit. pág. 126
- (34) Reyes Osorio Sergio, et. al. Estructura Agraria y Desarrollo Agrícola en México. Estudio sobre las Relaciones entre la Tenencia y Uso de la Tierra y el Desarrollo -- Agrícola de México. Tomo I. Centro de Investigaciones - Agrarias. México, 1970, págs. 55-56
- (35) Vernon Raymond. Op. cit. pág. 96
- (36) Reyes Osorio Sergio, et. al. Op. cit. pág. 60
- (37) Aguilera Gómez Manuel. Op. cit. pág. 142
- (38) Hansen D. Roger. Op. cit. pág. 57
- (39) Puente Leyva Jesús. Recursos y Crecimiento del Sector - Agropecuario en México 1930-1967. Revista México Agrario Año V No. 2 Feb-Mar-Abr. 1972 . Confederación Nacional Campesina. pág. 17
- (40) Plan Nacional Hidráulico.Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Resumen. México, 1975, pág. 14
- (41) Hansen D. Roger. Op. cit. pág. 271
- (42) Aguilera Gómez Manuel. Op. cit. pág. 177

- (43) Wionczek Miguel S. Selección de Op. cit. La Evolución del Problema Demográfico. José B. Morelos, pág. 239.
- (44) Aguilera Gómez Manuel. Op. cit. pág. 182
- (45) Bartra Armando. Seis años de Lucha Campesina. Economía, política y Movimientos Populares en el Régimen de LEA. - Revista Investigación Económica Núm. 3, Fac. de Economía, UNAM, Julio-Sept. 1977, pág. 170
- (46) Tello Carlos Op. cit. pág. 27
- (47) Bartra Armando. Op. cit. pág. 171
- (48) Mata L. Héctor. La Economía Mexicana y la Crisis Internacional. Revista Investigación Económica Núm. 3, Fac. de Economía, UNAM, Julio-Sept. 1977, págs. 21-22
- (49) Tello Carlos. Op. cit. pág. 27
- (50) Ibid, págs. 27-28
- (51) Banco de México, S.A. Indicadores Económicos. Vol. IV. - México 1976 Cuadros 1-10 y 1-11
- (52) Revista Comercio Exterior. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. Vol. XXIII, México, enero de 1973, pág. 45
- (53) Mata L. Héctor. Op. cit. pág. 14
- (54) Ibid, pág. 15
- (55) Castell C. Jorge, Rello E. Fernando. Las desventuras de un Proyecto Agrario: 1970-1976, Departamento de Difusión. Fac. de Economía, UNAM. págs. 14-15
- (56) Castell C. Jorge, Rello E. Fernando. Las Desventuras de un Proyecto Agrario. Revista Investigación Económica - - Núm. 3, Fac. de Economía, UNAM, Julio-Sept. 1977, pág. - 143
- (57) Ibid, pág. 144
- (58) Ibid, págs. 146-150

- (59) Martner Gonzalo. Op. cit. págs. 48-50
- (60) Revista Negocios. ¿Cómo es la Planeación en México? --
Abril-1981, No. 219, Ed. Negocios y Finanzas, S.A. pág
24
- (61) Aspectos Jurídicos de la Planeación en México. Secretaria
ría de Programación y Presupuesto. La Inducción en el
Sistema Nacional de Planeación en México. Carlos Salinas
de Gortari. Porrúa, S.A. 1a. ed. México, 1981, págs.
180-181
- (62) Ibid. Evolución Histórica de los Aspectos Jurídicos de
la Planeación en México. José M. Villagordoa Lozano, --
Pág. 17
- (63) Ibid, pág. 21
- (64) Ibid, Pág. 25
- (65) Ibid, pág. 31
- (66) Aspectos Jurídicos de la Planeación en México. Secretaria
ría de Programación y Presupuesto. La Inducción en el -
Sistema Nacional de Planeación en México. Carlos Salinas
de Gortari. Porrúa, S.A. 1a. ed. México, 1981, pág.
183
- (67) Revista Negocios. Op. cit. pág. 29
- (68) De la Madrid Hurtado. La Planeación en México. Revista-
Comercio Exterior. Banco Nacional de Comercio Exterior,
S.A. Nov. 1980 Vol. 30 No. 11, pág. 1254
- (69) Aspectos Jurídicos de la Planeación en México, Op. cit.
Naturaleza Jurídica de los Planes Estatales y Municipa-
les. Gustavo Martínez Cabañas. pág. 135
- (70) Palabras del Secretario de Programación y Presupuesto.--
Lic. Miguel de la Madrid al presentar el Plan Global --

- de Desarrollo 1980-82, Secretaría de Programación y -- Presupuesto, Serie Intervenciones y Entrevistas No. 39, México, 1980.
- (71) Aspectos Jurídicos de la Planeación en México, Op. cit. La Vertiente Concertada en el Sistema Nacional de Planeación (Sector Social). José J. Ramírez Anzaldúa, pág. 446
- (72) Diario Oficial de la Federación. Plan Global de Desarrollo. Abril 17 de 1980, págs. 14-15
- (73) Aspectos Jurídicos de Planeación en México, Op. cit. Naturaleza Jurídica de los Planes Estatales y Municipales. Gustavo Martínez Cabañas. pág. 133
- (74) Plan Global de Desarrollo. S.P.P. Revista Comercio Exterior. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. Vol. 30 No. 4, pág. 368
- (75) Discurso Pronunciado por Fernando Rello al recibir el Premio Nacional de Economía 1980. Revista Economía Informa, Enero 1981. Fac. de Economía, UNAM. pág. 5
- (76) Pérez Duarte Alicia. La Ley de Fomento Agropecuario como Instrumento Jurídico del SAM. Ponencia. Seminario: Análisis de la Ley de Fomento Agropecuario. Abril 1980 Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. pág. 28
- (77) Periódico "La Prensa". 25 de Marzo de 1982. pág. 32
- (78) Nuñez G. Angel Ernesto y Novela U. Miguel Angel. Características del Crédito Otorgado a México por el Fondo Monetario Internacional. Revista Comercio Exterior, -- Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. Vo.. 30, No. 4, México, Abril de 1980, págs. 355-356

- (79) Serrano Calvo Pablo, Algunas Intervenciones del FMI -- en América Latina. Revista Comercio Exterior, Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. Vol. 27 No. 2, México, Febrero de 1977, págs. 204-205
- (80) Flores de la Peña Horacio. Un nuevo Modelo de Desarrollo. Revista Comercio Exterior, Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. Vol. 30 No. 12, México, Diciembre de 1980, pág. 1317

BIBLIOGRAFIA GENERAL

Aguilera Gómez Manuel

La Reforma Agraria en el Desarrollo

Económico de México

Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas

México, 1969

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ed. Porrúa, S.A. 68a. ed. México, 1981

Chavez Padrón Martha

Ley Federal de Reforma Agraria

Ed. Porrúa, S.A. México, 1980

Chavez Padrón Martha

Ley Federal de Aguas

Ed. Porrúa, S.A. México, 1979

Durán Marco Antonio

El Agrarismo Mexicano

Ed. Siglo XXI 6a. ed. México, 1979

Esteva Gustavo

La Batalla en el México Rural

Ed. Siglo XXI México, 1980

Fernández Fernández Ramón
Temas Agrarios
Fondo de Cultura Económica, México, 1974

Fernández Fernández Ramón
La Situación Actual en Materia Agraria
Centro de Economía Agrícola, México, 1979

Garza Mercado Ario
Manual de Técnicas de Investigación
El Colegio de México, México, 1966.

Gómez Jara Francisco
El Movimiento Campesino en México
Ed. Campesina, México, 1970

González Montero Jesús
La Planificación del Desarrollo Agropecuario
Vol. I y II Ed. Siglo XXI. México, 1979

Gutelman Michel
Capitalismo y Reforma Agraria en México
Colección Problemas de México
Ed. Era. México, 1975

Hansen Roger
La Política del Desarrollo Mexicano
Ed. Siglo XXI, México, 1980

La Política Agraria en México, 1914-1979
Secretaría de la Reforma Agraria

La Política Agraria en México, 1914-1979
Secretaría de la Reforma Agraria
Comisión para la Conmemoración del Centenario
del Natalicio de Emiliano Zapata, México, 1979

Legislación para Producir más Alimentos
Ediciones de la Cámara de Diputados
México, 1981

Marquet Guerrero Porfirio
La Estructura Constitucional del Estado Mexicano
Instituto de Investigaciones Jurídicas
UNAM, México, 1975

Mendieta y Nuñez Lucio
El Problema Agrario en México
Ed. Porrúa, S.A. México, 1977

Mendieta y Nuñez Lucio
El Sistema Agrario Constitucional
Ed. Porrúa, S.A. México 1975

Mendieta y Nuñez Lucio
El Crédito Agrícola en México
Ed. Porrúa, S.A. México, 1980

Moreno Rodríguez Rodrigo
La Administración Pública Federal de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas
UNAM, México, 1980

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

Reyes Osorio, et al.

Estructura Agraria y Desarrollo Agrícola en México
Centro de Investigaciones Agrarias, Tomos I, II y III
México, 1970

Silva Herzog Jesús

El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria
Fondo de Cultura Económica, México, 1974

Tecla J. Alfredo

Metodología de las Ciencias Sociales
Ed. Taller Abierto, México, 1975

Varios Autores

Aspectos Jurídicos de la Planeación en México
Ed. Porrúa, S.A. 1a. ed. México, 1981